1992 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

# Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1992

Warszawa, marzec 1993 r.

Pu-B-143 W.A.

Karta katalogowa wydawnictw zwartych i ciągłyc

Naczelny Sąd Administracyjny

# Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1992

**Do użytku wewnętrznego**

Warszawa, marzec 1993 r.

## SPIS TREŚCI


I. Wpływ skarg ..... str 1

II. Postępowanie sądowe..... str 5

III. Orzecznictwo NSA..... str 7

IV. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA ..... str 54

V. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaorzeczniczych..... str 58

VI. Udział w pracach legislacyjnych..... str 63

VII. Współpraca z innymi organami i instytucjami... str 65

VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza ..... str 74

IX. Wnioski ..... str 76


Załączniki:


Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia

Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na akty administracyjne w zależności od organu, który wydał akt

Tabela Nr 3 - Załatwienie na rozprawach skarg na akty administracyjne

Tabela Nr 4 - Skargi na akty administracyjne według rodzaju spraw

Tabela Nr 5 - Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji według województw

## I. Wpływ skarg

1. W roku 1992 znacznie zwiększył się wpływ skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego /dalej w skrócie: NSA/. Ogółem w roku 1992 wpłynęło 24.336 skarg wobec 15.575 skarg w roku 1991. Wzrost wpływu wyniósł więc 8.761 skarg /56,3%/ i dotyczył zarówno skarg na akty administracyjne /23.001 skarg w 1992 r. wobec 15.212 w 1991 r., a więc wzrósł o 56,5%/, jak i skarg na bezczynność organów administracji /535 skarg w 1992 r. wobec 363 skarg w 1991 r., a więc wzrósł o 47,4%/.

Zwiększenie się liczby skarg pozostaje nadal w związku ze zmianami ustawowymi dokonanymi w roku 1990, a mianowicie z wprowadzeniem przy określaniu właściwości NSA klauzuli generalnej, poddaniem kontroli sądowej niektórych postanowień oraz podejmowanych na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym rozstrzygnięć nadzorczych i skarg na uchwały gminy i związków komunalnych. Istotny wpływ na wzrost ogólnej liczby skarg miało także znaczne zwiększenie się skarg w sprawach celnych oraz w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych. Zwiększenie się liczby skarg w tych dziedzinach spowodowane było znacznym rozszerzeniem się wymiany handlowej z zagranicą /cła/ oraz z rozwojem wolnorynkowej struktury gospodarczej /zobowiązania podatkowe/. W roku 1992 wzrost skarg w sprawach celnych był tak duży, że wymagał podjęcia odpowiednich działań organizacyjnych. W tym celu w NSA w Warszawie utworzono nowy wydział V, a następnie, wobec dlaszego gwałtownego wzrostu tych skarg, część spraw celnych przekazano do właściwości Ośrodkom Zamiejscowym. W tym celu niezbędna była zmiana rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Admi-

nistracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych /Dz.U. Nr 5, poz.21 z późn.zm./, która została dokonana przez tego Ministra w dniu 23 października 1992 r./por. Dz.U. Nr 80, poz.413/.

W dalszym ciągu większość skarg pochodziła od obywateli, jednak ich procentowy udział w ogólnej liczbie skarg zmniejszył się z 77,1% w roku 1991 do 72,2%.

Wskaźnik zasadności skarg, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez NSA z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawie, wyniósł 33,7% i był niższy od wskaźnika takich skarg w 1991 r., który wynosił 35,8%.

2. Wskazany wyżej wzrost liczby skarg na akty administracyjne dotyczy zarówno naczelnych i centralnych organów administracji, jak i organów terenowych. Liczba skarg na akty administracyjne organów terenowych wyniosła 17.033 wobec 12.774 w 1991 r. /wzrost o 33,3%/, a liczba skarg na akty naczelnych i centralnych organów administracji wyniosła 6.768 wobec 2.438 w 1991 r. /wzrost o 177,6%/. Procentowy udział skarg na akty naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 28,4% wobec 16% w 1991 r. Zwiększenie się przytoczonego ostatnio odsetka skarg jest w znacznej mierze wynikiem wspomnianego już, gwałtownego wzrostu skarg w sprawach celnych. Skargi w zakresie ceł stanowią blisko połowę wszystkich skarg na akty naczelnych i centralnych organów administracji.

3. Istotnym zmianom uległy liczby ilustrujące wpływ spraw w ujęciu przedmiotowym. Zwiększyła się między innymi liczba skarg w sprawach z zakresu budownictwa /z 2103 w 1991 r. do 2715 w 1992 r./, spraw wewnętrznych /z 967 w 1991 r. do 1184 w 1992 r./ oraz rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi



/z 671 w 1991 r. do 973 w 1992 r./. W związku jednak ze znacznym zwiększeniem się ogólnego wpływu skarg /o czym wyżej/, udział tych grup skarg, mimo ich ilościowego wzrostu, w ogólnej liczbie skarg zmniejszył się / w zakresie budownictwa - z 13,8% w 1991 r. do 11,4% w 1992 r.,spraw wewnętrznych - odpowiednio 6,4% i 5%, rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi odpowiednio - 4,4% i 4,1%/.Jeżeli chodzi o pozostałe grupy skarg, to zarówno ich ilość, jak i udział w ogólnej liczbie skarg, kształtowały się na poziomie zbliżonym do danych z roku 1991. Wyjątek stanowią jedynie skargi w zakresie zatrudnienia, opieki społecznej i spraw socjalnych, które wykazują zarówno wzrost liczby bezwzględnej /z 1140 w 1991 r. do 2755 w 1992 r./, jak i udziału w ogólnej liczbie skarg /7,4% w 1991 r. do 11,6% w 1992 r./.

Wyjaśnienia wymagają dane dotyczące spraw z zakresu zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, które z jednej strony wykazują wzrost liczby skarg /z 3299 w 1991 r. do 3764 w 1992 r./, a z drugiej - spadek wskaźnika ich udziału w ogólnej liczbie skarg /z 21,7% w 1991 r. do 15,8% w 1992 r./.

Otóż przedstawiony materiał statystyczny nie pozwala na prześledzenie rzeczywistego kształtowania się skarg w tej grupie, gdyż w roku 1991 obejmowała ona także sprawy celne, które obecnie są wyodrębnione w innej pozycji, co sprawia, iż dane z 1991 r. i z 1992 r. dotyczące "zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych" są w istocie nieporównywalne. Dodać należy, że w roku 1992 w zakresie ceł wpłynęło 3301 skarg, a ich udział w ogólnej liczbie skarg wyniósł 13,9%.

4. Ogólnemu, znacznemu wzrostowi liczby skarg w skali ogólnokrajowej odpowiada wzrost liczby skarg niemal we wszystkich województwach. Jedynie bowiem w województwie ostrołęckim stwierdzono spadek liczby skarg ze182 w roku 1991 do 169 w 1992 r.,a więc o 13 spraw. Wzrost liczby skarg w poszczególnych województwach kształtował się nierównomiernie. Wyraźny wzrost wpływu skarg wystąpił w województwach: stołecznym warszawskim /z 1169 w 1991 r. do 1356 w 1992 r./, białostockim /odpowiednio - z 287 do 449/, bielskim /odpowiednio - z 231 do 350/, bydgoskim /odpowiednio - z 217 do 405/, ciechanowskim /odpowiednio - z 118 do 244/, częstochowskim /odpowiednio - z 281 do 421/, gdańskim /odpowiednio - z 523 do 665/, kaliskim /odpowiednio z 258 do 373/, katowickim /odpowiednio - z 616 do 868/, koszalińskim /odpowiednio - z 181 do 293/, lubelskim /odpowiednio - z 464 do 584/, łódzkim /odpowiednio - z 499 do 670/, olsztyńskim /odpowiednio - z 202 do 326/, opolskim /odpowiednio - z 309 do 407/, płockim /odpowiednio - z 134 do 255/, rzeszowskim /odpowiednio - z 257 do 421/, słupskim /odpowiednio - z 217 - do 327/ i szczecińskim /odpowiednio - z 427 do 567/. W pozostałych województwach wzrost ten był mniejszy, a niekiedy liczby skarg kształtowały się na zbliżonym, a nawet tym samym poziomie co w roku 1991 /np.w województwie zamojskim w 1991 i w 1992 r.wpłynęło po 227 skarg/.

W roku 1992 do NSA w Warszawie wpłynęło łącznie 10.194 skarg /41,9% ogółu/.

Wpływ do Ośrodków Zamiejscowych wyniósł:

| | |
|---|---|
| w Gdańsku | - 2443 /10,0%/ |
| w Katowicach | - 1955 /8,0%/ |
| w Krakowie | - 2736 /11,2%/ |
| w Lublinie | - 1751 /7,2%/ |



| | |
|---|---|
| w Poznaniu | - 3316 /13,6%/ |
| i we Wrocławiu | - 1941 /8,0%/. |

5. Jak to już wykazano, liczba skarg na bezczynność organów administracji zwiększyła się z 363 w 1991 r. do 535 w roku 1992. W dalszym ciągu aktualne jest twierdzenie, zawarte w informacji za rok 1991, że skargi te są wykorzystywane w stopniu nieproporcjonalnie niskim do rzeczywistego poziomu sprawności działania organów administracji. Wydaje się, że rzadkie korzystanie przez obywateli z prawa do skargi na bezczynność organów administracji jest powodowane głównie brakiem znajomości przepisów o możliwości wnoszenia takich skarg.

## II. Postępowanie sądowe

1. W 1992 r. załatwiono ogółem 18.851 skarg wobec 14.732 skarg załatwionych w roku 1991. Wzrost skarg załatwionych wyniósł więc 4119, co stanowi 28%. Na rok następny pozostało do załatwienia 9.041 skarg, to jest 4,5% średniego miesięcznego wpływu /w roku 1991 pozostało do załatwienia 3.556 skarg, to jest 2,7% średniego miesięcznego wpływu/.

Na rozprawach załatwiono 13.606 skarg /w 1991 r.- 11.081 skarg/, to jest 72,2% ogółu skarg /w roku 1991 - 75,2%/. Pozostałe skargi /5.245/ załatwiono na posiedzeniach niejawnych.

Zwiększenie się liczby spraw pozostałych do załatwienia na rok następny wynika głównie ze znacznego wzrostu wpływ skarg /wskaźnik wzrostu - 56,3%/ przy nieznacznie tylko zwiększonej obsadzie sędziowskiej. Pewien wpływ na powyższy stan ma także coraz bardziej skomplikowany charakter rozpoznawanych spraw.

2. W dalszym ciągu występują wypadki nadsyłania sądowi niekompletnych akt oraz nieprzestrzegania 30-dniowego terminu, w którym organ administracji obowiązany jest przesłać NSA skargę wraz z odpowiedzią na nią. Bardzo zróżnicowany był poziom odpowiedzi na skargi. Obok odpowiedzi zawierających wyczerpujące wskazanie przyczyny nieuwzględnienia skargi oraz stanowisko wobec wszystkich podniesionych przez skarżącego zarzutów występowały odpowiedzi, które nie odpowiadały wymaganiom określonym w art. 200 § 5 kpa, ograniczając się jedynie do bardzo ogólnych twierdzeń i wniosków.

Powracając do kwestii naruszania przez organy administracji 30-dniowego terminu przekazania skargi sądowi, warto podać, że :

- w sprawie SA/Gd 1664/92 Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa Bydgoskiego przekazało NSA skargę po upływie 8 miesięcy,
- w sprawie SA/Gd 1510/92 Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy przekazał NSA skargę po upływie 9 miesięcy,
- w sprawie V SA 7/92 Prezes Głównego Urzędu Ceł przekazał NSA skargę po upływie 6 miesięcy,
- w sprawach: IV SA 1937/92, IV SA 1935/92, IV SA 1936/92, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przekazał NSA skargi po upływie 9 miesięcy.

Naruszenie terminu przekazania NSA skarg wraz z aktami, powodujące niekiedy dość znaczne przedłużenie postępowania, było przedmiotem licznych pism stron, kierowanych do Prezesa tego Sądu. Istnieje więc potrzeba wprowadzenia unormowań prawnych pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Kwestia ta była już podnoszona w "Informacji" za rok 1991.



3. W 1992 r. nastąpił dalszy wzrost udziału w rozprawach pełnomocników organów administracji i wyniósł 43,7% /w 1991 r.41,6%/. W niektórych kategoriach spraw udział ten jest nadal niewystarczający. Dotyczy to w szczególności spraw celnych, w których udział przedstawiciela Prezesa Głównego Urzędu Ceł należy do bardzo nielicznych wyjątków. Nie uczestniczenie przedstawiciela tego Organu w rozprawach, dotyczących spraw o skomplikowanych stanach faktycznych i prawnych, a także o znacznym ciężarze gatunkowym /dot.np. należności celnych w wysokości kilkunastu miliardów zł./ jest co najmniej niezrozumiałe.

## III. Orzecznictwo NSA

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

- ścisłe respektowanie przez organy administracji zasady wydawania decyzji na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących,
- potrzebę uwzględnienia postanowień Konstytucji RP przy wykładni wszelkich aktów normatywnych i przyjmowania takich rozwiązań, które najpełniej realizują normy ustawy zasadniczej,
- możliwość bezpośredniego stosowania w postępowaniu administracyjnym norm ustawy zasadniczej,
- konieczność sięgania w procesie wykładni prawa do retyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, a w wypadkach przewidzianych przez prawo /por.np. art.3 ustawy - Prawo celne/ przyjmowania postanowień tych umów za podstawę rozstrzygnięć konkretnych spraw,

- konieczność przyjmowania ścieśniającej wykładni zwrotów niedookreślonych oraz korzystania z uznania administracyjnego tak, aby nie przerodziło się to w dowolność działania administracji.

W 1992 r. w praktyce NSA pojawiły się liczne problemy prawne, związane najczęściej ze zmianami stanu normatywnego. Dość częste i zasadnicze zmiany ustawodawstwa powodują konieczność rozstrzygania w orzecznictwie administracyjnym i sądowo-administracyjnym wielu nowych kwestii, nie mających najczęściej dostatecznego oparcia w dorobku nauki i praktyki. Wymaga to stosowania różnych metod wykładni prawa i powoduje, że utrzymanie niezbędnej jednolitości orzecznictwa sądowego staje się zadaniem bardzo trudnym.

W zakresie działalności gospodarczej

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, wyłoniło się zagadnienie nakazu dostosowania do nowych przepisów warunków, które spółka jest obowiązana spełnić w toku swej działalności /art.43 ust.3 tej ustawy/. Sąd stwierdził, że nie można żądać utrzymania ulg wynikających z poprzednio obowiązujących przepisów /powołując się na zasadę ochrony praw nabytych/ i jednocześnie domagać się uchylenia warunków, od których - w myśl poprzednio obowiązującego prawa - ulgi te były uzależnione.

Nowym zagadnieniem jakie wystąpiło w orzecznictwie NSA była również kwestia charakteru prawnego czynności agenta ubezpieczeniowego. W tej kwestii Sąd zajął stanowisko, że wykonywanie czynności przez agentów ubezpieczeniowych nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art.2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, a zatem czynności te nie wymagają zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej na podstawie art.8 tej ustawy.



W sprawach dotyczących uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej nowym zagadnieniem była też kwestia uzupełnienia wymagań, jakie w świetle ustawy z dnia 27 lipca 1991 r.o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym powinien spełniać kierujący taksówką osobową. Sąd wskazał, że przepisy tej ustawy odnoszą się także do stosunków ukształtowanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, co nakazuje przyjąć, że znajomością topografii miejscowości powinien wykazać się kierowca taksówki wykonujący działalność gospodarczą również przed nowelizacją Prawa o ruchu drogowym.

W sprawach o udzielenie koncesji na prowadzenie aptek wystąpił problem uprawnień samorządu aptekarskiego w postępowaniu administracyjnym w takich sprawach. Sąd wywiódł, że wyrażenie zgody przez organy samorządu aptekarskiego w sprawie o udzielenie koncesji na prowadzenie apteki /art.7 ust.2 pkt 7 i art.29 pkt 5 - w pierwotnym brzmieniu-ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich/ nie jest decyzją w rozumieniu art.104 § 2 kpa, ani też nie należy do postanowień, o których mowa w art. 196 § 3 kpa.

Liczną grupę stanowiły skargi na decyzje w sprawach dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
Głównymi przyczynami uwzględniania skarg na decyzje odmawiające wydania zezwolenia było niewyjaśnienie, czy rzeczywiście został wyczerpany limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz niewyjaśnienie okoliczności dotyczących zachowania wymaganych odległości pomiędzy granicą odnośnych obiektów i miejsc, a punktem sprzedaży.

Powróciło też zagadnienie podstaw prawnych ustalonych do wydawania decyzji o cofaniu zezwolenia. Sąd stwierdził nieważność takich decyzji, przypominając, że podstawa do wydania decyzji musi wynikać z przepisu ustawowego oraz, że obowiązująca ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera przepisów umożliwiających cofanie zezwoleń.

W orzeczeniach oddalających skargi podnoszące, że innym osobom w takich samych sytuacjach wydano zezwolenia, Sąd przypominał, że zasada równości wobec prawa nie może być powoływana dla wzruszenia decyzji odmownej wydanej zgodnie z prawem.

Podnieść jednak należy, że stwierdzone przy okazji rozpoznawania takich skarg uchybienia organów administracji publicznej przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zwłaszcza z pominięciem limitów punktów sprzedaży oraz bez zachowania wymaganych odległości, spowodowały wystąpienia sygnalizacyjne Prezesa NSA do Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Ministra Przemysłu i Handlu.

W zakresie gospodarki gruntami dominowały sprawy związane z wydawaniem przez wojewodów lub zarządy gmin decyzji na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r.o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn.zm./ stwierdzających nabycie przez państwowe osoby prawne, inne niż Skarb Państwa, prawa użytkowania wieczystego gruntów będących w ich zarządzie oraz - rzadziej - stwierdzających nabycie własności budynków i urządzeń znajdujących się na tych gruntach. Skargi w tych sprawach wnoszone były głównie przez zainteresowane jednostki organizacyjne, którym odmówiono potwierdzenia nabycia wymienionych wyżej praw, wobec niewykazania - w przekonaniu organów administracji - posiadania prawa zarządu nieruchomości.



Nie rzadkie były wypadki kwestionowania decyzji wojewodów przez organy samorządu terytorialnego. W tego typu sprawach zarzucano błędne przyjęcie przez wojewodów, że określone jednostki organizacyjne posiadały prawo do gruntu w postaci zarządu, względnie, że grunty objęte decyzją stanowią własność Skarbu Państwa, podczas gdy - zdaniem skarżących - stanowiły one własność gmin.

Na tym tle wyłonił się w orzecznictwie sądowym problem zbiegu postępowania o stwierdzenie nabycia użytkowania wieczystego z postępowaniem komunalizacyjnym, prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych /Dz.U. Nr 16, poz.95 z późn.zm./.
Zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości decyzje stwierdzające nabycie użytkowania wieczystego wydawane są, gdy chodzi o uprawniony organ, w zależności od tego kto był właścicielem w dniu 5 grudnia 1990 r. objętego nimi gruntu, to znaczy przez wojewodę, jeżeli grunt był własnością Skarbu Państwa lub przez zarząd gminy,jeżeli stanowił jej własność.

Wydanie przez wojewodę decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego w trakcie postępowania komunalizacyjnego nasuwało wątpliwości, czy decyzja podjęta została przez właściwy organ. Konieczność wyjaśnienia tych wątpliwości przed sądem prowadziło do zbędnego wydłużenia czasu trwania postępowania.

Wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /tj.Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 z późn.zm./, a także wydane na jej podsta-

wie rozporządzenie, z uwagi na nieprecyzyjność wielu przepisów i ich niespójność z przepisami innych dziedzin prawa nastręczały w dalszym ciągu istotne trudności w ich stosowaniu. Wymownym tego przykładem jest fakt, że w 1992 r. Prezes NSA aż 3-krotnie zwracał się do Trybunału Konstytucyjnego bądź o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni niektórych przepisów tej ustawy, bądź o orzeczenie o konstytucyjności konkretnych jej unormowań.

Szczegółowe dane dotyczące przedmiotu tych wniosków zostaną przedstawione przy omawianiu problematyki związanej z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Problematyka spraw z zakresu planowania przestrzennego /z reguły obejmująca lokalizację inwestycji/ stanowi jeden z przykładów niespójności obowiązującego systemu prawa. Nie sposób nie dostrzec, iż ochrona prawa własności, podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej, doznaje znacznych ograniczeń w przepisach o planowaniu przestrzennym, które niejednokrotnie przekreślają uprawnienia wynikające z prawa własności. Jeśli bowiem omawiane przepisy dopuszczają zmianę przeznaczenia terenu, to tym samym wyłączają praktycznie prawo rozporządzania nieruchomością i niejednokrotnie są dotkliwsze niż przepisy wywłaszczeniowe. W razie bowiem przeznaczenia nieruchomości, nie stanowiącej własności Skarbu Państwa lub gminy, na cele publiczne, których realizacja ma nastąpić po kilku lub kilkunastu latach, to w tym okresie właściciel pozbawiony jest możliwości domagania się odszkodowania, a więc i także faktycznie rozporządzania swą własnością.

Niejednokrotnie, jak to ma miejsce w aktualnie obowiązującym planie miejscowym miasta Otwocka /IV SA 450/92/, wprowadzono dyskusyjne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości pogarszających



warunki bytowe właściciela /zakaz remontów lub modernizacji istniejących budynków/, ograniczenie lub wyłączenie niektórych rodzajów działalności.

Naruszeniem porządku prawnego jest również wprowadzenie przez radę gminy zmian w planie miejscowym przygotowanym bez wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, przeprowadzenia wymaganych uzgodnień /IV SA 931/92/.

W tej kategorii spraw, w orzecznictwie NSA kształtuje się tendencja do łagodzenia wynikających z ułomności unormowań negatywnych dla właścicieli nieruchomości skutków, a w każdym bądź razie taki kierunek wykładni, w którym niejasności w planie miejscowym nie można interpretować na niekorzyść obywateli /SA/Kr 1189/92/.

W sprawach z zakresu prawa budowlanego najczęściej zaskarżane są decyzje udzielające lub odmawiające udzielenia pozwolenia na budowę oraz decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych. Motywem tych skarg są z reguły konflikty sąsiedzkie wynikające z rzeczywistego lub domniemanego zagrożenia interesów skarżących związanych z planowaną zabudową sąsiedniej działki. W sprawach tych strony, a niejednokrotnie organy administracji prezentują pogląd, iż zgoda właściciela sąsiedniej nieruchomości, bądź jej odmowa, przesądza o treści decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. W orzecznictwie sądowym wskazywano na wadliwość tego rodzaju stanowiska, gdyż wyłączną przesłanką udzielenia pozwolenia budowlanego jest zgodność zamierzonej inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego oraz spełnienie warunków określonych w prawie budowlanym i aktach wykonawczych do tej ustawy.

W orzecznictwie wyjaśniono również, że robotami budowlanymi są m.in. prace polegające na montażu czy budowie obiektu stanowiącego instalację techniczną, a w tym wykonanie stałej instalacji gazowej /SA/Kr 1649/92/. Takie roboty mogą być rozpoczęte po uzyskaniu pozwolenia na budowę.

Pozwolenie wymagane jest również przy budowie ogrodzeń, jednakże tylko w odniesieniu do tych, które sytuowane są od strony dróg, placów i innych miejsc publicznych,a także tzw.ogrodzeń pełnych. W stosunku do innych ogrodzeń, organ nadzoru budowlanego nie jest uprawniony do wydawania pozwoleń, nie może także orzec o rozbiórce takiego ogrodzenia /SA/P 1154/92, SA/P 337/92, SA/P 387/92/.

Organy administracji odmawiając udzielenia pozwolenia na budowę często nie dostrzegają możliwości, jakie stwarza przepis art. 35 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Przepis ten - jak to przyjęto w drodze wykładni /wyrok NSA z dnia 16 stycznia 1992 r. IV SA 1240/91 ONSA 1992 r. z.2 poz.32/ - zezwala na wznoszenie obiektów tymczasowych także na terenach nie przeznaczonych pod budownictwo, jeżeli tylko zachowane zostaną wymagania prawa budowlanego, a obiekty te, ze względu na okres ich użytkowania nie kolidują z realizacją celów przyjętych w planach miejscowych i służą prawidłowemu wykorzystaniu gruntów przez właściciela.

Oceniając rozstrzygnięcia obejmujące nakaz rozbiórki samowolnie wzniesionych obiektów budowlanych, można już mówić o wypracowaniu przez organy orzekające jednolitych kryteriów uzasadniających orzeczenie tego nakazu. Pewne wątpliwości natomiast wywołuje zagadnienie, czy na podstawie art.37 ust.1 pkt 1 prawa budowlanego, możliwe jest wydanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego także w sytuacji, gdy obiekt został wzniesiony bez pozwolenia budowlanego na terenie, dla którego nie było planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w momencie orzekania o rozbiórce plan taki przeznaczył ten teren na inne cele. Wprawdzie w omawianym stanie faktycznym Sąd Najwyższy oddalił kilka rewizji nadzwyczajnych Ministra Sprawiedliwości III ARN 66/92, III ARN 72/92, podzielając stanowiska NSA co do zasadności nakazu rozbiórki /SA/Gd 1271/91, SA/Gd 1514/91/, jednakże w sprawach tych chodziło o wybudowane domki letniskowe na terenie parku krajobrazowego. Otwartą natomiast kwestią jest ocena czy sam fakt samowoli budowlanej /wybudowanie obiektu bez uzyskania uprzedniego pozwolenia budowlanego/ uzasadnia nakaz rozbiórki, jeżeli w dacie wznoszenia obiektu - poza brakiem pozwolenia - nie naruszono jakichkolwiek innych przepisów prawa budowlanego, zaś na danym terenie nie obowiązywał /nie został uchwalony/ plan zagospodarowania przestrzennego.



W sprawach wywłaszczeniowych liczba skarg wyraźnie się obniżyła. Niewątpliwie wiąże się to ze zmianą stanu prawnego /dopuszczalność wywłaszczenia na cele publiczne/ w zestawieniu z brakiem środków na finansowanie inwestycji. Jednocześnie jednak nastąpił znaczny wzrost liczby skarg na decyzje w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w których chodzi o ocenę, czy cel określony w decyzji wywłaszczeniowej został zrealizowany.

Liczne uchybienia organów przy rozpatrywaniu żądań zwrotu wywłaszczonych nieruchomości związane były z unormowaniami zawartymi w przepisach § 8 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości /Dz.U. Nr 72, poz.315/. Przepisy te - orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1992 r.

- uznane zostały za niezgodne z przepisami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W skutkach doprowadziło to uwzględnienia kilkudziesięciu skarg i stwierdzenia nieważności decyzji /wydanych przez niewłaściwy organ/. Poza tym, organy orzekające odmawiając zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dokonywały wadliwej wykładni art.69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przesłanką prowadzącą do uwzględnienia żądania byłego właściciela /lub jego następców prawnych/ o zwrot nieruchomości jest wyłącznie ustalenie, że nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dlatego też np. kilkuletni okres braku zagospodarowania nieruchomości, nie mówiąc o odstąpieniu czy odłożeniu inwestycji na czas nieokreślony, oznacza spełnienie się warunków z art.69 ust.1 cyt.ustawy.

W orzecznictwie przyjęto również, że obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zachodzi także wówczas, gdy po orzeczeniu wywłaszczenia, na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, grunt oddany został w użytkowanie wieczyste np. spółdzielni mieszkaniowej/SA/Ka 1284/92/, skoro spółdzielnia nie jest w stanie określić terminu realizacji inwestycji na wywłaszczonym terenie. W ocenie sądu nie ma znaczenia oświadczenie spółdzielni, że mimo braku realizacji inwestycji nie rezygnuje w przyszłości z tego terenu. Zachodzą bowiem warunki rozwiązania umowy o użytkowanie wieczyste, a w dalszej perspektywie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości byłym właścicielom.

Gospodarka mieszkaniowa i lokalowa.

Sprawy mieszkaniowe i lokalowe nadal stanowiły dość liczną kategorię spraw rozpoznawanych przez NSA.



Jeśli chodzi o sprawy mieszkaniowe, to - podobnie jak w latach poprzednich - przeważały w nich skargi na decyzje odmawiające przydziału lokalu mieszkalnego lub pomieszczenia zastępczego.

Sprawy z tego zakresu, w których decyzje administracyjne podejmowane były w odniesieniu do prywatnych zasobów mieszkaniowych, choć ilościowo niezbyt liczne, z reguły nacechowane były znacznym ładunkiem emocjonalnym występujących zarówno po stronie właścicieli budynków, jak i najemców. Źródłem narastających między tymi osobami napięć są z jednej strony rosnące ciągle koszty eksploatacji budynków, z drugiej zaś ograniczone ekonomiczne możliwości najemców uniemożliwiające spełnienie roszczeń zgłaszanych przez właścicieli, przy równoczesnym domaganiu się od właścicieli wykonywania ciążących na nich obowiązków remontów budynku, utrzymywania go w należytej czystości itp.

W omawianym zakresie dość często występowały sprawy dotyczące lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Komendy Głównej Policji i jednostek podległych. Przyczyną sporów jest niezbyt jasne określenie kompetencji do wydawania decyzji w tych sprawach. Rozbieżne w szczególności jest stanowisko czy sprawy opróżnienia lokali będących w dyspozycji policji, bezprawnie zajmowanych przez osoby nie będące funkcjonariuszami /emeryci/ należą do właściwości organów policji czy do organów samorządu terytorialnego.

Podobne braki w jednoznacznym określeniu kompetencji do podejmowania decyzji administracyjnych występują także w przepisach dotyczących kwater wojskowych. Odnosi się to zwłaszcza do kompetencji kierowników /komendantów/ garnizonowych administracji mieszkań oraz szefów rejonowych zarządów kwaterunkowo-budowlanych. Orzecznictwo sądu w tym zakresie nie jest jednolite. Niezbędne

zatem w najbliższym czasie jest wyjaśnienie rozbieżności występujących na tym tle.

Występująca w orzecznictwie sądowym problematyka lokali użytkowych dotyczyła głównie lokali będących w dyspozycji organów samorządowych. W związku z tym przedmiotem oceny sądu były przede wszystkim uchwały organów gminy w sprawie zasad i trybu wynajmu tych lokali oraz wysokości stawek czynszu najmu pobieranych za nie.

Wprawdzie istniejące na tym tle rozbieżności co do charakteru uchwał organów gminy /powszechnie obowiązujące przepisy gminne czy akty wewnętrznego kierownictwa/ nadal występują, to jednak coraz wyraźniej widoczne jest tendencja uznająca wymienione wyżej uchwały za akty kierownictwa wewnętrznego.

Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa.

W okresie 1992 r. wygasły sprawy sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi w związku z ukazaniem się ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz.U. Nr 107,poz.464/, w której przewidziano sprzedaż nieruchomości wyłącznie w trybie cywilno-prawnym.

Pojawiły się natomiast nowe zagadnienia dotyczące wywłaszczenia na cele reformy rolnej nieruchomości ziemskich oraz przejęcia na rzecz Państwa nieruchomości rolnych z innych tytułów. Wiąże się to z uchwałą Sądu Najwyższego z 19 lipca 1991 r./sygn.akt III AZP 4/91/, w której stwierdzono, że "wszczęcie postępowania w trybie nadzoru lub wznowienia postępowania" rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w zwykłym trybie. Przedmiotem zaskarżenia do sądu stały się decyzje aktualnie wydawane w trybie nadzoru dotyczące weryfikacji ostatecznych decyzji o dużym skomplikowaniu własnościowym oraz zagmatwanym stanie faktycznym.



Na tle spraw ze skarg na decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczeń o przejęciu nieruchomości ziemskiej na własność Państwa na podstawie przepisów dekretu z dn.6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej w orzecznictwie NSA zwrócona została uwaga na następujące zagadnienia:

- przy ocenie zgodności z prawem decyzji wydanej w trybie art.157 § 2 kpa w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej pod rządami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym niezbędne jest badanie zgodności wydania tej ostatniej z przepisami tego rozporządzenia;
- określenie użytków rolnych zawarte w § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dn.6.09.1944 r. /Dz.U. Nr 10,poz.51/ jest wyczerpujące i wiążące dla oceny zgodności z prawem decyzji wydanych na podstawie tego dekretu;
- wszelkie instrukcje, wyjaśnienia, pisma okólne itp. dotyczące określenia użytków rolnych w sposób rozszerzający, sprzeczny z treścią § 4 powyższego rozporządzenia nie mają mocy prawnej.

Wpływały też skargi na decyzje odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa wydanych na podstawie art.9 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego /art.16 w tekście jednolitym tej ustawy z 1989r./ Zagadnienie wykładni tego przepisu wystąpiło już w orzecznictwie NSA w 1985 r./II SA 1953/84 i II SA 1050/85/ i w orzecznictwie

Sądu Najwyższego w 1986 r./III ARN 3/86 i III ARN 18/86/. Ostatecznej, powszechnie obowiązującej wykładni tego przepisu, dokonał po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 lutego 1991 r. /Dz.U. Nr 20, poz.88/. Wykładnia ta wiąże wszystkich, w tym również Naczelny Sąd Administracyjny. Prowadzić to musi do oddalania skarg, zarzucających bezprawność objęcia spornych nieruchomości przed dniem 5 kwietnia 1958 r. we władanie Państwa.

Istotne znaczenie w kontroli zaskarżonych decyzji ma wyjaśnienie Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uchwale z 19 września 1990 r. /Dz.U. Nr 66, poz.396/, że nieruchomość ziemska to tyle co rolna oraz, że parcelacja nieruchomości ziemskiej dokonana w okresie międzywojennym na działki budowlane, pracownicze itp.,choćby bez przeniesienia własności na nabywców,wyłącza niwruchomość spod działania przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej. Wspomnieć tu również należy o uchwale Sądu Najwyższego z 27 września 1991 r./ONS Nr 5 poz.72 z 1992 r./, w której wyjaśniono, że zaświadczenie stwierdzające przejście nieruchomości ziemskiej na cele reformy rolnej nie jest decyzją administracyjną. Rozstrzygnięcie, czy dana nieruchomość nie podpada pod działanie wymienionego dekretu powinno nastąpić w drodze decyzji.

Ponadto w orzecznictwie sądowym w 1992 r. występowały sprawy zwrotu działek gruntowych pod budynkami rolników, którzy przekazali gospodarstwa Państwu za emeryturę /rentę/,a zatrzymali budynki na własność. W art.6 ustawy z 24 lutego 1989 r.o zmianie ustawy z 14. 12.1982 r.o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin nie sprecyzowano o jaki obszar działki chodzi. Sąd aprobował w swoim orzecznictwie stanowisko organów administracyjnych, że



przedmiotem zwrotu może być taki obszar gruntów /działki/, jaki jest niezbędny do racjonalnego korzystania z budynków. W skargach w wielu przypadkach podnosi się żądanie, aby zwiększyć obszar zwracanych działek o grunty przyległe /rolne/.

Do sądu wpływają także skargi rolników oraz ich następców dotyczące przeniesienia własności działki gruntu rolnego oraz zabudowanego, które przyznano rolnikowi do bezpłatnego użytkowania oraz korzystania z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu w myśl dotychczasowych przepisów /art.118 ustawy z 20.12. 1990 r.o ubezpieczeniu społecznym rolników/.
O zwrot budynków i działek gruntowych występują także rolnicy, którzy po przekazaniu gospodarstwa rolnego Państwu zrzekli się prawa użytkowania gruntu i korzystania z budynku /lokalu/ w zamian za dodatek do świadczenia emerytalnego.

W zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych kontynuowano orzecznictwo sądowe przy uwzględnieniu wykładni przepisów przyjętej w poprzednim okresie. Skargi jakie wpływały do sądu dotyczyły głównie wymiaru należności i opłat rocznych. Stosownie do art.13 ustawy z 26 marca 1982 r.o ochronie gruntów /.../ należności i opłaty wymierza się od gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolnej lub leśnej. Tymczasem organy administracyjne niejednokrotnie obciążają inwestorów należnością i opłatami od całej działki, mimo że jej część w planie realizacyjnym jest przewidziana pod uprawy rolne, pod zieleń i krzewy, drzewa itp. Z ochroną gruntów wiąże się zagadnienie przeznaczenia gruntów rolnych pod zalesienie. Ten problem regulowały przepisy ustawy z 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa /obecnie obowiązuje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach - Dz.U. Nr 101, poz.444/.

Sąd administracyjny wyjaśnił, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter norm generalnych i obowiązuje, jeżeli inne przepisy nie regulują danego zagadnienia w sposób szczególny /odmienny/.

Przeznaczenie gruntów rolnych do zalesienia, które jest niewątpliwie przeznaczeniem na cele nierolnicze, w sposób wyczerpujący i szczególny zostało uregulowane ustawą o lasach, zatem w tym zakresie ustawa o ochronie gruntów nie ma zastosowania.

Do kategorii spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami rolnymi należy zaliczyć scalenia i wymiany gruntów. Celem ich jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne kształtowanie rozłogów, dostosowanie granic działek do dróg, rowów melioracyjnych itp. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że sprawy te charakretyzują się rozstrzygnięciami ocennymi. Zachowując prawo do ekwiwalentu organy scaleniowe mogą w różny sposób ukształtować grunty zamienne zarówno co do użytków, położenia względem siedliska jak i konfiguracji działek itp. Sąd rozpoznając skargi kontroluje, czy zachowany został wieloetapowy tryb postępowania scaleniowego i wymiennego, który jest wieloetapowy i czy przy wydzieleniu ekwiwalentów nie ma dowolności, w szczególności bada się, czy w miarę możliwości zostały uwzględnione życzenia uczestników postępowania. Warto wskazać, że skarżący z reguły domagają się rozpoznania sprawy co do podstaw scalenia, a nie tylko pod względem zgodności zaskarżonej decyzji z prawem.

Sąd rozpatrywał również skargi na decyzje w przedmiocie uwłaszczenia nieruchomości rolnych. W związku z wejściem w życie przepisów art.63 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw stwierdzających, że do ostatecznych decyzji dotyczących uwłaszczenia nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a nie zakończone postępowanie podlega umorzeniu, sąd rozpatrywał skargi na decyzje umarzające postępowanie.



W skargach jednak nadal podnoszono zarzuty dotyczące podstaw uwłaszczania. W związku z powstałą wątpliwością w przedmiocie właściwości organów, które nie zostały w sposób wyraźny określone w przepisach o samorządzie terytorialnym oraz o terenowych organach rządowej administracji, przyjęto, że organami właściwymi w tych sprawach są wojewodowie oraz naczelny organ administracji rolnej /por.wyrok NSA z 12.X.1992 r. sygn.akt II SA 467/92/.

W sprawach zobowiązań podatkowych i problematyki finansowej wystąpiły - podobnie jak w 1991 r. - zjawiska dalszego wzrostu wpływu skarg oraz wzrostu kwot spornych należności, sięgających niekiedy miliardów złotych.

Zjawiska powyższe były wyrazem z jednej strony rozwijającej się wolnorynkowej struktury gospodarczej, a więc zwiększonej inicjatywy nowego rodzaju podmiotów gospodarczych, z drugiej zaś strony wyrazem trwających procesów inflacyjnych. Powodem wielu skarg były wielorakie wątpliwości w zakresie wykładni prawa, które - tworzone w atmosferze pośpiechu i często zmieniane - nasuwało liczne możliwości rozbieżnej interpretacji. Ilustracją powyższego są wątpliwości w zakresie wymiaru podatku od nieruchomości w związku ze stawką mającą zastosowanie do budynków "związanych z działalnością gospodarczą". W szczególności wątpliwości dotyczyły tego, o jaki rodzaj "związania" z działalnością gospodarczą chodzi /bezpośredni związek z produkcją, handlem, usługami, czy też także pośrednie związanie np. zakładowy dom mieszkalny, ośrodek wczasowy, hotel robotniczy itp./. Głęboka nieprecyzyjność tego pojęcia spowodowała

rozbieżność w praktyce podatkowej i w orzecznictwie sądowym, stała się powodem wielu skarg podmiotów gospodarczych zainteresowanych nie płaceniem tej bardzo wysokiej stawki podatku, a nawet zainspirowała skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego do przekazania tego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Powiększony skład Sądu Najwyższego w kwestii tej nie zajął jeszcze stanowiska.

Problematykę o bardzo rozległej skali ilościowej, merytorycznej i dotkliwych skutków podatkowych zawierały sprawy dotyczące decyzji organów podatkowych pozbawiających podatników /podmioty gospodarcze/ uprawnień do ulg i zwolnień podatkowych. Decyzje takie opierają się - najogólniej biorąc - na założeniu, że podatnik nie dopełnił warunków, w których mógł korzystać z ulgi lub zwolnienia. Najczęściej podnoszonym motywem tych decyzji był zarzut nierzetelnego prowadzenia ksiąg podatkowych. Pojęcie "nierzetelności" rozumiane jako niezgodność księgi podatkowej ze stanem rzeczywistym, wzbudza jednakże bardzo liczne kontrowersje w praktycznym jego stosowaniu, zwłaszcza wobec praktyki organów podatkowych eliminujących elementy "zamiaru" po stronie podatnika.
W orzecznictwie NSA pojawiły się jednak próby bardziej realistycznej wykładni zmierzającej do wyeliminowania z zarzutów "nierzetelności" przypadków ewidentnej pomyłki i temu podobnych oczywistych sytuacji. Problematyką tą zajął się też Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu z rewizją nadzwyczajną do Sądu Najwyższego.

W orzecznictwie NSA w minionym roku ciągle była aktualna i bardzo żywa problematyka tzw."popiwku" tj.podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Poszukiwanie szansy podniesienia wynagrodzeń licznej rzeczy zatrudnionych inspirowało kierownictwa zakładów pracy do poszukiwania wszelkich możliwości zarówno w zakresie wykładni obowiązującego prawa jak i w zakresie prowadzenia księgowości. Zjawiska powyższe były ujawniane przede wszystkim w toku weryfikacji bilansów. Wielokrotnie więc rozpoznając tego rodzaju sprawy NSA musiał dokonywać nie tylko drobiazgowej wykładni prawa podatkowego, ale również przepisów w sprawie prowadzenia księgowości,a także np.przepisów prawa pracy /w szczególności dotyczy to pojęcia "zatrudniony" rozbieżnie interpretowanego przez organy podatkowe i pracodawców/.



Bardzo liczną grupę spraw stanowiły skargi kwestionujące zasadność wymiaru tzw. "podatku granicznego" tj. podatku obrotowego od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy. Skarżącymi byli przede wszystkim inwalidzi, którzy domagali się zastosowania ulgi należnej przy sprowadzeniu w określonych warunkach samochodu. Jednakże w zdecydowanej większości tych spraw sami skarżący nie spełniali warunków do omawianej ulgi, bądź nabycie samochodu nie spełniało wymaganych warunków.

W zakresie problematyki podatku dochodowego na uwagę zasługuje nowe zjawisko różnych "inicjatyw" podmiotów gospodarczych, zmniejszających opodatkowany dochód przez przekazywanie znacznych kwot na dundusze "własne" zakładu pracy i jego załogi. Inicjatywy takie wyzwolone zostały przez procesy prywatyzacyjne i polegają na przekazywaniu z zysku przedsiębiorstwa określonych darowizn na tzw.cele społecznie użyteczne jak np.na zakładowy Fundusz Własności Prywatnej "Sami sobie", na rzecz zakładowych organizacji związkowych w celu wypłaty pracownikom na ew.wykupienie akcji przedsiębiorstwa itp. Inicjatywy takie - aczkolwiek w założeniach swoich pozytywne - nie mogą jednak wykraczać poza granice prawnie dozwolone i wskutek tego sprawy te poddane zostały kontroli NSA. Na tle tych spraw powstała istotna wątpliwość co do wykładni prawa, a mianowicie - czy opisane wyżej cele można uznać za "cele spo-

łecznie użyteczne", o których stanowi ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych.

NSA Stanowisko przyjmujące, że powyższe kryterium wyklucza możliwość zastosowania omawianych rozwiązań do wąsko pojętych, grupowych tylko interesów, spotkało się z odmiennym poglądem Ministra Sprawiedliwości wyrażonym w rewizji nadzwyczajnej. Dalszy procesowy tok tej kontrowersji pozwoli na ukształtowanie określonej jednolitej wykładni prawa w tym względzie.

Wśród spraw reprezentujących orzecznictwo organów samorządu terytorialnego w zakresie podatków i opłat lokalnych wyróżniły się głównie dwa rodzaje spraw. Pierwszy z nich to relatywnie duża ilość skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lub też skargi wojewodów na uchwały rad gmin, których przedmiotem były masowe zwolnienia od podatku od nieruchomości i od posiadania psów. Wiele rad gmin, wykorzystując upoważnienia zawarte w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, stanowiące o możliwości wprowadzenia innych jeszcze /niż ustawowe/ zwolnień od tych podatków, zinterpretowało te upoważnienia rozszerzająco zwalniając na obszarze gminy np.wszystkie budynki mieszkalne od podatku od nieruchomości.

W orzecznictwie NSA konsekwentnie jednak realizowane było stanowisko, że ustawowe upoważnienie do uchwalania przez radę gminy innych jeszcze zwolnień niż te, o których stanowi już sama ustawa, dotyczy jedynie wyjątków od reguły powszechnego obowiązku podatkowego. Wobec powyższego w kompetencji rady gminy leży stanowienie o pewnych, ściśle określanych zwolnieniach, natomiast zwolnienie generalne, adresowane do wszystkich mieszkańców gminy, jest przekroczeniem granic omawianego upoważnienia.

Drugi rodzaj spraw to takie,w których zakwestionowane były uchwały rad gmin, ustanawiające opłaty administracyjne za czynności urzę-



dowe organów gminy. Także w tym zakresie rady gmin skorzystały z ustawowego upoważnienia do wprowadzenia takich opłat, jednakże w wielu przypadkach to upoważnienie przekroczyły, ustanawiając opłaty za czynności już objęte opłatą skarbową lub ustanawiając stawki wyższe niż pozwala na to ustawa. NSA był więc zobowiązany w tych sprawach stwierdzać nieważność takich uchwał.

Zupełnie nową problematykę stanowiły sprawy z zakresu prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w warunkach kształtującego się nowego rynku ubezpieczeniowego.

Rozpatrywane przez NSA sprawy wynikłe na tle sprawowanego przez Ministra Finansów nadzoru nad ubezpieczycielami dają podstawę do dwóch refleksji.

Przede wszystkim - uprawnienia nadzorcze Ministra Finansów, pozwalające w ostateczności nawet na cofnięcie zezwolenia na działalność ubezpieczeniową w wypadku prowadzenia tej działalności "z naruszeniem prawa", nie dotyczą naruszenia tych uprawnień nadzorczych, lecz dotyczą naruszenia przepisów regulujących prowadzenie samej działalności ubezpieczeniowej.

Po wtóre - bardzo potrzebna jest odpowiednio wczesna i procesowo poprawna ingerencja nadzoru Ministra Finansów skoro spóźnione sanowanie uchybień grozi trudnymi do uniknięcia, ujemnymi skutkami dla znacznej nieraz liczby ubezpieczonych.

Niewielka ilość spraw, lecz o bardzo doniosłej skali dla reformy gospodarczej kraju, dotyczyła problematyki prawa dewizowego i prawa bankowego. W toku rozpoznawania tych spraw stwierdzono bowiem, że mimo obowiązku nałożonego ustawą i mimo upływu lat, zobowiązane organy państwowe nie ustaliły dotąd w formie powszechnie obowiązującej "zasad udzielania zezwoleń dewizowych",a także "wymagań obowiązujących przy tworzeniu banków". Powoduje to, że brak jest jakichkolwiek jednolitych i wiążących strony /podmioty

gospodarcze oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów/ reguł i wymogów w sprawach udzielania zezwoleń deizowych, a także przy tworzeniu banków. Podnoszone wielokrotnie publicznie obawy kontrahentów gospodarczych /w tym zagranicznych/ związane z niestabilnością polskiego systemu bankowego i dewizowego, mogą mieć swoje istotne źródła w opisanych wyżej niedostatkach.
W wyrokach swoich NSA na te kwestie szczególną uwagę zwracał. Ponadto były one przedmiotem sygnalizacji Prezesa NSA skierowanej do Prezesa Narodowego Banku Polskiego /sygn.BO 169/92/.

Sprawy celne

W roku 1992 nastąpił w tej grupie spraw gwałtowny wzrost skarg. Oprócz podanych już przyczyn tego wzrostu /znaczne zwiększenie się wymiany handlowej z zagranicą/ wskazać także należy na jego niewątpliwy związek z bardzo częstymi zmianami aktów wykonawczych do ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r.- Prawo celne /Dz.U. Nr 74, poz.445 z późn.zm./. Akty te /w okresie od 1 stycznia 1990 r. do 31 grudnia 1992 r. wydano ich około 130/, wprowadzane niemal z reguły bez niezbędnego vacatio legis, niejednokrotnie zaskakiwały nie tylko uczestników obrotu towarowego z zagranicą, lecz także organy celne, które w początkowym okresie obowiązywania nowych unormowań, bądź je pomijały, bądź przyjmowały ich błędną wykładnię. Następnie, w sprawach tych Prezes Głównego Urzędu Ceł wszczynał postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności tych decyzji. Nowe postępowania kończyły się najczęściej stwierdzeniem nieważności wspomnianych rozstrzygnięć,jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Rozstrzygnięcia te, wydawane niejednokrotnie po upły-



wie dłuższego czasu od decyzji organu celnego o wymiarze cła /często okres ten wynosił nawet kilkanaście miesięcy/, kwestionowały strony, które w skargach do NSA podnosiły nie tylko zarzut zbyt szerokiego pojmowania przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł pojęcia "rażącego naruszenia prawa", lecz również wskazywały na ujemne dla nich skutki takiej praktyki, związane np.ze sprzedażą sprowadzonych towarów po cenach ustalonych z uwzględnieniem uiszczonych już należności celnych, niemal zawsze niższych od ustalanych w "nowym" postępowaniu. Możliwość dochodzenia w niektórych wypadkach roszczeń o odszkodowanie za poniesioną szkodę /art.160 kpa/ tylko częściowo rozwiązywał ten problem. NSA rozpoznając te skargi krytycznie oceniał praktykę stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, w którym ujemne skutki niestabilności prawa i jego błędnej wykładni są "przerzucane" na podmioty uczestniczące w obrocie towarowym z zagranicą. Sąd ten uznał także za niedopuszczalne nieuzasadnione zaskakiwanie stron nowymi rozwiązaniami prawnymi bez stworzenia im możliwości dostosowania swoich działań do nowego stanu prawnego. W tych zaś wypadkach, w których takie zmiany zostały wprowadzone mimo wcześniejszych zapowiedzi przedstawicieli władzy państwowej, składanych w środkach masowego przekazu, iż obowiązujące w danym zakresie prawo nie zostanie zmienione, sąd administracyjny korzystał z uprawnień wynikających z art.62 Konstytucji RP i odmawiał zastosowania w rozpoznawanej sprawie "nowego" aktu podustawowego, uzasadniając swoje stanowisko jego niezgodnością z konstytucyjną zasadą państwa prawnego /art.1 Konstytucji RP/.

Prezes Głównego Urzędu Ceł także w innych wypadkach stwierdzał nieważności decyzji ostatecznych, uznając, że wydano je z rażącym naruszeniem prawa. Rozstrzygnięcia takie podejmowane były między innymi w sprawach, w których organ celny dokonał błędnej

wykładni obowiązującej taryfy celnej, a niekiedy także wtedy, gdy już po wydaniu decyzji o wymiarze cła nastąpiła zmiana dotychczasowej wykładni konkretnych pozycji tej taryfy. W praktyce prowadziło to do traktowania niemal każdego "naruszenia prawa" jako "rażącego naruszenia prawa". NSA rozpoznając w roku 1992 skargi od takich rozstrzygnięć wskazywał, że o ile można się zgodzić z twierdzeniem, że zastosowanie wadliwej pozycji taryfy i stawki celnej stanowi naruszenie prawa/tj. przepisów określających zasady ustalania wysokości cła/ to nie sposób uznać za trafne stanowisko, iż w każdym wypadku jest to "rażące naruszenie prawa" w rozumieniu art.156 § 1 pkt 2 kpa. W wyrokach Sądu podkreślano, że stwierdzenie nieważności decyzji, jako wydanej z "rażącym naruszeniem prawa" jest odstępstwem od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, w związku z czym zwrot ten podlega ścisłej wykładni. W orzecznictwie NSA w związku z tym przyjmowano, że o wystąpieniu tej kwalifikowanej postaci naruszenia prawa /tj.rażącego naruszenia prawa/ można mówić zasadniczo jedynie wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia prawa powoduje, iż owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wykazanie, jaki konkretnie przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to ocenił jako rażące /por.wyrok NSA z dnia 21 października 1992r. sygn.V SA 86 i 436-466/92/.

Rozstrzygnięcia Prezesa Głównego Urzędu Ceł stwierdzające nieważność decyzji ostatecznej, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, niejednokrotnie obejmowały dwie lub więcej /niekiedy nawet kilkadziesiąt/ odrębnych spraw tej samej strony. W związku z taką



praktyką wymienionego organu celnego NSA wyjaśnił, że kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera normy, która przewidywałaby możliwość prowadzenia jednego postępowania dotyczącego dwóch lub więcej spraw tej samej strony i rozstrzygania go jedną decyzją. Przepis art.62 kpa dopuszcza taką możliwość /prowadzenie jednego postępowania/ tylko wtedy, gdy postępowanie dotyczy więcej niż jednej strony i gdy prawa i obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz gdy wystąpią pozostałe przesłanki określone w tej normie. Wskazana wyżej praktyka Prezesa Głównego Urzędu Ceł pozbawiona więc była należytej podstawy prawnej i najczęściej prowadziła do tego, iż podejmowane w takim "trybie" decyzje nie odpowiadały wymaganiom określonym w art.107 § 1-3 kpa, co uzasadniało ocenę, że wydane zostały z istotnym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Znaczna ilość skarg z zakresu prawa celnego dotyczyła decyzji odmawiających zwolnienia od cła. Skargi te wnosiły najczęściej spółki z udziałem zagranicznym, które uważały, że korzystają ze zwolnień od cła w zakresie przedmiotu działalności gospodarczej, określonym w zezwoleniu na podjęcie tej działalności. Jako podstawę prawną takiego stanowiska, powoływano przepis art.37 ust.5 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym /Dz. U. Nr 60, poz.253/, traktowany przez skarżących, jako samoistna podstawa zwolnień od cła. NSA nie podzielił tego poglądu i przyjął, że zakres zwolnień od cła na podstawie art.37 ust.5 powołanej ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r.o spółkach z udziałem zagranicznym jest taki, jaki miał miejsce na podstawie art.30 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych /Dz.U. Nr 41, poz.325/. Stanowisko to, będące rezultatem zastosowania wykładni gramatycznej, historycznej i systemo-

wej, ograniczyło ramy tych zwolnień do granic, które wynikają niewątpliwie z wchodzących tu w rachubę przepisów. Ponadto doprowadziło do stanu, w którym zakres przywilejów przyznanych przez ustawodawcę spółkom z udziałem zagranicznym nie odbiegał w sposób rażący od sytuacji w tym zakresie innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i przez to nie nasuwającego zasadniczych zastrzeżeń z punktu widzenia zasady "równości" wyrażonej w art.3 ustawy - Prawo celne.

W informacji o działalności NSA w 1991 r. wspomniano między innymi, że na tle skarg z zakresu prawa celnego wyłonił się problem, czy zwolnienie od cła może nastąpić jedynie w decyzji o dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym lub wywozu za granicę zgłoszonego towaru, czy też dopuszczalne jest wydanie w terminie późniejszym odrębnej decyzji o zwolnieniu od cła. Zagadnienie to jako budzące wątpliwości i powodujące rozbieżności w orzecznictwie, było przedmiotem wniosku Prezesa NSA do Sądu Najwyższego, o podjęcie uchwały wyjaśniającej tę kwestię. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 czerwca 1992 r. sygn.AZP 13/91 przyjął, że stwierdzenie, iż towar celny jest wolny od cła nie może być przedmiotem odrębnej decyzji, wydanej po uprzednim dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę zgłoszonego towaru oraz po wymiarze należności celnych. Naczelny Sąd Administracyjny stosując tę wykładnię stwierdzał nieważności decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł, jako wydanych bez podstawy prawnej, w tych sprawach /łącznie w 103 sprawach/, w których organy celne po wymierzeniu cła, w odrębnej decyzji rozstrzygały kwestię zwolnień od cła.

Obserwacja praktyki organów celnych wykazuje, że w dalszym ciągu napotykają one na trudności w stosowaniu taryfy celnej. Wynikają one w znacznej mierze z braku jasności i jednoznaczności



niektórych pozycji tej taryfy, które często są powodem wydawania wątpliwych decyzji, kwestionowanych przez strony w drodze skargi do sądu administracyjnego. W ocenie NSA zachodzi dość pilna potrzeba podjęcia działań zmierzających do poprawy istniejącego stanu rzeczy przez dokonanie w wymienionej taryfie zmian polegających na bardziej precyzyjnym i powszechnie zrozumiałym jej ujęciu.

W dalszym ciągu zastrzeżenia budził sposób obliczania i pobierania podatku obrotowego przez organy celne. Wbrew jednoznacznemu stanowisku orzecznictwa sądowego, organy te naliczanie podatku obrotowego nadal umieszczały w decyzji o wymiarze cła, co wywoływało niejednokrotnie u stron błędne przekonanie, iż wspomniane decyzje dotyczą także wymiaru podatku. Konsekwencją wadliwej praktyki organów celnych było między innymi to, że strony nie korzystały z przewidzianej w art.175 § 1 kpa możliwości wystąpienia do właściwego urzędu skarbowego z żądaniem sprostowania obliczenia podatku bądź uznania nieistnienia obowiązku podatkowego, lecz wnosiły skargi do sądu administracyjnego, który w tym stadium nie jest właściwy do ich rozpoznania.

Ochrona zdrowia.

Jedynymi w zasadzie sprawami z zakresu ochrony zdrowia, podobnie jak w latach poprzednich, były sprawy dotyczące chorób zawodowych. W tej grupie przeważały sprawy ze skarg na decyzje państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych o odmowie stwierdzenia choroby zawodowej.

Podobnie także, jak w latach poprzednich, najczęstszymi przyczynami uwzględniania skarg było:

- niedostateczne wyjaśnienia sprawy, zwłaszcza co do warunków pracy,

- nieprzeprowadzenie - pomimo wniosku pracownika - ponownego badania przez właściwy instytut naukowo-badawczy.

Jak już sygnalizowano w informacji za 1991 r.,istotne wątpliwości w orzecznictwie wywołały tzw. Wytyczne metodologiczne wydane przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej na podstawie § 7 ust.5 rozp.Rady Ministrpw z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych /Dz.U. Nr 65, poz.94 z późn.zm./,opracowane z przekroczeniem w wielu wypadkach upoważnienia ustawowego. W związku z tym podjęte zostały działania na rzecz ich korekty. Problemowi temu poświęcono dwie narady: w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej oraz w Instytucje Medycyny Pracy w Sosnowcu, w których uczestniczyli także przedstawiciele NSA. W wyniku narad Krajowy Specjalista do Spraw Chorób Zawodowych opracował wyjaśnienie dotyczące stosowania"wytycznych metodologicznych"w sposób zgodny z prawem, które skierowano do lekarzy wydających orzeczenia w sprawie chorób zawodowych.

Pomoc społeczna

Wpływ spraw o świadczenia z zakresu pomocy społecznej wykazuje tendencję wzrostową. W przeważającej mierze skargi dotyczą decyzji odmawiających przyznania zasiłków stałych, okresowych lub zasiłków celowych w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych.

Rozpoznawanie omawianych spraw nie jest łatwe, ponieważ ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej /Dz.U. Nr 87, poz. 506 z późn.zm./ zredagowana została nieprecyzyjnie, zawiera szereg luk, także brak jest racjonalnego uzasadnienia niektórych jej uregulowań.



Nie znajduje np.uzasadnienia dokonany ustawą podział kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej a samorządowej. O właściwości organu decyduje rodzaj pomocy jaka miałaby być udzielona osobie zainteresowanej.

Problem związany z właściwością organów został w pewnym stopniu złagodzony przepisami ustawy z dnia 1 sierpnia 1992 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej /Dz.U. Nr 64, poz.321/ ale nie wyeliminowany w całości. Prowadzi to niekiedy do konfliktów pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej jak -wskazując przykładowo - sprawa obligatoryjności czy fakultatywności upoważnienia przez radę gminy kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zleconych gminie.

Niezbyt jasna redakcja art.24 ust.3 ustawy o pomocy społecznej prowadzi w praktyce do niedostrzegania przez ośrodki pomocy społecznej różnic zachodzących pomiędzy zwrotnym jednorazowym zasiłkiem na ekonomiczne usamodzielnienie się,udzielanym w trybie decyzyjnym, a nie oprocentowaną pożyczką udzielaną w drodze umowy cywilnoprawnej. Z reguły w jednym i drugim wypadku wydawane są decyzje.

Sprawy wynikające ze stosunku pracy/z mianowania/ i stosunku służbowego.

Przejście z klauzuli enumeratywnej na klauzulę generalną zaskarżalności decyzji administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem spowodowało objęcie drogą sądową kontrolę nowych, niezwykle ważnych z punktu widzenia mechanizmów i gwarancji demokratycznego Państwa prawnego - obszarów administracji państwowej.

W okresie sprawozdawczym wydano ok. 100 orzeczeń dotyczących

rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszami: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby Więziennej i żołnierzami zawodowymi Wojska Polskiego.

Zarówno dla zainteresowanych resortów jak i dla NSA pierwszoplanowym zadaniem było ukształtowanie prawidłowej i jednolitej wykładni przepisów ustaw z dnia 6 kwietnia 1990 r.o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa i o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych.

Orzecznictwo to stało się impulsem dla doktryny, która - generalnie biorąc - zaaprobowała kierunki wykładni prawa prezentowane w orzeczeniach NSA.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach w szczególności wskazywał na następujące zasady postępowania i kierunki interpretacji przepisów prawa materialnego

1/ stosunek służbowy policjanta i innego funkcjonariusza jest stosunkiem prawno-administracyjnym;

2/ postępowanie o przeniesienie policjanta albo jego zwolnienie ze służby jest postępowaniem administracyjnym i wymaga wydania decyzji;

3/ w zakresie nie uregulowanym odmiennie w ustawie o policji i przepisach wydanych na jej podstawie, do postępowania w sprawach zwolnienia funkcjonariuszy - policjantów ze służby ma zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego;

4/ sprawa zwolnienia ze służby wykracza poza sprawę wynikającą tylko z podległości służbowej, bowiem dotyczy całkowitej zmiany statusu prawnego funkcjonariusza jako obywatela, pozbawiając go przynależności do określonej grupy zawodowej, zwalniając z określonych obowiązków i pozbawiając określonych uprawnień zewnętrznych /nie tylko wewnątrz struktur danej grupy zawodowej/;



5/ wynikający z art.7 kpa obowiązek uwzględniania słusznego interesu obywatela aż do granic kolizji z interesem społecznym, powoduje, że zwolnienie ze względu na ważny interes służby powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy nie zachodzi żadna z przesłanek fakultatywnego zwolnienia /dotyczy to w szczególności prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30-letniej wysługi emerytalnej/;

6/ wykładnia niedookreślonego pojęcia "ważny interes służby" wymaga obiektywizacji kryteriów i konkretyzacji w każdej indywidualnej sprawie;

7/ obowiązek zasięgania opinii statutowych organów właściwego związku zawodowego policji przed podjęciem decyzji o zwolnieniu z uwagi "na ważny interes służby".

Jednocześnie orzecznictwo NSA w pełni aprobowało wysokie wymagania stawiane funkcjonariuszom policji i wyciągane przez przełożonych surowe konsekwencje w przypadkach naruszenia prawa przez funkcjonariuszy, niedopełnienia obowiązków czy przekroczenia uprawnień.

W serii spraw dot.funkcjonariuszy Służby Więziennej szczegółowo wyjaśniono podstawowe różnice pomiędzy poleceniem służbowym, które nie jest decyzją administracyjną zaskarżalną do sądu administracyjnego /np.delegowanie do innej jednostki na ściśle określony czas/, a przeniesieniem na inne stanowisko, czy do innej miejscowości, wymagającym wydania decyzji administracyjnej, podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, korygując niewłaściwą praktykę CZZK.

Omawiane sprawy należą do kłopotliwych w orzecznictwie z uwagi na niedoskonałość regulacji prawnej tej materii. Najwięcej

wątpliwości powstawało przy rozstrzyganiu spraw dot.administracyjnego stosunku służbowego funkcjonariuszy tzw.mundurowych a więc: żołnierzy zawodowych, policjantów itp. Przede wszystkim wątpliwości powstawały przy ocenie czy, każda decyzja w sprawach zatrudnienia pracowników mianowanych i funkcjonariuszy jest decyzją administracyjną w rozumieniu kpa /np.w sprawach wypłat uposażenia, dodatków itp. jako świadczeń ekwiwalentnych/.
Podnieść bowiem należy, iż w odniesieniu do niektórych grup pracowników w kwestii ich zwolnienia z pracy /służby/ brak szczególnej regulacji albo odesłania do przepisów ogólnych np.Kodeksu pracy albo ustawy o pracownikach urzędów państwowych /np.inspektorów NIK czy aplikantów prokuratorskich/. Powoduje to trudności w ustaleniu, czy sądowa ochrona stosunku pracy /służbowego/ takich pracowników /funkcjonariuszy/ należy do NSA czy też do sądów pracy. Zasadnicze wątpliwości budziła też, dotąd ostatecznie nie dozstrzygnięta, kwestia czy i jaka ochrona trwałości i treści stosunku służbowego przysługuje działaczom związków zawodowych np.w Policji,a to wobec niejasności przepisów ustawy o związkach zawodowych. Inną wątpliwość wywołała kwestia ochrony trwałości stosunku służbowego żołnierzy zawodowych - aktualnych lub byłych posłów i senatorów. Ostatecznie, w następstwie zajęcia stanowiska przez Sąd Najwyższy, przyjęto, że taka ochrona żołnierzom zawodowym - posłom i senatorom nie przysługuje.

Niedoskonałości legislacyjne w sferze stosunków pracy i służbowych powodują też inne trudności w orzecznictwie. Np.art.3 ust.4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych nadal stanowi,że mianowany na stanowisko w administracji państwowej może być tylko taki obywatel, który daje rękojmię "wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa". W związku z tym podnoszone były zarzuty, iż przepis o jakiejkolwiek rękojmi w odniesieniu do urzędników



państwowych nie może mieć zastosowania.

Sprawy dotyczące zasiłków dla bezrobotnych

Częste zmiany stanu prawnego, ograniczające krąg osób uprawnionych do otrzymania zasiłku, zaostrzające kryteria jego otrzymania lub ograniczające czasokres wypłaty zasiłku, a także niekomunikatywność przepisów, powodowały konieczność wyjaśnienia w orzecznictwie wielu przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, nasuwających wątpliwości i powodujących rozbieżności interpretacyjne w praktyce orzeczniczej organów administracji, a także NSA.

Problemem o zasadniczym znaczeniu, jaki stanął przed składami sędziowskimi rozpoznającymi te skargi, było wypracowanie jednolitej linii orzecznictwa, z uwagi na ciężar gatunkowy tych spraw, społeczne skutki przyjęcia określonej wykładni, a także fakt, że dotyczyły one podstaw egzystencji setek tysięcy bezrobotnych i członków ich rodzin.

Zasadnicze wątpliwości budził problem zgodności niektórych przepisów cyt. ustawy z Konstytucją RP. Skłoniło to składy orzekające NSA do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego 3 pytań prawnych, dotyczących powyższej problematyki.

Orzecznictwo NSA wyjaśniło wiele istotnych problemów związanych z pojęciem bezrobotnego, uprawnieniami absolwentów, czasokresem zasiłków pobieranych przez absolwentów, a także uprawnieniami do zasiłku mimo podjęcia przez absolwentów dalszej nauki w systemie zaocznym czy wieczorowym. Ponadto w orzecznictwie ujawniła się tendencja ochrony uprawnień osób bezrobotnych, niezdolnych przejściowo do podjęcia pracy /np. choroba czy pobyt w szpitalu/ oraz

uprawnień weteranów pracy itp.

W wielu orzeczeniach wyjaśniano kwestie związane z nałożonym w drodze decyzji administracyjnej obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranych zasiłków, korygując często sprzeczną z prawem praktykę decyzyjną organów administracji.

Wyjaśniono w orzecznictwie NSA w szczególności, że administracyjny tryb orzekania o obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, ustanowiony został dopiero przez ustawę z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Tryb ten nie ma zastosowania do świadczeń przyznanych i wypłaconych przed wejściem w życie tej ustawy, tj. przed 1.12.1991 r. Jedynie właściwą drogą dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń przed tą datą jest droga procesu cywilnego na zasadzie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu.

Rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się na tle art.2 ust.1 pkt 9 lit.e powyższej ustawy w zakresie związku pomiędzy wpisem do ewidencji działalności gospodarczej a uzyskaniem bądź utratą statusu bezrobotnego. W niektórych orzeczeniach prezentowano pogląd, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej przesądza o braku statusu bezrobotnego bez względu na to, czy działalność gospodarcza została podjęta i jest prowadzona /np. SA/Wr-873/92 z 25.09.92 r./. W innych wyrokach stwierdzono, że sam wpis nie wystarcza do takiego ustalenia i należy wykazać, że faktycznie działalność została podjęta i jest nadal prowadzona /np.SA/Wr-1261/92 z dn.10.11.92 r./. Wydaje się, że orzecznictwo Sądu zmierza do utrwalenia tego drugiego stanowiska, wskazując, że zarówno przepisy poprzedniej ustawy z dn.29.12.1989 r. jak i obecnie obowiązującej ustawy z dn.16.10. 1991 r.,łączą status bezrobotnego z prowadzeniem działalności gospodarczej lub podleganiem ubezpieczeniu społecznemu a nie z samym



formalnym wpisem do ewidencji działalności gospodarczej, a zatem pojawia się tu kwestia postępowania dowodowego /np.wyrok II SA 2119/92 z dn.10.12.1992 r./.

Na tle spraw o zwrot nienależnie pobranych zasiłków w orzecznictwie NSA dominował pogląd, że warunkiem zwrotu nienależnego świadczenia przyznanego ostateczną decyzją administracyjną w sytuacjach o jakich mowa w art.23 ust.2 pkt 2 ustawy jest wcześniejsze wzruszenie tej decyzji w trybie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności.

Odmienne stanowisko, którego przykładem jest wyrok SA/Wr-795/92, jest jak dotąd odosobnione i budzi wątpliwości. Wyrok ten skierowany został do glosowania.

W szczególnie spornych i kontrowersyjnych kwestiach prawnych kierowano pytania prawne do Sądu Najwyższego /np.uprawnienia do zasiłku absolwenta dziennych studiów doktoranckich/.

Z dniem 1 grudnia 1992 r. utraciło prawo do zasiłku kilkaset tysięcy bezrobotnych.

Powszechne wśród sędziów NSA jest przekonanie, że jednym z głównych mankamentów obecnego stanu prawnego jest b r a k i n s t y t u c j o n a l n y c h rozwiązań prawnych, swoistego "pomostu pomiędzy ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu a ustawą o pomocy społecznej, pozwalającego tysiącom bezrobotnym na w miarę jak najmniej dolegliwe przejście w orbitę zainteresowań i świadczeń pomocy społecznej w przypadku ustania prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Oświata, wychowanie, szkolnictwo wyższe.

W sprawach z zakresu oświaty, wychowania, szkolnictwa wyższego oraz nauki większość skarg dotyczyła nieprzyjęcia na studia.

Mimo, iż w sprawach przyjęć na studia sąd konsekwentnie prezentował stanowisko, iż w świetle przepisów ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym /Dz.U. Nr 65, poz.385/ określenie zasad i trybu przyjmowania na studia następuje wyłącznie w drodze uchwały senatu uczelni, to w dalszym ciągu zdarzają się sytuacje wskazujące na nieprzestrzeganie postanowień ustawy w tym zakresie. Miało to miejsce przy rekrutacji na studia przeprowadzonej w 1992 r. na Wydział Stomatologii Akademii Medycznej w Białymstoku. Senat uczelni w styczniu 1992 r. podjął uchwałę, w której określił zasady i tryb przyjęcia na I rok studiów w roku akademickim 1992/93, a następnie pod wpływem sugestii Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej wyrażonej w teleksie, władze uczelni w trakcie egzaminów zmieniły tę zasadę przyjęcia na studia, co było sprzeczne z uchwałą senatu. Zmiana ta spowodowała, że wiele osób, które zgodnie z uchwałą senatu - podaną do publicznej wiadomości - kwalifikowałoby się do przyjęcia na I rok studiów - nie zostało przyjętych. Niektóre z tych osób wniosły na decyzję Rektora tej uczelni skargi do NSA, które zostały przez sąd uwzględnione.

W sprawie, w której uchylono decyzję Rektora Akademii Medycznej w Łodzi odmawiającą przyjęcie na I rok studiów na Wydziale Lekarskim sąd wyraził pogląd, że w razie zakwestionowania przez kandydata na studia oceny jego odpowiedzi na pytania testowe niewystarczające dla prawidłowego wyjaśnienia sprawy - jest poprzestanie na kontroli tych odpowiedzi przez jednostkę opracowującą zestaw pytań.

## Ochrona dóbr kultury

W 1992 r. zaznaczył się wzrost wpływ spraw z zakresu ochrony dóbr kultury. W zdecydowanej większości dotyczyły one skarg właścicieli obiektów wpisanych do rejestru zabytków.



Zjawisko to wiąże się z przejmowaniem obiektów przez właścicieli lub z ich nabyciem przez nowych właścicieli /osoby fizyczne lub spółki/ a spowodowane jest tym, że wpisanie obiektu do rejestru zabytków następuje /zgodnie z prawem/ bez zgody czy opinii właściciela. Wpis do rejestru zabytków odbierany jest przez właścicieli jako ograniczenie prawa własności, gdyż przebudowa, odnowienie, nadbudowa i inne zmiany obiektu zabytkowego wymagają zezwolenia organu konserwatorskiego.

W przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków niepoślednią rolę odgrywają obciążające właściciela lub użytkownika koszty utrzymania zabytkowego obiektu w należytym stanie. Wysokość tych kosztów sprawia, że coraz częstsze są wnioski o skreślenie obiektu z rejestru zabytków.

## Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. została zmieniona nowelą z dnia 25 października 1991 r./Dz.U. Nr 113, poz.491/, która weszła w życie z dniem 9 grudnia 1991 r. Dotychczasowe przepisy wykonawcze miały zachować swą moc do czasu wydania nowych, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy, tj. do dnia 9 czerwca 1992 r. Tego rodzaju przepisy zawarte były m.in.w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1988 r. w sprawie udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej oraz uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodzin. Nowe rozporządzenie w tym zakresie wydano dopiero w dniu 10 listopada 1992 r. Ukazało się ono w Dzienniku Ustaw Nr 82 z dnia 24 listopada 1992 r. Postanowienie, że wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 9 czerwca 1992 r. nie zmieniło faktu, że w okresie od 9.06.92 r.do 24.11.92r.

istniała w tym zakresie luka, nie dająca się uzupełnić. Brak przepisów wykonawczych musiał zatem spowodować prawie 6-cio miesięczną zwłokę w sprawach będących w toku w dniu 9.06.1992 r.

W związku z nowelizacją ustawy powstały w orzecznictwie wątpliwości na tle przekazania dotychczasowej właściwości komisji poborowych do właściwości komisji lekarskich spraw o uznawaniu poborowych za zdolnych pod względem fizycznym i psychicznym do służby wojskowej i ustalaniu kategorii zdrowia. W NSA zdecydowanie przeważa pogląd, że orzeczenia komisji lekarskich powodują, tak jak poprzednio orzeczenia komisji poborowych w tym samym zakresie, bezpośrednie skutki prawne co do obowiązku służby wojskowej /określone w art.4 ust.1 i art.58 ust.1 ustawy/ i jako takie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art.1 § 1 pkt 1 i 104 kpa podlegającymi zaskarżeniu do sądu administracyjnego /art.196 § 1 i § 2 kpa/. Sądowa kontrola tych orzeczeń obejmuje sprawdzenie prawidłowości postępowania poprzedzającego ustalenie stanu zdrowia poborowego, a w szczególności czy badania stanu zdrowia były wszechstronne, oparte na wyczerpującym wywiadzie chorobowym i pełnych badaniach przedmiotowych oraz czy dokonana w następstwie tych badań kwalifikacja zdolności poborowego do służby wojskowej była zgodna z przepisami w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach. /pogląd ten reprezentuje np.wyrok SA/Wr 841/92 z dnia 28 października 92 r./. Odosobnione jest natomiast stanowisko odmienne wyrażone w postanowieniu II SA 1290/92 z dnia 21 sierpnia 1992 r.Dalsze orzecznictwo w tym zakresie ukształtuje już w pełni jednolitą wykładnię sądową tego zagadnienia.

W sprawach z zakresu powszechnego obowiązku obrony dominowały w 1992 r. skargi na decyzje komisji poborowych o odmowie skierowania do odbycia służby zastępczej. Przy rozpoznawaniu tych spraw



podtrzymano dotychczasową linię orzecznictwa, że w wypadku konfliktu pomiędzy obywatelską powinnością obrony kraju,a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań, skierowanie do służby zastępczej możliwe jest jedynie wówczas, gdy odbywanie służby wojskowej pozostawałoby w rzeczywistej sprzeczności z utrwalonymi już i wyznawanymi przekonaniami religijnymi i moralnymi, zaprzeczenie którym oznaczałoby konflikt sumienia negatywnie ciążący na rozwoju jednostki. Ten generalny kierunek interpretacji art.189 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony był uściślany i precyzowany w orzecznictwie NSA na tle poszczególnych stanów faktycznych w konkretnych sprawach. Przede wszystkim podkreślano w wyrokach, że:

- w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do konstruowania obywatelskiego prawa uchylania się od obowiązku pełnienia służby wojskowej przez wybór służby zastępczej;

- przepisy art.189-199 ustawy o powszechnym obowiązku obrony statuują jedynie prawną możliwość ubiegania się o przyznanie uprawnienia do realizacji obowiązku przez odbycie służby zastępczej;

- przesłanką uzyskania tego uprawnienia są przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne stojące na przeszkodzie odbycia zasadniczej służby wojskowej;

- pisemny wniosek poborowego wszczyna jedynie postępowanie w takiej sprawie, przy czym wniosek ten musi być przekonywająco uzasadniony przez wykazanie istnienia jednej z powyższych przesłanek:

- podstawą skierowania do służby zastępczej nie jest deklaracja poborowego lecz orzeczenie komisji poborowej wydane po dokonaniu w postępowaniu administracyjnym oceny wniosku poborowego i

jego twierdzeń w oparciu o materiał dowodowy konieczny do dokonania takiej oceny przedstawiony przez wnioskodawcę i uzupełniony przez komisję z urzędu;

- chodzi o takie zasady moralne, które są logiczne, wewnętrznie spójne, powszechnie apropowane i dają przekonującą odpowiedź na pytanie, dlaczego służba wojskowa zasadnicza nie da siępogodzić z wypełnieniem konstytucyjnego zapisu, że obrona Ojczyzny jest najświętszym obowiązkiem patriotycznym obywateli Rzeczypospolitej Polskiej /art.92 Konstytucji RP/;

-wolność nie ma charakteru bezwzględnego, jej granice wyznacza prawo do wolności drugiego człowieka, a gdy chodzi o społeczeństwo - interes zbiorowy; nikt nie może zaprzeczyć prawa do koniecznej obrony indywidualnej, a tym bardziej zbiorowej,

- z treści przepisu art.18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który traktuje o prawie do wolności myśli, sumienia i wyznania /podobnie jak art.82 Konstytucji RP/, nie można wyprowadzić wniosku, jakoby przepis ten stwarzał podstawę otrzymania skierowania do służby zastępczej, albowiem zawarta w nim zasada odnosi się również do żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową;

- z piątego przykaznia Dekalogu "nie zabijaj" nie da się wyprowadzić wniosku, że wiara rzymsko-katolicka zabrania odbywania zasadniczej służby wojskowej, bowiem przekonania religijne muszą opierać się na właściwej interpretacji tego przykazania; wykładnia ta powinna opierać się na dokumentach społecznego nauczania Kościoła i wypowiedziach jego zwierzchników; podstawowe znaczenie ma tu Konstytucja Duszpasterska o Kościele i Świecie Współczesnym "Gaudium et spes" wydana przez Papieża Pawła VI po zakończeniu Soboru Watykańskiego II,a także wypowiedzi i homilie Papieża Jana



Pawła II na temat znaczenia obowiązku służby wojskowej;

- przestrzeganie zasady równości wobec prawa oznacza stosowanie takich samych kryteriów prawnych wobec osób znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej; tymczasem wyznawcy różnych Kościołów znajdują się w odmiennej sytuacji ze względu na spełnianie, wynikających z rygorów doktrynalnych, prawnych przesłanek możliwości skierowania do służby zastępczej, a to zróżnicowanie nie zostało im przyznane, lecz jest rezultatem wyboru /aktu woli/; skoro nauki kościoła Rzymsko-Katolickiego nie sprzeciwiają się służbie wojskowej, a kanony wyznania "Świadków Jehowy" stwarzają nieprzezwyciężone przeszkody dla takiej służby, to wyznawcy obu tych Kościołów nie znajdują się w takiej samej sytuacji z punktu widzenia przepisów art.189-199 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Sprawy z zakresu ewidencji ludności, paszportów i cudzoziemców.

Podobnie jak w latach ubiegłych w grupie tej przeważały skargi na decyzje o wymeldowanie z miejsca pobytu stałego i o zameldowanie na pobyt stały. W sprawach o wymeldowanie nie pojawiły się nowe problemy prawne. Wątpliwości interpretacyjne powstały natomiast na tle art.47 ust.2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych /Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174/.

W orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, że w przypadku, gdy właściciel budynku bezzasadnie odmawia potwierdzenia uprawnienia osoby zgłaszającej zameldowanie do przebywania w lokalu, organ meldunkowy jest uprawniony do rozstrzygnięcia o dokonaniu zameldowania w oparciu o art.47 ust.2 i art.50 cyt.ustawy, natomiast brak jest

podstaw do ustalenia uprawnień do pobytu w lokalu w postępowaniu przed sądem powszechnym. W tym samym kierunku wypowiadał się Sąd Najwyższy /por.uchwała SN z dnia 11.XII.1984 r. III CZP 74/84 OSNCP z 1985 r.z.10, poz.148/. Jednakże w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 28 grudnia 1989 r./III CZP 81/89 OSN 1990 r.z.6,poz. 73/ Sąd Najwyższy odstąpił częściowo od tego kierunku i stwierdził, że brak jest podstaw do uznania, że pojęcie "uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie", jest wyłącznie pojęciem z zakresu przepisów o ewidencji ludności i w związku z tym zakwestionował pogląd, że podlega ono ustaleniu jedynie w postępowaniu administracyjnym.

Powyższe rozbieżności sprawiły, że skład 5 sędziów Sądu Najwyższego przekazał powiększonemu składowi tego Sądu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sprowadzające się do pytania, czy organ administracji właściwy w sprawach meldunkowych może na zasadzie art.47 ust.2 wymienionej ustawy ustalić i ocenić istnienie po stronie składającego wniosek o zameldowanie na pobyt stały, uprawnienia do przebywania w lokalu /pomieszczeniu/, w którym ma nastąpić zameldowanie oraz czy uprawnienie do przebywania w lokalu /pomieszczeniu/, w którym ma nastąpić zameldowanie na pobyt stały lub czasowy/ trwający ponad 2 miesiące/ musi być skuteczne względem właściciela /współwłaściciela, zarządcy/ budynku. Powiększony skład Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 11 lutego 1993 r./sygn.III AZP 29/92/ wyjaśnił, że organ właściwy w sprawach ewidencji ludności na zasadzie art. 47 ust.2 powołanej ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r.rozstrzyga wątpliwości co do istnienia po stronie składającego wniosek o zameldowanie na pobyt stały uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Jednocześnie uznał, że jeżeli na tle powyższego uprawnienia powstaje spór o charakterze cywilnoprawnym



zainteresowanemu służy droga sądowa.

Wpływ skarg na decyzje dotyczące wydania paszportów był nieznaczny. Najczęściej skargi dotyczyły wydania lub odmowy wydania paszportu osobom nie wykonującym obowiązku alimentacyjnego /art.6 ust.2 pkt 1 ustawy z 20.XI.1990 r. o paszportach/Dz.U. Nr 2 z 1991 r. poz.5/ oraz odmowy wydania paszportu osobom, przeciwko którym toczyło się postępowanie karne /art.6 ust.1 pkt 3 ustawy/. Wyraźne określenie w ustawie wypadków, w których organ paszportowy odmawia wydania paszportu oraz sytuacji, w których może wydać decyzję odmowną, a także kiedy następuje unieważnienie paszportu, sprawia, że na tle stosowania tej ustawy nie występują istotne wątpliwości natury prawnej.

Nieliczna jest grupa skarg na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych wydane na podstawie ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach /tekst jedn. Dz.U. Nr 7 z 1992 r.,poz.30/. Większość z nich dotyczyła decyzji o odmowie wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w postaci karty stałego pobytu. W ocenie NSA powołana ustawa z dnia 29 marca 1963 r. nie zawierająca w zasadzie żadnych kryteriów polityki imigracyjnej, nie odpowiada istniejącym potrzebom i coraz większemu zainteresowaniu cudzoziemców możliwością osiedlenia się na stałe w Polsce. Uznaniowy charakter decyzji oraz wydawanie kart stałego pobytu przez 49 wojewodów, nie sprzyja stosowaniu jednolitych kryteriów i pozwala na dużą dowolność przy podejmowaniu decyzji.

W zakresie spraw wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego NSA rozpoznał w 1992 r.:

- 153 skargi organów gminy na akty nadzoru wojewodów /stwierdzenie

nieważności uchwały organu gminy z powodu istotnego naruszenia prawa/, wniesione w trybie art.98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.95 z późn.zm./. Wpływ tych skarg w 1992 r. wyniósł 193;

- 72 skargi wojewodów na uchwały organów gmin z zarzutem istotnego naruszenia prawa, wniesione w trybie art.93 wyżej wymienionej ustawy. Wpływ tych skarg w 1992 r. wyniósł 100;
- 193 skargi na uchwały organów gmin wniesione w trybie art.101 omawianej ustawy przez osoby i jednostki organizacyjne z zarzutem naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia. Skarg takich wpłynęło w 1992 r. 303.

Jakkolwiek wyżej wskazana ustawa o samorządzie terytorialnym, wraz z ustawami jej towarzyszącymi, obowiązuje już prawie 3 lata, nadal liczne przepisy tych ustaw stwarzają trudności interpretacyjne. Jednym z najważniejszych problemów mających przy tym zasadnicze znaczenie dla sądowej ochrony praw gmin, okazała się kwestia podmiotu uprawnionego do wniesienia do sądu administracyjnego skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Wynikało to z faktu, że regulujący tę kwestię art.98 ustawy samorządowej określił bardzo nieprecyzyjnie, że "podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy" /ust.3 in fine/. Wymagało zatem rozstrzygnięcia, czy uchwała zarządu gminy również może być podstawą skargi, jeśli przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody była uchwała rady gminy, a ponadto - czy brak uchwały właściwego organu gminy może być uzupełniony po wpłynięciu skargi do NSA.

Już w wyroku z dnia 20 marca 1991 r. sygn.akt I SA 139/91 NSA orzekł, że podstawą skargi może być uchwała tylko tego organu gminy, którego uchwała stała się przedmiotem zaskarżanego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jednakże w razie braku uchwały właściwego organu gminy Sąd powinien ten organ wezwać do uzupełnienia skargi na zasadzie art.70 § 1 i § 2 kpc i dopiero po bezskutecznym upływie terminu do uzupełnienia skargi mogłaby ona zostać odrzucona. Sprawa ta jednak nadal budziła kontrowersje, czego dowodem mogło być pytanie prawne I Prezesa SN, rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. sygn.III AZP 8/91, potwierdzającą interpretację dokonaną w wyżej cytowanym wyroku NSA. Należy zauważyć, że w doktrynie zdania w tym względzie są nadal podzielone.



Coraz częściej w orzecznictwie NSA pojawiał się problem błędnej interpretacji zakresu kompetencji uchwałodawczych gmin. W wielu sprawach bowiem pojawiało się wprost wypowiadane przez organy gmin przekonanie o ich omnipotencji prawodawczej. Przejawiało się to w różnych dziedzinach i postaciach. Można tu wskazać tytułem przykładu ustalanie opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania gruntów na poziomie nawet 45% ceny gruntu /SA/Gd 96/92/. Sąd wskazał, że wprawdzie odpowiednia ustawa nie zakreśla górnej granicy dla podwyższania opłat rocznych, należy jednak w uchwałach uwzględniać cel i charakter instytucji wieczystego użytkowania. W innej sprawie chodziło o powołanie gminnego "rzecznika praw obywatelskich" /SA/Gd 1008/92/. Sąd uznał, że struktura organizacyjna i organy gmin są wyczerpująco uregulowane w ustawie o samorządzie terytorialnym,a zatem rada gminy nie może tworzyć własną uchwałą organów ustawowo nie przewidzianych. Można tu też wskazać zawieszenie mocy obowiązującej planu zagospodarowania przestrzennego /SA/P 393/92/, a więc zastosowanie instytucji w ogóle nie przewidzianej przez ustawę o planowaniu przestrzennym.

Do tej samej kategorii uchybień działalności uchwałodawczej rad

gmin można zaliczyć skłonność do powtarzania w uchwałach przepisów ustawowych, przez co stwarza się przekonanie, że przepis taki pochodzi od władz gminnych, a nie od organów panstwowych.

Na tle rozbieżności w orzecznictwie NSA i Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej powstał problem interpretacji pojęcia "mienie należące do" oraz określenia "gminy właściwej" w rozumieniu art.5 ust.1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.../Dz.U. Nr 32, poz.191/. W szczególności chodziło o ustalenie, czy grunty "należące do" przedsiębiorstw państwowych wymienionych w tym przepisie stawały się z mocy ustawy mieniem gminy właściwej według miejsca położenia gruntów, czy gminy właściwej jako organ założycielski danego przedsiębiorstwa.
Pytanie Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię tych pojęć zostało rozstrzygnięte uchwałą z dnia 9 grudnia 1992 r.sygn. W.13/91, która jednak nie usunęła do końca powstających wątpliwości.

Nadal ujawniają się trudności interpretacyjne pojęcia "sprawa z zakresu administracji publicznej", użytego w art.101 ust.1 ustawy samorządowej. Dotyczyło to m.in. dopuszczalności zaskarżania uchwały o ogłoszeniu przetargu publicznego na najem lokali użytkowych lub oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W wyroku SA/Wr 130/92 podjęto próbę wyodrębnienia w takiej procedurze czynności "z zakresu administracji publicznej" /ustalenie warunków i regulaminu przetargu/ i czynności cywilno-prawnych /przetarg właściwy/. Rozumowanie to jest raczej próbą poszukiwania rozstrzygnięcia niż rozstrzygnięciem wątpliwości interpretacyjnych.
Podobne wątpliwości pojawiają się także w kwestii charakteru prawnego oświadczenia zarządu gminy w przedmiocie aktualizacji ceny gruntu i opłat rocznych za jego użytkowanie wieczyste.

Jakkolwiek gminy z reguły skarżą się na brak funduszy, nazbyt



często sięgają po uchwały zwalniające członków gminy z ustawowych obowiązków pieniężnych. Np. nadal dość często spotykaną praktyką jest podejmowanie uchwał zwalniających wszystkich mieszkańców gminy od podatku od nieruchomości lub podatku od psów.
Sąd jednoznacznie opowiedział się za interpretacją, że tam, gdzie ustawa ustanawia zasadę opłacania podatku i dopuszcza jedynie pewne zwolnienia wprowadzane uchwałami rad gmin, niedopuszczalne jest uchylanie tej zasady w całości przez zwolnienie generalne przewidziane uchwałą rady gminy.
Również w kwestii obniżek cen za zbywane lokale mieszkalne Sąd uznał że jeżeli ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie przewiduje żadnych obniżek cen ani upoważnienia do ich ustanawiania, nie jest dopuszczalne ustanawianie w uchwałach organów gmin jakichkolwiek ulg dla nabywców lokali /I SA 602/92/.
Znamienne jest, że rada gminy twierdziła w jednej z takich spraw /SA/P 1881/92/, iż ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest sprzeczna z celami ustawy samorządowej i wobec tego może być pominięta przez radę.

Sąd utrwalił linię orzecznictwa zapoczątkowaną w 1991 r. /jednak wówczas z pewnymi chwiejnościami/, że radny nie może kwestionować w trybie art.101 § 1 ustawy samorządowej uchwały rady, której jest członkiem, tylko dlatego, że jest przeciwny danej uchwale. Byłoby to wykorzystywanie procedury sądowej do rozstrzygania sporów pomiędzy radnymi o treść uchwały w miejsce procedur właściwych funkcjonowaniu ciał przedstawicielskich /SA/Wr 601/92/.

Sąd przeciwstawiał się próbom wykorzystywania przez rady gmin statutów określających organizację i zakres działania sołectw do odmiennego niż w ustawie samorządowej kształtowania kompetencji organów działających w sołectwach /SA/Wr 238/92 i SA/Wr 1300/92/.

Dokonując interpretacji procedur związanych z przepisami o nadzorze nad działalnością komunalną, Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcia nadzorcze są przez wojewodów wydawane tylko z urzędu, wobec czego niedopuszczalna jest skarga do sądu na bezczynność wojewody w trybie art.216 kpa, jeżeli osoba trzecia zwróciła się do wojewody o wydanie takiego rozstrzygnięcia. Przesądzono także, iż pismo wojewody, zawiadamiające wnioskodawcę o stanowisku zajętym wobec wniosku, nie jest decyzją administracyjną. Stwierdzono także, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody może być zaskarżone do NSA tylko przez zainteresowaną gminę /SA/Wr 22/92 i SA/Wr 16/92/.

Najogólniej można powiedzieć, że orzecznictwo NSA w sprawach samorządowych służyło dwóm zasadniczym celom: ochronie samodzielności gmin, ale także ochronie porządku prawnego w przypadku jego naruszenia przez gminy.

## IV. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA

1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał w 1992 r. na rozprawie 13.405 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne, z czego 4.517 to jest 33,7% uwzględnił. Wśród rozpoznanych na rozprawie skarg 2.527 /55,9%/, dotyczyło decyzji wydanych przez kolegia odwoławcze sejmików samorządowych. W tej grupie spraw skuteczność skarg wyniosła 29,1%.

Wskaźnik skuteczności skarg, choć niższy niż w roku 1991 /35,8%/, w dalszym ciągu utrzymuje się na wysokim poziomie. Przyczyny takiego kształtowania się tego wskaźnika są złożone. Istotny wpływ na powyższy stan ma przede wszystkim nie zawsze w pełni zadawalający poziom orzecznictwa rządowej administracji ogólnej, pozostający w związku z występującym jeszcze w tych organach brakiem należycie przygotowanej kadry urzędniczej. Natrafiono również na wypadki, w których powodem wadliwości decyzji, a w związku z tym uwzględnienia skargi, był rażący brak staranności w przeprowadzeniu postępowania, świadczący nawet o lekceważeniu podstawowych reguł procedury administracyjnej.



Z obserwacji praktyki oraz analizy orzecznictwa wynika, że organy administracji w zbyt małym zakresie korzystały z możliwości weryfikacji swoich decyzji w trybie art.200 § 2 kpa. Jak wiadomo, przepis ten upoważnia organ, który wydał decyzję, do jej zmiany lub uchylenia /w terminie określonym w art.200 § 2 kpa/, jeżeli uzna wniesioną skargę w całości za uzasadnioną. Tymczasem do NSA wpływają sprawy, w których pomimo oczywistej zasadności skarg organ administracji nie skorzystał z procedury przewidzianej w art.200 § 2 kpa. Natrafiono natomiast na wypadki zastosowania art. 200 § 2 kpa w sytuacji, w której nie wystąpiły przesłanki wymienione w tym przepisie /np. sprawy IV SA 450/92 i SAO 218/92/.

Nie można także pominąć tego, że orzecznictwo organów odwoławczych nie wykorzystuje wszystkich możliwości korygowania niezgodnych z prawem decyzji.

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

Większy od przeciętnej krajowej /33,7%/ wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in.w sprawach z zakresu budownictwa, urbanistyki i architektury /40,8%/, gospodarki wodnej /42,7%/, ochrony przyrody oraz środowiska /47,6%/, oświaty, wychowania, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury /50,6%/, uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć /47,4%/, wywłaszczenia nieruchomości i

innych praw /50,6%/, zwrotu mienia /44,5%/ i ceł /54,4%/.

Niższy od przeciętnej krajowej wskaźnik skuteczności skarg stwierdzono m.in. w sprawach z zakresu cen, opłat i stawek taryfowych /25,6%/, geologii, geodezji i kartografii /25,9%/, gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej /11,8%/, nabycia mienia przez gminy i ich związki oraz inne komunalne osoby prawne /22,9%/, a także rolnictwa i leśnictwa, w tym gospodarki terenami rolnymi i leśnymi /25,5%/.

W skali terytorialnej najwyższy wskaźnik skuteczności skarg wystąpił m.in. w województwach: stołecznym warszawskim /39,5%/, gorzowskim /38,8%/, konińskim /37,3%/, koszalińskim /37,5%/, ostrołęckim /45,5%/ radomskim /39,8%/ i skierniewickim /39,1%/.

Najniższy wskaźnik skuteczności skarg odnotowano m.in. w województwach: katowickim /21,9%/, krakowskim /25,8%/, krośnieńskim /21,5%/, legnickim /23,1%/, łomżyńskim /25,9%/, nowosądeckim /24,8%/, opolskim /22,9%/, piotrkowskim /24,7%/, rzeszowskim /22,7%/ suwalskim /20,8%/ i tarnowskim /21,8%/.

Wskaźnik skuteczności skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 48,3%.

Istotny wpływ na rozmiary tego wskaźnika ma niewątpliwie bardzo wysoka skuteczność skarg w zakresie ceł /54,4%/,które, jak wspomniano, stanowią blisko połowę wszystkich skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji. Wysoka skuteczność skarg na powyższe decyzje świadczy o niskim poziomie orzecznictwa tych organów.

3. Bezpośrednią przyczyną uchylania i stwierdzenia nieważności przez NSA aktów administracyjnych są od kilku lat w zasadzie niezmienne uchybienia sprowadzające się do istotnych naruszeń przepisów postępowania administracyjnego oraz naruszeń prawa materialnego.



Naruszenia przepisów postępowania administracyjnego najczęściej polegały na:

- bezpodstawnym odstąpieniu od przeprowadzenia postępowania dowodowego lub tylko częściowym przeprowadzeniu tego postępowania,
- nieprawidłowym sposobie gromadzenia dowodów oraz bezpodstawnym odmawianiu waloru dowodu niektórym dokumentom lub przedmiotom /z obrazą art.75 § 1 kpa/,
- nierównym traktowaniu strony, a także uniemożliwianiu lub utrudnianiu stronom czynnego udziału w postępowaniu,
- wadliwym sporządzeniu decyzji, zwłaszcza wydawaniu decyzji bez uzasadnien lub z bardzo ogólnym uzasadnieniem.

W zakresie naruszeń prawa materialnego najczęściej występowały błędy polegające na wadliwym pojmowaniu niektórych pojęć i określeń ustawowych,a więc związane z wykładnią prawa. Dość często nadużywano wykładni celowościowej, opartej na ocenach wartościujących, co najczęściej prowadziło do wyniku przekreślającego rezultaty wykładni językowej i systemowej.

Przyczyny powyższego stanu, to:

- niedostateczne przygotowanie znacznej części pracowników administracji, którzy opracowują lub wydają decyzje,
- niedostateczny udział służb prawniczych w postępowaniu oraz nie zawsze w pełni zadawalający poziom tych służb,
- częste zmiany stanu prawnego, opóźnione ukazywanie się komentarzy, podręczników i opracowań naukowych, a w niektórych dziedzinach brak takich pozycji.

Podobnie jak w roku 1991 /por. Informację z 1991 r./ występowały naruszenia prawa polegające na nie przestrzeganiu przepisów o właściwości. Powodem tego był nieprzejrzysty podział kompetencji

pomiędzy gminy /działające w sferze zadań własnych i w sferze zadań zleconych/, a organy rejonowe rządowej administracji ogólnej.

Z pisma i skarg stron kierowanych do NSA wynika, że dość często wyroki tego Sądu wykonywane są z opóźnieniem. Wszelkie formy oddziaływania ze strony Sądu okazują się jednak nieskuteczne.

## V. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaorzeczniczych

W roku 1992, podobnie jak w latach ubiegłych, kontynuowano działania zmierzające do informowania właściwych organów o istotnych nieprawidłowościach w pracy organów administracji publicznej oraz do upowszechniania orzecznictwa NSA. Polegało to przede wszystkim na:

- informowaniu właściwych organów o istotnych uchybieniach w ich pracy na podstawie art.214 kpa,
- utrzymywaniu kontaktów z organami administracji,
- organizowaniu sesji wyjazdowych,
- uczestnictwie sędziów w szkoleniu pracowników administracji.

1. Naczelny Sąd Administracyjny w 1992 r. sporządził łącznie 52 wystąpienia sygnalizacyjne, w tym 17 zbiorowych, uogólniających, na podstawie większej liczby spraw. Przedmiotem wystąpień były nieprawidłowości w stosowaniu przez organy administracji przepisów prawa materialnego i procesowego. Duża grupa wystąpień dotyczyła nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania administracyjnego, nadsyłania Sądowi niekompletnych akt, przewlekłego załatwiania spraw, błędnej wykładni przepisów kpa.

Przewlekłego załatwiania spraw dotyczyły m.in. wystąpienia Prezesa



NSA z 19 lutego 1992 r. do Wojewody Łódzkiego w sprawie wszczętej w 1985 r., dotyczącej wypłaty odszkodowania za grunt przejęty pod budowę ulicy oraz z 25 lutego 1992 r. do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie usunięcia wad melioracji.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA we Wrocławiu sygnalizował także nieprawidłową praktykę łączenia postępowania odwoławczego i o stwierdzenie nieważności innej decyzji /wystąpienie z 21 września 1992 r. do przewodniczącego Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Wrocławskiego i z 30 listopada 1992 r. do Szefa Służby Zakwaterowania i Budownictwa Śląskiego Okręgu Wojskowego/. Natomiast w wystąpieniu z 30 stycznia 1992 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych zwrócił uwagę na brak podstaw do uchylenia decyzji w trybie art.200 § 2 kpa, jeżeli organ odwoławczy uznaje za słuszne tylko część zarzutów skargi. Błędnej wykładni art.200 § 2 kpa dotyczyła także sygnalizacja w sprawie SA/Lu 942/91, w której stwierdzono, że uchylenie w trybie art.200 § 2 kpa tylko decyzji organu odwoławczego w celu naprawienia błędów popełnionych przy jej wydawaniu, świadczy o wadliwym rozumieniu tego przepisu i jest niedozwolonym jego nadużyciem.

Prezes OZ NSA w Katowicach w wystąpieniach m.in. do Urzędu Wojewódzkiego w Częstochowie, Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bielsku Białej i do Izby Skarbowej w Katowicach sygnalizował brak w aktach dowodów doręczenia stronie decyzji. Powoduje to konieczność uzupełniania dokumentów, co przedłuża postępowanie i nie pozwala Sądowi na dokonanie wstępnej kontroli dopuszczalności skargi.

Prezes NSA w wystąpieniu z dnia 29 grudnia 1992 r. do Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów, zwrócił uwagę na rażące naruszenia prawa przy wydawaniu pozwoleń na sprzedaż alkoholu,

liczne przypadki wydawania zezwoleń poza ustalony limit oraz prowadzenie sprzedaży alkoholu mimo stwierdzenia nieważności zezwoleń. Za szczególnie niepokojące uznano nieegzekwowanie ostatecznych decyzji stwierdzających nieważność wydanych z naruszeniem prawa zezwoleń na sprzedaż alkoholu, co stwarza błędne wrażenie bezsilności prawa i organów powołanych do tego stosowania i egzekwowania. O nieprawidłowościach w zakresie stosowania ustawy z dnia 26 października 1982 r.o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi /Dz.U. Nr 35, poz.230/, Prezes NSA zasygnalizował również Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Przemysłu i Handlu oraz Wojewodzie Słupskiemu. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny udzielił odpowiedzi na sygnalizację.

Także wystąpienia Prezesa Ośrodka Zamiejscowego NSA we Wrocławiu z dnia 6 maja 1992 r. do Wojewody Wrocławskiego i z 28 grudnia 1992 r. do Prezydenta Miasta Wrocławia dotyczyły nieprawidłowości w zakresie stosowania ograniczeń wynikających z powołanej wyżej ustawy z dnia 26 października 1982 r.

W uogólniającym wystąpieniu z dnia 5 października 1992 r. skierowanym do Prezesa Głównego Urzędu Ceł, Prezes NSA zwrócił uwagę na błędną interpretację przepisów art.70 ust.2 pkt 3 w związku z art.43 ustawy - Prawo celne, co spowodowało, że decyzje organów celnych obu instancji w sprawie wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej skierowane zostały do przewoźników zamiast do osób przewożących towary celne. Było to powodem stwierdzenia nieważności tych decyzji. W tym samym wystąpieniu zwrócono także uwagę na nieprawidłową praktykę polegającą na zamieszczaniu w sentencji decyzji, niezależnie od rozstrzygnięcia sprawy, zaleceń dla organu celnego I instancji w zakresie wymiaru podatku obrotowego. Przypomniano w związku z tym, że urzędy celne zostały upoważnione do obliczania



i poboru podatku obrotowego od towarów sprowadzanych przez osoby fizyczne lub nadsyłanych tym osobom z zagranicy i w tym wypadku spełniają funkcje płatnika, a samo obliczenie jest czynnością materialno-techniczną.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku działając na podstawie art. 214 kpa w piśmie z dnia 18 marca 1992 r. zawiadomił Ministra Finansów o niezgodności zarządzenia MF z dnia 18 stycznia 1990 r. w sprawie ustalenia wzorów deklaracji dotyczących obliczania podatku od wzrostu wynagrodzeń w 1990 r. oraz określania sposobu ustalania kwoty wynagrodzeń za wrzesień 1989 r. i przeciętnego zatrudnienia /Dz.Urz.Min.Fin. nr 2, poz.3/ z ustawą z dnia 27 grudnia 1989 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r. /Dz.U. Nr 74, poz.438 z późn.zm./.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach w wystąpieniach z dnia 8 grudnia 1992 r. do przewodniczących Sejmików Samorządowych województw: katowickiego, bielskiego i częstochowskiego poinformował o powtarzających się uchybieniach w zakresie stosowania prawa procesowego, powodujących wydłużenie postępowania administracyjnego. Stwierdził także, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast jako organy I instancji, nie godzą się z orzeczeniami kolegiów odwoławczych o uchyleniu wydanych przez nich decyzji, wnoszą na te rozstrzygnięcia skargi do NSA. Skarga taka, jako niedopuszczalna, zostaje z mocy art.204 § 1 kpa odrzucona a postępowanie administracyjne niepotrzebnie przedłużone.

W wystąpieniu Prezesa NSA z 23 grudnia 1992 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zasygnalizowano ustanowienie na okres przejściowy nowego, nie znanego ustawie o pomocy społecznej, rodzaju świadczeń z pomocy społecznej /wydatki mieszkaniowe/, określono też materialnoprawne przesłanki przyznawania tego świadczenia

oraz jego cofania. Nie negując społecznego uzasadnienia utworzenia zasiłków na zmniejszenie obciążeń z tytułu miesięcznych wydatków mieszkaniowych w wystąpieniu wskazano, że Wytyczne Nr 39 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 czerwca 1991 r. w tej sprawie są nie tylko aktem kierownictwa wewnętrznego, ale również swoistą próbą regulacji materialno-prawnej, kształtującej uprawnienia obywateli. Zobowiązanie podporządkowanych organów administracyjnych wewnętrznym aktem kierowania, by przyznawały obywatelom określone korzyści mimo braku w tym względzie merytorycznej podstawy w ustawie zwykłej, jest przykładem "zastępowania" ustawy przez formy kierowniczego działania, nie mające charakteru prawotwórczego. Takie postępowanie narusza zasady budowy systemu prawa i musi być oceniane negatywnie nawet wówczas, gdy osiągane w ten sposób skutki czynią zadość społecznemu odczuciu słuszności i spotykają się ze społeczną aprobatą, stwierdził Prezes NSA.

W wystąpieniu z dnia 9 listopada 1992 r. do Wojewody Włocławskiego Prezes NSA zwrócił uwagę na nieuzasadnione umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie zezwolenia dla Zakładu Energetycznego na wejście na cudzy grunt w związku z realizacją inwestycji liniowej. W odpowiedzi na tę sygnalizację, Wojewoda Włocławski zawiadomił o podjętych przez siebie działaniach mających na celu ochronę słusznych interesów stron w postępowaniu administracyjnym.

W odpowiedziach na wystąpienia sygnalizacyjne /niestety nadal nielicznych/ organy administracji podzielają na ogół stanowisko NSA i informują o podjętych działaniach zmierzających do eliminowania zauważonych nieprawidłowości.

2. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymywał stałe kontakty z terenowymi organami administracji. Sędziowie NSA w roku 1992 przeprowadzili łącznie 37 szkoleń pracowników administracji. Najwięcej takich szkoleń przeprowadzono na terenie działania Ośrodków Zamiejscowych w Katowicach /10/, Wrocławiu /9/, Poznaniu /8/. Tematami szkoleń były m.in. gospodarka gruntami, prawo budowlane, prawo lokalowe, egzekucja administracyjna. Robocze spotkania z przedstawicielami administracji organizowano także po sesjach wyjazdowych, których odbyło się 16. Najwięcej sesji wyjazdowych odbyło się na terenie działania OZ NSA w Poznaniu /9/ i Lublina/4/.



Niektórzy sędziowie NSA /9 osób/, podobnie jak w latach ubiegłych, prowadzili zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa administracyjnego w szkołach wyższych na wydziałach prawa i administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Jagiellońskiego, Śląskiego, Poznańskiego oraz filii UMCS w Rzeszowie.

Sędziowie OZ NSA w Katowicach uczestniczyli w dwóch konferencjach naukowych zorganizowanych przez Uniwersytet Śląski /tematy: "Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze" i "Prawo własności w świetle zmian ustrojowych"/. Sędzia NSA uczestniczył także w pracach Komisji Rady Europy w Strasburgu.

Jeden sędzia odbył staż organizowany z inicjatywy Conseil d'Etat w Paryżu.

## VI. Udział w pracach legislacyjnych

W 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaopiniował 117 projektów aktów prawnych, w tym 39 ustaw i 78 aktów wykonawczych. Zgłoszono uwagi do 69 projektów. Wśród opiniowanych projektów aktów normatywnych niektóre miały ważne znaczenie ze względu na przedmiot i zakres regulacji. Dotyczy to przede wszystkim zgłoszonego przez Prezydenta RP projektu Karty Praw i Wolności. Przedmiotem opinii były ponadto projekty /założenia/ ustaw o zapobieganiu na-

ruszeniom w obrocie gospodarczym praw autorskich, o dostępności do broni, amunicji i materiałów wybuchowych, o instytucjach naukowych, o Polskim Monopolu Tytoniowym, o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Policji, o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, prawo celne, Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, prawo budowlane, prawo łowieckie, prawo przewozowe, o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

W zgłaszanych opiniach, oprócz uwag odnoszących się wprost do przedmiotu zamierzonej regulacji, podkreślano potrzebę:

- właściwego rozdziału normowanej materii pomiędzy ustawy i akty wykonawcze,
- zachowania precyzji językowej, unikania wieloznaczności używanych zwrotów oraz stosowania tych samych terminów dla określenia tych samych kwestii,
- szczegółowego i wyraźnego formułowania w ustawach upoważnień do wydania aktów wykonawczych,
- ścisłego przestrzegania przez organy wydające akty wykonawcze granic udzielonego im upoważnienia ustawowego.

Naczelny Sąd Administracyjny był reprezentowany na 4 uzgadniających konferencjach resortowych i międzyresortowych oraz na posiedzeniach Komisji Prawniczej URM. Członkowie kierownictwa NSA wzięli udział w posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu, poświęconych problematyce ważnych projektów ustaw.

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



## VII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Współdziałanie z Sądem Najwyższym wynikało ze sprawowanego przez ten Sąd nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem NSA i polegało na rozpoznawaniu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA oraz udzielaniu odpowiedzi na pytania prawne.

W 1992 r. w sprawach objętych właściwością NSA do Sądu Najwyższego wpłynęło 99 rewizji nadzwyczajnych /wobec 50 takich rewizji wniesionych w 1991 r./,w tym 4 sporządzone w 1991 r. /w 2 sprawach podjęto zawieszone w Sądzie Najwyższym postępowanie/. Najwięcej rewizji nadzwyczajnych wniósł Minister Sprawiedliwości - 74, z tego w 20 sprawach na wniosek Prezesa NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł 12 rewizji nadzwyczajnych, a Rzecznik Praw Obywatelskich - 7.

Dość znaczna liczba rewizji nadzwyczajnych związana była ze zmianą wykładni art.14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r.o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego /Dz.U. Nr 4, poz.8 z późn.zm./ oraz art.98 ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz.96 z późn.zm./.

Sąd Najwyższy rozpoznał w roku 1992 - 87 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, z czego uwzględnił 61, a 21 oddalił. Wśród uwzględnionych rewizji nadzwyczajnych znalazły się wszystkie rewizje wniesione z inspiracji Prezesa NSA. W czterech sprawach Sąd Najwyższy umorzył postępowanie, a jedną - załatwił w "inny sposób".

Wskaźnik wniesionych rewizji w stosunku do liczby rozpoznanych w tym roku spraw przez NSA nie jest wysoki i wynosi 0,5% wobec 0,3% w roku 1991. Skuteczność rewizji nadzwyczajnych rozpoznanych w roku 1992 wyraża się wskaźnikiem 70,1% wobec 51,2% w roku 1991.

W roku 1992 Prezes NSA wystąpił do Sądu Najwyższego z 2 wnioskami o podjęcie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości i których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie NSA. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z 4 takimi wnioskami, Minister Sprawiedliwości i Rzecznik Praw Obywatelskich z 2, a Prokurator Generalny z 1 wnioskiem.

Składy orzekające Sądu Najwyższego w związku z rozpoznawaniem rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA w 4 sprawach przekazały powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia budzące wątpliwości zagadnienia prawne. Natomiast składy orzekające NSA przekazały takie wątpliwości do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w 25 sprawach /art.391 § 1 kpc w związku z art.211 kpa/.

W sprawach objętych wnioskami i postanowieniami /"pytania" składów orzekających SN i NSA/ dotyczącymi zagadnień prawnych Sąd Najwyższy podjął w 1992 r. 32 uchwały, w tym 16 w składzie powiększonym. W 2 sprawach Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi, a jeden wniosek został cofnięty.

2. W roku 1992 Prezes NSA skierował do Trybunału Konstytucyjnego:

- 2 wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw,
- 3 wnioski o stwierdzenie zgodności prawa,
- 2 pytania prawne.

Składy orzekające NSA skierowały do Trybunału 4 pytania prawne.

Z przedstawionych danych wynika, że w roku 1992 Prezes NSA i składy orzekające tego Sądu zainicjowały podjęcie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w 11 sprawach, co wobec 2 wniosków do Trybunału w roku 1991 oznacza istotne zwiększenie aktywności w tym zakresie. Podkreślenia wymaga skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego sześciu pytań prawnych, obejmujących - jak wiadomo - wątpliwości



"konstytucyjne", które wyłoniły się przy rozpoznawaniu przez sąd administracyjny konkretnych spraw. Korzystanie z tej procedury kontroli aktów normatywnych jest wskazane, gdyż zapewnia ona rozstrzyganie indywidualnych spraw na podstawie "konstytucyjnych" przepisów prawnych oraz powoduje przenoszenie zasad konstytucyjnych do orzecznictwa sądowego i do kształtowania prokonstytucyjnej wykładni ustaw i innych aktów prawnych. Pamiętać należy, że rezultatem rozstrzygnięć i wykładni Trybunału jest także to, iż w zakresie objętym jego badaniem dochodzi do wewnętrznej spójności systemu prawnego, stanowiącej jeden z czynników praworządnego stosowania prawa.

Charakterystykę złożonych wniosków i pytań prawnych rozpocząć należy od wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw; dotyczyły one:

- art.1 ust.5 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym /Dz.U. z 1983 r. Nr 43, poz.191 z późn.zm./ przez wyjaśnienie, czy przewidzianemu w tym przepisie opodatkowaniu podatkiem obrotowym podlegają tylko towary sprowadzone lub otrzymane z zagranicy przez osoby i jednostki prowadzące działalność wytwórczą, usługową i handlową w rozumieniu art.1 ust.1 i 2 tej ustawy, czy też wszelkie towary sprowadzone lub otrzymane z zagranicy przez te osoby i jednostki, chociażby nawet nie prowadziły działalności gospodarczej, a charakter i ilość towaru wskazywały na mienie osobiste,
- art.10 ust.5 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./ przez wyjaśnienie, czy sformułowanie "pod budowę ulicy", użyte w tym przepisie, należy rozumieć wąsko, to jest

jako dające podstawę do wydzielenia z nieruchomości objętej podziałem gruntów niezbędnych jedynie pod budowę ulic i tylko niezbędnych dla obsługi działek powstałych w wyniku podziału, ale przewidzianych w planie zagospodarowanie pstrzennego, czy też należy je interpretować szeroko przez zastosowanie definicji budowy użytej w art.2 ust.2 ustawy z dnia 24 października 1974 r.- Prawo budowlane /Dz.U. Nr 38, poz.229 z późn.zm./, to jest uwzględniać także rozbudowę i przebudowę ulic, odnosząc pojęcie "ulica" nie tylko do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich, lecz do każdej ulicy /drogi/ przewidzianej w planie zagospodarowania przestrzennego, do której przylega działka objęta podziałem.

W roku 1992 Trybunał Konstytucyjny podjął w sprawie z wniosku Prezesa NSA jedną uchwałę /sygn.TK W 13/91/, w której ustalił wykładnię art.5 ust.1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych /Dz.U. Nr 32, poz.191 z późn.zm./ przedstawioną już w części II pkt 14 /sprawy samorządowe/ niniejszej informacji. Natomiast w dniu 6 stycznia 1993 r. Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni art.1 ust.5 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r.o podatku obrotowym,w której ustalił, że opodatkowaniu, o którym mowa we wniosku Prezesa NSA, podlegają towary sprowadzone lub otrzymane z zagranicy przez osoby fizyczne oraz nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, choćby nawet nie prowadziły one działalności wytwórczej, usługowej i handlowej.

Przedmiotem wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyj-



nego w ramach procedury abstrakcyjnej kontroli norm była kwestia zgodności:

- art.32 ust.5 ustawy z dnia 19 listopada 1990 r. o pomocy społecznej /Dz.U. Nr 87, poz.506/ w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 1 sierpnia 1992 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej /Dz.U. Nr 64, poz.311/ z art.1 i art.67 ust.2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 84, poz.426/,
- § 1 ust.2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie ustalenia wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych /Dz.U. Nr 72, poz.314/ z art.44 ust.4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości,
- § 21 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 maja 1992 r. w sprawie warunków przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych /Dz.U. Nr 42, poz.186/ z art.3 ust.2 i 22 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty /Dz.U. Nr 95, poz.425 z późn.zm./ w związku z art.127 § 2 kpa.

Po skierowaniu przez Prezesa NSA wniosku o stwierdzenie konstytucyjności § 21 powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 maja 1992 r. kwestionowany przepis został uchylony, w związku z czym, stosownie do art.4 ust.2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o Trybunale Konstytucyjnym /Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz.470/, Trybunał umorzył w sprawie postępowanie.

W roku 1992 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał ponadto wspólny wniosek Prezesa NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowany w 1991 r. i zgodnie z sugestią wnioskodawców orzekł, że przepis art. 36 ust.2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej /Dz.U. Nr 78, poz.462/ w części wyłączającej dochodzenia na drodze sądowej roszczeń wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy straży granicznej jest niezgodny z art.1 i art.67 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytania prawne Prezesa NSA skierowane do Trybunału Konstytucyjnego na skutek inspiracji składów orzekających tego Sądu, dotyczyły:

- zgodności § 5 ust.1, § 9 ust.1 pkt 1 i 2 oraz § 15 ust.1 zd.2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1983 r. w sprawie postępowania w przypadku szkód w majątku resortu spraw wewnętrznych /Dz.Urz.MSW Nr 6, poz.10 z późn.zm./ z art.17 w zw. z art.19 ust.2 pkt 2 dekretu z dnia 5 października 1955 r.o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej /Dz.U. Nr 40, poz.247 z późn.zm./,
- zgodności art.85 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz.127/, wskazującego na możliwość określenia przez organ administracji w decyzji o podziale nieruchomości obligatoryjnych dla właściciela terminów zabudowy działek powstałych w wyniku podziału, z art.1, art.7 i art.67 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu pytania prawnego dotyczącego § 5 ust.1 i innych przepisów wymienionego zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1983 r., Prezes NSA wyraził między innymi pogląd, że



ograniczenie temporalne przewidziane w art. 24 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o Trybunale Konstytucyjnym nie dotyczy pytań prawnych, w związku z czym w ramach tej procedury przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego mogą być wszystkie obowiązujące akty normatywne, niezależnie od daty ich ogłoszenia, zatwierdzenia /dekrety/ albo ustanowienia. W uzasadnieniu pytania przedstawiono szczegółowo analizę stosownych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym /Dz.U. Nr 38, poz.184/, a ponadto podniesiono, iż wyłączenie możliwości zbadania przez Trybunał konstytucyjności aktu normatywnego, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sądu lub innego organu orzekającego, z tego jedynie powodu, iż pytanie prawne zostało skierowane po upływie 5 lat od ogłoszenia, zatwierdzenia /dekrety/ lub ustanowienia tego aktu, byłoby nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Podnieść należy, że kwestia ta nie była do tego czasu przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko Trybunału, który w orzeczeniu z dnia 2 lutego 1993 r. w całości podzielił pogląd Prezesa NSA, ma charakter precedensowy i umożliwia w ramach procedury pytań prawnych poddanie kontroli Trybunału wszystkich obowiązujących aktów normatywnych, co w związku ze zmianami ustrojowymi, jakie w ostatnich latach nastąpiły w Polsce, wydaje się mieć szczególnie ważne znaczenie.

Trzy pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez składy orzekające NSA dotyczyły zgodności art.20 ust. 2 i art.61 ust.1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu /Dz.U. Nr 106, poz.457 z późn.zm./ z art.1 i 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w jednej sprawie przedmiotem pyta-

nia była kwestia zgodności § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości /Dz.U. Nr 72, poz.315/ z art. 69 ust.3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. z 1991 r. Nr 72, poz.315/. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawę tę połączono z wnioskami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Sejmiku Samorządowego Województwa Białostockiego, dotyczącymi także innych przepisów wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 16 marca 1992 r. orzekł między innymi, że przepis § 8 wymienionego rozporządzenia jest niezgodny z art.69 ust.3.powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz z art.44 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W innych sprawach dotyczących pytań prawnych Prezesa NSA lub składów orzekających tego Sądu, Trybunał Konstytucyjny w roku 1992 nie orzekał.

3. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymywał i rozwijał różne formy współpracy z przedstawicielami nauki prawa, wykorzystując w tym celu wspólne konferencje, seminaria, spotkania i inne kontakty. Sięganie do źródeł naukowych, śledzenie rozwoju doktryny, studiowanie literatury oraz badanie specjalistycznych publikacji przy rozpatrywaniu konkretnych spraw należy do ważnych elementów pracy sędziów NSA. Istotne znaczenie mają też glosy oraz inne publikacje naukowe.
W okresie zasadniczych zmian systemu prawnego, naukowy komentarz orzecznictwa nabiera szczególnego znaczenia, zarówno jako instrument eliminowania ewentualnych błędów, jak i czynnik sprzyjający ujedno-



liceniu linii judykatury. W roku 1992 NSA zwrócił się do przedstawicieli nauki z inicjatywą opracowania glos do 125 własnych orzeczeń. Bardzo znaczna ich liczba /przeszło 30%/ dotyczyła problematyki samorządu terytorialnego w szerokim ujęciu /nie tylko w kwestiach ustrojowych/, zagadnień z dziedziny podatków i ceł, gospodarki gruntami i wywłaszczeń, postępowania administracyjnego, zatrudnienia i bezrobocia, zastępczej służby wojskowej i innych. Glosatorzy najczęściej pozytywnie oceniali omawiane przez nich orzeczenia NSA, choć nie zabrakło - rzecz jasna - także glos krytycznych. Nadesłane glosy są stopniowo kierowane do publikacji w "Orzecznictwie Sądów Polskich" i w miesięczniku "Samorząd Terytorialny". Przewidywana jest publikacja także w innych czasopismach prawniczych, w szczególności w "Państwie i Prawie".

4. Współpraca z zagranicą

Naczelny Sąd Administracyjny brał udział w pracach Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych. W czerwcu 1992 r. delegacja NSA uczestniczyła w IV Kongresie tego Stowarzyszenia w Luksemburgu. W ramach prac przygotowawczych do Kongresu NSA opracował referat dotyczący problematyki statusu sędziego w Polsce.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli m.in. delegację Sądu Najwyższego Norwegii oraz Sądu Najwyższego Ukrainy, naukowców z Rady Europy, a także prof.E.Ebke z Niemiec, specjalistę z zakresu spraw finansowych i podatków.

## VIII. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza

1. Obsada sędziowska wynosiła w 1992 r. 116 osób, wobec 111 osób w 1991 r. Powołanych zostało 10 sędziów, a przeszło na emeryturę lub zmarło 5.

Liczba sędziów nadal wymaga zwiększenia. W związku ze znacznym wzrostem liczby skarg w 1992 r. /o 56,3%/ nie ma już możliwości utrzymania wysokiej sprawności sądu w drodze zwiększenia obciążenia sędziów, gdyż musiałoby to prowadzić nieuchronnie do obniżenia poziomu orzecznictwa. Podnieść należy, że w związku z wejściem w życie 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./,oczekiwać należy dalszego zwiększenia liczby skarg. Analiza postanowień tej ustawy dotyczących przesłanek i zasad orzekania o wspomnianych uprawnieniach, a w szczególności pozbawiania uprawnień kombatanckich, który obejmie około 50 tys.osób, uzasadnia ocenę, że w najbliższym czasie może wpłynąć do NSA zbliżona liczba skarg. Zaistniały już i spodziewany wzrost liczby skarg oraz przewidywane odejście na emeryturę kilku sędziów sprawia, iż w roku 1993 konieczne będą nowe powołania sędziowskie. Uzyskanie kandydatów nie będzie łatwe, a w Warszawie praktycznie niemożliwe /mała stosunkowo atrakcyjność finansowa oraz brak mieszkań dla osób zamiejscowych, przenoszących się do stolicy/.

Spośród 116 sędziów 52 orzeka w Warszawie, a 64 w Ośrodkach Zamiejscowych /w Gdańsku - 12; w Katowicach - 8; w Krakowie - 13; w Lublinie - 8; w Poznaniu - 13 i we Wrocławiu - 10/.

Charakterystyka kadry sędziowskiej przedstawiona w poprzednich sprawozdaniach jest w pełni aktualna. Kadra ta wykazuje bardzo wysokie kwalifikacje zawodowe, duże doświadczenie życiowe oraz pełną znajomość zasad funkcjonowania administracji. Część kadry uczestniczy w różnych formach w działalności społecznej. Trzech sędziów bierze udział w pracach Państwowej Komisji Wyborczej, w tym jeden jest wiceprzewodniczącym tej Komisji. Jeden z sędziów NSA jest członkiem Komisji Majątkowej do Spraw Mienia Kościelnego.



Liczba pracowników administracji wzrosła do 199 osób /wobec 183 w 1991 r./.Wszyscy spełniają warunki wymagane na pełnionych przez nich stanowiskach.

2. W 1992 r. NSA kontynuował rozpoczęty w roku 1988 kapitalny remont budynku stanowiącego siedzibę tego Sądu w Warszawie oraz prowadził kapitalny remont i modernizację nowego lokalu Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu.

3. W roku 1992 w NSA przystąpiono do komputeryzacji Sądu w Warszawie i we wszystkich ośrodkach zamiejscowych. W miesiącu grudniu 1992 r. oraz w styczniu i lutym 1993 r. sędziowie i pracownicy NSA uczestniczyli w szkoleniu w zakresie obsługi i korzystania z komputerów. Zakupiono i zainstalowano sprzęt komputerowy, który w najbliższym czasie zostanie doprowadzony do stanu umożliwiającego pełne jego wykorzystanie. System komputerowy NSA obejmuje orzecznictwo tego Sądu, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, obowiązujące akty normatywne, sprawy finansowe i kadry.

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

Dochody za rok 1992 wyniosły 5.922.794.700 zł, wydatki - 52.538.974 tys.zł. w tym wynagrodzenia i pochodne 35.541.093 tys.zł. które stanowią 67,7% ogólnych wydatków.

Naczelny Sąd Administracyjny przygotował projekt rozporządzenia urealniającego opłaty sądowe, jednakże pomimo upływu 6-ciu miesięcy akt ten nie został przez Radę Ministrów wydany.

## IX. Wnioski

Przedstawiona w niniejszej informacji działalność NSA w 1992 r. oraz sformułowane na jej tle oceny i wnioski wskazują na konieczność:

1. Podejmowania działań zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa sądowego. W tym celu należy w dalszym ciągu wykorzystywać konferencje sędziowskie i narady specjalistyczne, wydawnictwa prawnicze oraz informację wewnętrzną, a także współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Ważne znaczenie ma w tym zakresie ścisłe współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym /pytania prawne i wnioski o wykładnię/, Sądem Najwyższym /wnioski o podjęcie uchwał wyjaśniających przepisy budzące wątpliwości lub wywołujące rozbieżność w orzecznictwie/ oraz z Ministrem Sprawiedliwości /rewizje nadzwyczajne/.

2. Rozszerzenia współdziałania z organami administracji państwowej /rządowej i samorządowej/ w dotychczasowych formach /sesje wyjazdowe, szkolenia, sygnalizacje/.

3. Wystąpienia z inicjatywą podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu doprowadzenie do normatywnego zagwarantowania pełnego wykonywania przez organy administracji wyroków NSA. Dotychczasowe działania zmierzające do zdyscyplinowania tych organów okazały się nieskuteczne. Niezbędne jest również podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do usprawnienia postępowania przed NSA w zakresie wskazanym we wnioskach "Informacji" za rok 1991.



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

TABELA Nr 2

Wpływ skarg [1] na akty administracyjne
w zależności od organu, który wydał akt
w latach 1990 - 1992 .

| Rok | Wpłynęło skarg na akty administracyjne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Ogółem | w t y m | | | |
| | | na akty administracyjne organów terenowych | | na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych | |
| | | L.b. | % | L.b. | % |
| 1990 | 12.218 | 10.194 | 83,4 | 2.024 | 16,6 |
| 1991 | 15.212 | 12.774 | 84,0 | 2.438 | 16,0 |
| 1992 | 23.801 | 17.033 | 71,6 | 6.768 | 28,4 |

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

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia
w latach 1990 - 1992

| Rok | Pozostało z poprzedniego roku | Wpłynęło skarg | | | | | | Załatwiono skarg | | | | | | Pozostało na rok następny |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ogółem | w t y m | | | | | Ogółem | w t y m | | | | | |
| | | | na akty administracyjne | | na bezczynność organu | | | | na rozprawie | | na posiedzeniu niejawnym | | | |
| | | | L.b. | % | L.b. | % | | | L.b. | % | L.b. | % | | |
| 1990 | 3.513 | 12.504 | 12.218 | 97,7 | 286 | 2,3 | | 13.304 | 10.003 | 75,2 | 3.301 | 24,8 | | 2.713 |
| 1991 | 2.713 | 15.575 | 15.212 | 97,7 | 363 | 2,3 | | 14.732 | 11.081 | 75,2 | 3.651 | 24,8 | | 3.556 |
| 1992 | 3.556 | 24.336 | 23.801 | 97,8 | 535 | 2,2 | | 18.851 | 13.606 | 72,2 | 5.245 | 27,8 | | 9.041 |

TABELA Nr 3

Załatwienie na rozprawach [1] skarg [2] na akty administracyjne w latach 1990 - 1992

| Rok | Załatwiono na rozprawach skarg na akty administracyjne | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ogółem | w t y m | | | | | |
| | | przez uwzględnienie skargi | | przez oddalenie skargi | | w inny sposób | |
| | | L.b. | % | L.b. | % | L.b. | % |
| 1990 | 9.839 | 3.277 | 33,3 | 5.945 | 60,4 | 617 | 6,3 |
| 1991 | 10.918 | 3.906 | 35,8 | 6.218 | 56,9 | 794 | 7,3 |
| 1992 | 13.405 | 4.517 | 33,7 | 7.797 | 58,2 | 1.091 | 8,1 |

1. Tabela nie obejmuje załatwień na posiedzeniach niejawnych, które mają charakter formalny i dot.np. odrzucenia skargi czy umorzenia postępowania /por.tabela nr 1/.
2. Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwień skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,2% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 4

skargi na akty administracyjne [1] według rodzajów spraw w latach 1990 - 1992 [2]

| L. p. | Rodzaj spraw i ich symbole | Rok | Wpływ | | Uwzględniono na rozprawie w % |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | L.b. | % ogółu wpływu | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1 | Budownictwo, urbanistyka i architektura /601/ | 1990 | 2114 | 17,3 | 42,4 |
| | | 1991 | 2103 | 13,8 | 43,9 |
| | | 1992 | 2715 | 11,4 | 40,8 |
| 2 | Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/ | 1990 | 72 | 0,6 | 27,1 |
| | | 1991 | 73 | 0,5 | 23,3 |
| | | 1992 | 49 | 0,2 | 21,9 |
| 3 | Drogi publiczne, komunikacja, łączność, transport /603/ | 1990 | 81 | 0,6 | 53,8 |
| | | 1991 | 70 | 0,5 | 35,7 |
| | | 1992 | 148 | 0,6 | 32,8 |
| 4 | Działalność w dziedzinie wytwórczości, handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/ | 1990 | 124 | 1,0 | 30,7 |
| | | 1991 | 422 | 2,8 | 31,2 |
| | | 1992 | 719 | 3,0 | 32,4 |
| 5 | Sprawy wewnętrzne, w tym ewidencja ludności, dowody tożsamości, paszporty, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/ | 1990 | 791 | 6,5 | 22,0 |
| | | 1991 | 967 | 6,4 | 24,9 |
| | | 1992 | 1184 | 5,0 | 23,2 |
| 6 | Geologia, geodezja i kartografia /606/ | 1990 | 106 | 0,9 | 52,2 |
| | | 1991 | 162 | 1,0 | 46,7 |
| | | 1992 | 208 | 0,9 | 25,6 |
| 7 | Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami /607/ | 1990 | 3686 | 30,2 | 34,9 |
| | | 1991 | 3811 | 25,0 | 36,3 |
| | | 1992 | 3883 | 16,3 | 30,2 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| 8 | Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa /608/ | 1990 | 73 | 0,6 | 13,6 |
| | | 1991 | 90 | 0,6 | 6,2 |
| | | 1992 | 190 | 0,8 | 11,8 |
| 9 | Gospodarka wodna /609/ | 1990 | 113 | 0,9 | 53,2 |
| | | 1991 | 121 | 0,8 | 50,6 |
| | | 1992 | 154 | 0,6 | 42,7 |
| 10 | Nabycie mienia przez gminy i ich związki oraz inne komunalne osoby prawne /610/ | 1990 | 1 | - | - |
| | | 1991 | 121 | 0,8 | 12,7 |
| | | 1992 | 355 | 1,5 | 22,9 |
| 11 | Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne /611/ | 1990 | 2439 | 20,0 | 25,4 |
| | | 1991 | 3299 | 21,7 | 29,9 |
| | | 1992 | 3764 | 15,8 | 29,5 |
| 12 | Sprawy dewizowe /612/ | 1990 | 17 | 0,1 | 35,3 |
| | | 1991 | 2 | 0,1 | 66,7 |
| | | 1992 | 5 | - | 66,7 |
| 13 | Ochrona przyrody oraz środowiska /613/ | 1990 | 119 | 1,0 | 36,2 |
| | | 1991 | 170 | 1,1 | 52,3 |
| | | 1992 | 231 | 1,0 | 47,6 |
| 14 | Oświata, wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka i kultura /614/ | 1990 | 56 | 0,5 | 26,2 |
| | | 1991 | 109 | 0,7 | 61,0 |
| | | 1992 | 108 | 0,5 | 50,6 |
| 15 | Planowanie przestrzenne /615/ | 1990 | 310 | 2,5 | 51,1 |
| | | 1991 | 264 | 1,7 | 52,8 |
| | | 1992 | 397 | 1,7 | 43,5 |
| 16 | Rolnictwo i Leśnictwo, w tym gospodarka terenami rolniczymi i leśnymi/616/ | 1990 | 863 | 7,1 | 21,8 |
| | | 1991 | 671 | 4,4 | 27,4 |
| | | 1992 | 973 | 4,1 | 25,5 |



| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| 17 | Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/ | 1990 | 74 | 0,6 | 50,0 |
| | | 1991 | 101 | 0,7 | 60,0 |
| | | 1992 | 94 | 0,4 | 47,4 |
| 18 | Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw /618/ | 1990 | 310 | 2,5 | 48,9 |
| | | 1991 | 540 | 3,5 | 48,4 |
| | | 1992 | 801 | 3,4 | 50,6 |
| 19 | Zatrudnienie, opieka społeczna i sprawy socjalne /619/ | 1990 | 559 | 4,6 | 23,5 |
| | | 1991 | 1140 | 7,4 | 27,0 |
| | | 1992 | 2755 | 11,6 | 27,2 |
| 20 | Zdrowie, wymagania sanitarno-epidemiologiczne /620/ | 1990 | 150 | 1,2 | 32,2 |
| | | 1991 | 299 | 2,0 | 38,3 |
| | | 1992 | 602 | 2,5 | 31,2 |
| 21 | Prywatyzacja mienia /621/ | 1990 | 9 | 0,1 | 50,0 |
| | | 1991 | 30 | 0,2 | 47,4 |
| | | 1992 | 1 | - | 20,0 |
| 22 | Bankowość i instytucje ubezpieczeniowe /622/ | 1990 | 1 | - | - |
| | | 1991 | 16 | 0,1 | - |
| | | 1992 | 6 | - | 50,0 |
| 23 | Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/ | 1990 | 1 | - | - |
| | | 1991 | - | - | - |
| | | 1992 | - | - | - |
| 24 | Powszechny obowiązek obrony kraju /624/ | 1990 | 27 | 0,2 | 30,0 |
| | | 1991 | 315 | 2,0 | 46,6 |
| | | 1992 | 251 | 1,0 | 21,4 |
| 25 | Cudzoziemcy, azyl /625/ | 1990 | - | - | - |
| | | 1991 | 7 | 0,1 | - |
| | | 1992 | 15 | 0,1 | 55,6 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|
| 26 | Ustrój samorządu terytorialnego /626/ | 1990 | 25 | 0,2 | 28,6 |
| | | 1991 | 102 | 0,7 | 36,1 |
| | | 1992 | 175 | 0,7 | 40,5 |
| 27 | Nabycie mienia przez cudzoziemców /627/ | 1992 | 2 | - | - |
| 28 | Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/ | 1990 | - | - | - |
| | | 1991 | - | -- | - |
| | | 1992 | 1 | - | 100,0 |
| 29 | Zwrot mienia /629/ | 1992 | 234 | 1,0 | 44,5 |
| 30 | Cła /630/ | 1992 | 3301 | 13,9 | 54,4 |
| 31 | Zezwolenia na broń /631/ | 1992 | 92 | 0,4 | 36,4 |
| 32 | Inne nie objęte symbolami 601-631 | 1990 | 96 | 0,8 | 45,5 |
| | | 1991 | 167 | 1,1 | 38,7 |
| | | 1992 | 388 | 1,6 | 56,3 |
| 33 | OGÓŁEM | 1990 | 12218 | 100 | 33,3 |
| | | 1991 | 15212 | 100 | 35,8 |
| | | 1992 | 23801 | 100 | 33,7 |

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,2% wpływu /por.tabela nr 1/.
2. Dane dot.spraw objętych symbolami 629-631 są nieporównywalne z latami 1990 i 1991, gdyż dotychczas nie były wykazywane w odrębnych pozycjach.

TABELA Nr 5

Skargi na akty administracyjne terenowych organów II instancji /samorządowych i rządowych/ według województw w latach 1990 - 1992 .

| L. P. | Województwo | Rok | Wpływ | | Uwzględniono na rozprawie w % |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | L.b. | % ogółu wpływu | |
| 1 | St.warszawskie | 1990 | 959 | 9,4 | 46,9 |
| | | 1991 | 1169 | 9,2 | 45,2 |
| | | 1992 | 1356 | 8,0 | 39,5 |
| 2 | Bialskopodlaskie | 1990 | 87 | 0,9 | 31,8 |
| | | 1991 | 104 | 0,8 | 37,9 |
| | | 1992 | 112 | 0,7 | 25,7 |
| 3 | Białostockie | 1990 | 347 | 3,4 | 30,8 |
| | | 1991 | 287 | 2,2 | 33,8 |
| | | 1992 | 449 | 2,6 | 23,7 |
| 4 | Bielskie | 1990 | 187 | 1,8 | 34,2 |
| | | 1991 | 231 | 1,8 | 41,5 |
| | | 1992 | 350 | 2,1 | 34,3 |
| 5 | Bydgoskie | 1990 | 213 | 2,1 | 44,4 |
| | | 1991 | 217 | 1,7 | 49,4 |
| | | 1992 | 405 | 2,4 | 36,2 |
| 6 | Chełmskie | 1990 | 103 | 1,0 | 37,1 |
| | | 1991 | 75 | 0,6 | 35,6 |
| | | 1992 | 161 | o,9 | 29,0 |
| 7 | Ciechanowskie | 1990 | 90 | 0,9 | 38,7 |
| | | 1991 | 118 | 0,9 | 50,0 |
| | | 1992 | 244 | 1,4 | 21,1 |
| 8 | Częstochowskie | 1990 | 187 | 1,8 | 28,8 |
| | | 1991 | 281 | 2,2 | 30,2 |
| | | 1992 | 421 | 2,5 | 29,9 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 9 | Elbląskie | 1990 | 85 | 0,8 | 15,8 |
| | | 1991 | 152 | 1,2 | 42,3 |
| | | 1992 | 158 | 0,9 | 30,9 |
| 10 | Gdańskie | 1990 | 411 | 4,0 | 33,2 |
| | | 1991 | 523 | 4,1 | 45,2 |
| | | 1992 | 665 | 3,9 | 32,5 |
| 11 | Gorzowskie | 1990 | 110 | 1,1 | 28,7 |
| | | 1991 | 147 | 1,2 | 34,4 |
| | | 1992 | 173 | 1,0 | 38,8 |
| 12 | Jeleniogórskie | 1990 | 198 | 1,9 | 24,0 |
| | | 1991 | 205 | 1,6 | 32,5 |
| | | 1992 | 258 | 1,5 | 35,6 |
| 13 | Kaliskie | 1990 | 182 | 1,8 | 38,4 |
| | | 1991 | 258 | 2,0 | 38,9 |
| | | 1992 | 373 | 2,2 | 30,5 |
| 14 | Katowickie | 1990 | 484 | 4,7 | 30,3 |
| | | 1991 | 616 | 4,8 | 24,8 |
| | | 1992 | 868 | 5,1 | 21,9 |
| 15 | Kieleckie | 1990 | 227 | 2,2 | 24,4 |
| | | 1991 | 279 | 2,2 | 31,2 |
| | | 1992 | 506 | 3,0 | 33,3 |
| 16 | Konińskie | 1990 | 73 | 0,7 | 42,0 |
| | | 1991 | 90 | 0,7 | 29,8 |
| | | 1992 | 105 | 0,6 | 37,3 |
| 17 | Koszalińskie | 1990 | 172 | 1,7 | 28,4 |
| | | 1991 | 181 | 1,4 | 39,4 |
| | | 1992 | 293 | 1,7 | 37,5 |
| 18 | Krakowskie | 1990 | 496 | 4,9 | 25,1 |
| | | 1991 | 662 | 5,2 | 27,2 |
| | | 1992 | 740 | 4,3 | 25,8 |



| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 19 | Krośnieńskie | 1990 | 126 | 1,2 | 31,3 |
| | | 1991 | 142 | 1,1 | 31,5 |
| | | 1992 | 193 | 1,1 | 21,5 |
| 20 | Legnickie | 1990 | 141 | 1,4 | 21,8 |
| | | 1991 | 176 | 1,4 | 26,8 |
| | | 1992 | 182 | 1,1 | 23,1 |
| 21 | Leszczyńskie | 1990 | 94 | 0,9 | 26,6 |
| | | 1991 | 75 | 0,6 | 47,5 |
| | | 1992 | 112 | 0,7 | 32,5 |
| 22 | Lubelskie | 1990 | 364 | 3,6 | 31,7 |
| | | 1991 | 464 | 3,6 | 31,2 |
| | | 1992 | 584 | 3,4 | 29,3 |
| 23 | Łomżyńskie | 1990 | 68 | 0,7 | 28,9 |
| | | 1991 | 132 | 1,0 | 37,2 |
| | | 1992 | 164 | 1,0 | 25,9 |
| 24 | Łódzkie | 1990 | 340 | 3,3 | 32,5 |
| | | 1991 | 499 | 3,9 | 31,0 |
| | | 1992 | 670 | 3,9 | 28,9 |
| 25 | Nowosądeckie | 1990 | 188 | 1,8 | 29,7 |
| | | 1991 | 211 | 1,7 | 35,6 |
| | | 1992 | 278 | 1,6 | 24,8 |
| 26 | Olsztyńskie | 1990 | 154 | 1,5 | 25,0 |
| | | 1991 | 202 | 1,6 | 28,7 |
| | | 1992 | 326 | 1,9 | 24,5 |
| 27 | Opolskie | 1990 | 198 | 1,9 | 16,7 |
| | | 1991 | 309 | 2,4 | 20,1 |
| | | 1992 | 407 | 2,4 | 22,9 |
| 28 | Ostrołęckie | 1990 | 111 | 1,1 | 28,1 |
| | | 1991 | 182 | 1,4 | 57,5 |
| | | 1992 | 169 | 1,0 | 45,5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 29 | Pilskie | 1990 | 138 | 1,4 | 45,9 |
| | | 1991 | 140 | 1,1 | 43,6 |
| | | 1992 | 184 | 1,1 | 33,8 |
| 30 | Piotrkowskie | 1990 | 123 | 1,2 | 44,1 |
| | | 1991 | 201 | 1,6 | 40,1 |
| | | 1992 | 299 | 1,8 | 24,7 |
| 31 | Płockie | 1990 | 107 | 1,1 | 24,1 |
| | | 1991 | 134 | 1,0 | 38,9 |
| | | 1992 | 255 | 1,5 | 36,0 |
| 32 | Poznańskie | 1990 | 528 | 5,2 | 37,4 |
| | | 1991 | 635 | 5,0 | 37,3 |
| | | 1992 | 711 | 4,2 | 34,4 |
| 33 | Przemyskie | 1990 | 90 | 0,9 | 27,0 |
| | | 1991 | 107 | 0,8 | 31,3 |
| | | 1992 | 174 | 1,0 | 30,2 |
| 34 | Radomskie | 1990 | 165 | 1,6 | 36,0 |
| | | 1991 | 196 | 1,5 | 26,3 |
| | | 1992 | 289 | 1,7 | 39,8 |
| 35 | Rzeszowskie | 1990 | 140 | 1,4 | 19,0 |
| | | 1991 | 257 | 2,0 | 25,9 |
| | | 1992 | 421 | 2,5 | 22,7 |
| 36 | Siedleckie | 1990 | 187 | 1,8 | 25,0 |
| | | 1991 | 187 | 1,5 | 44,1 |
| | | 1992 | 245 | 1,4 | 33,5 |
| 37 | Sieradzkie | 1990 | 114 | 1,1 | 31,5 |
| | | 1991 | 114 | 0,9 | 26,5 |
| | | 1992 | 149 | 0,9 | 34,7 |
| 38 | Skierniewickie | 1990 | 141 | 1,4 | 42,7 |
| | | 1991 | 169 | 1,3 | 33,3 |
| | | 1992 | 185 | 1,1 | 39,1 |
| 39 | Słupskie | 1990 | 158 | 1,6 | 40,6 |
| | | 1991 | 217 | 1,7 | 39,4 |
| | | 1992 | 327 | 1,9 | 34,3 |



| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 40 | Suwalskie | 1990 | 119 | 1,2 | 32,3 |
| | | 1991 | 212 | 1,7 | 55,1 |
| | | 1992 | 214 | 1,3 | 20,8 |
| 41 | Szczecińskie | 1990 | 374 | 3,7 | 38,7 |
| | | 1991 | 427 | 3,3 | 44,2 |
| | | 1992 | 567 | 3,3 | 28,1 |
| 42 | Tarnobrzeskie | 1990 | 92 | 0,9 | 27,3 |
| | | 1991 | 152 | 1,2 | 30,4 |
| | | 1992 | 226 | 1,3 | 29,0 |
| 43 | Tarnowskie | 1990 | 122 | 1,2 | 19,8 |
| | | 1991 | 128 | 1,0 | 27,8 |
| | | 1992 | 183 | 1,1 | 21,8 |
| 44 | Toruńskie | 1990 | 170 | 1,7 | 31,1 |
| | | 1991 | 260 | 2,0 | 43,0 |
| | | 1992 | 332 | 1,9 | 30,4 |
| 45 | Wałbrzyskie | 1990 | 221 | 2,2 | 41,1 |
| | | 1991 | 217 | 1,7 | 28,6 |
| | | 1992 | 270 | 1,6 | 30,6 |
| 46 | Włocławskie | 1990 | 117 | 1,1 | 30,7 |
| | | 1991 | 138 | 1,1 | 25,2 |
| | | 1992 | 209 | 1,2 | 34,7 |
| 47 | Wrocławskie | 1990 | 466 | 4,6 | 32,1 |
| | | 1991 | 524 | 4,1 | 27,1 |
| | | 1992 | 613 | 3,6 | 29,2 |
| 48 | Zamojskie | 1990 | 126 | 1,2 | 41,5 |
| | | 1991 | 227 | 1,8 | 21,4 |
| | | 1992 | 227 | 1,3 | 36,6 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 49 | Zielonogórskie | 1990 | 101 | 1,0 | 25,9 |
| | | 1991 | 145 | 1,1 | 37,5 |
| | | 1992 | 231 | 1,4 | 32,2 |
| | OGÓŁEM | 1990 | 10194 | 100 | 33,0 |
| | | 1991 | 12774 | 100 | 35,3 |
| | | 1992 | 17033 | 100 | 31,0 |