NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1990

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, marzec 1991 r.

SPIS TREŚCI

I. Uwagi wstępne str. 1

II. Wpływ skarg str. 2

III. Postępowanie sądowe str. 5

IV. Orzecznictwo NSA str. 7

V. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA str. 29

VI. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaorzeczniczych str. 32

VII. Udział w pracach legislacyjnych str. 38

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami str. 40

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza str. 46

X. Wnioski str. 48

Załączniki:

Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie

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

Tabela Nr 3 - Załatwienie na rozprawach skarg na akty administracyjne

Tabela Nr 4 - Skargi na akty administracyjne według rodzajów spraw

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

I. Uwagi wstępne

W 1990 r. pojawiło się kilka nowych zjawisk, mających wpływ na funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bardzo szybkie i rozległe zmiany ustawodawcze, jakie wiążą się z przekształceniami ustrojowymi Państwa spowodowały pojawienie się w orzecznictwie wielu nowych, trudnych problemów interpretacyjnych. Nie bez znaczenia jest tu ciągle nienajlepsza jakość nowego prawa.

Reforma administracji państwowej polegająca na wyodrębnieniu, obok administracji rządowej, również administracji samorządowej, połączona z licznymi zmianami kadrowymi w administracji, ujawniła potrzebę udzielenia nowej administracji,nie zawsze znającej dotychczasowy dorobek NSA, stosownej pomocy.

W roku 1990 miało miejsce dawno oczekiwane i postulowane także przez środowisko sędziów NSA rozszerzenie kompetencji Sądu przez wprowadzenie przy określeniu zakresu właściwości NSA klauzuli generalnej. Należy wszakże zwrócić uwagę, że rozszerzaniu kompetencji NSA towarzyszyło równocześnie zjawisko ograniczania ingerencji administracyjnej w życie społeczne, a w konsekwencji przesunięcie niektórych kategorii spraw, w których dotychczas właściwy był NSA , do kompetencji sądów powszechnych.

Rok 1990 był rokiem dziesięciolecia funkcjonowania NSA. Na zorganizowanej w związku z tym konferencji sędziów, pracowników nauki oraz przedstawicieli administracji dokonano oceny dotychczasowego dorobku NSA i wytyczono zadania na przyszłość, także w zakresie unormowania problematyki NSA w nowej Konstytucji.

Dla prawidłowego funkcjonowania NSA ważne znaczenie miało też istotne zmniejszenie zaległości /o 22,8%/, co spowodowało znaczne przyśpieszenie postępowania sądowego. Przyczyną zmniejszenia zaległości był zarówno pewien wzrost liczby etatów sędziowskich,jak i zmniejszenie się wpływu spraw. W latach 1988-1989 wpływ skarg do NSA oscylował w granicach 14.000. W 1990 r. wpłynęły 12.504 skargi tj.o 1.218 mniej niż w 1989 r. /spadek o 8,9%/. Obniżenia wpływu spraw nie można uznać jednak za zjawisko o charakterze stałym. Potwierdzają to uzyskane informacje, że zarówno w niektórych organach odwo-

ławczych administracji rządowej /wojewodowie/ jak i samorządowej /kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych/ znajduje się znaczna ilość spraw nierozpoznanych. Ponadto należy mieć na względzie, że dokonywane zmiany prawne znajdują swoje odbicie w orzecznictwie sądowym dopiero po upływie pewnego czasu. Także więc, ostatnie rozszerzenie zakresu kompetencji NSA może zaowocować wzrostem wpływu spraw dopiero w roku 1991 i w latach następnych.

Postępowania sądowe wszczynane były głównie na skutek skarg wnoszonych przez obywateli /81,7% ogólnego wpływu skarg/, choć utrzymała się również, widoczna już w minionych latach, nieznaczna tendencja wzrostu udziału skarg wnoszonych przez osoby prawne i inne jednostki organizacyjne /18,3% wpływu skarg wobec 17,7% w 1989 r./.

Podobnie jak w latach poprzednich, w postępowaniu przed NSA najczęściej kwestionowano legalność aktów administracyjnych organów terenowych. Udział skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych uległ nieznacznemu zwiększeniu i stanowił 16,6% ogólnego wpływu /w 1989 r. - 15,5%/.

Utrzymał się nadal stosunkowo wysoki wskaźnik skuteczności wnoszonych skarg. Wskaźnik ten, będący porównaniem liczby skarg uwzględnionych przez Sąd z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawach, kształtował się odmiennie zarówno w poszczególnych rodzajach spraw, jak i województwach. W skali kraju wskaźnik ten wyniósł 33,3% /w 1989 r. - 33,4%/. W dalszym ciągu więc w wyniku przeprowadzonego postępowania sądowego w prawie co trzeciej sprawie stwierdzono naruszenie przez administrację prawa procesowego lub materialnego.

II. Wpływ skarg

1. W 1990 r. wpłynęło do NSA 12.218 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne, a w tym głównie na decyzje. W stosunku do 1989 r. wpływ obniżył się o 1.191 skarg tj.o 8,9%. Nieznacznie obniżyła się również z 313 do 286 liczba skarg na bezczynność organów administracji.

   Powyższe dane liczbowe nie obejmują 196 różnego rodzaju pism obywateli oraz jednostek organizacyjnych, sygnalizujących lub kwestionujących funkcjonowanie administracji i

organów ochrony prawnej /sądów powszechnych, prokuratur i policji/, które były załatwiane w trybie instytucji skarg i wniosków /art.221 i następne kpa/. Sposób załatwiania tych pism oraz wynikające z nich problemy objęte zostaną odrębną informacją.

2. Obniżył się w ogólnym wpływie, zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w odsetkach, udział skarg na akty administracyjne organów terenowych z 11.332 w 1989 r. do 10.194 /z 84,5 do 83,4%/. Spadła również w liczbach bezwzględnych liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych z 2.077 w 1989 r. do 2.024 przy jednoczesnym wzroście procentowym udziału tych skarg w ogólnym wpływie z 15,5 do 16,6.

   W postępowaniu przed NSA najczęściej kwestionowano decyzje ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /643 skargi/, Finansów /134/, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej /133/, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa /108/, Zdrowia i Opieki Społecznej /89/, Spraw Wewnętrznych /49/, Rynku Wewnętrznego /40/ oraz Głównego Urzędu Ceł /249 skarg/.

3. Liczba i rodzaj skarg w przekroju przedmiotowym nie uległy istotnym zmianom.

   Podobnie jak w latach ubiegłych, najliczniejsze były skargi kwestionujące akty administracyjne wydawane w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Wpłynęło ich łącznie 3.686, tj. o 921 mniej niż w 1989 r. Obniżył się również udział takich skarg w ogólnym wpływie z 34,3 do 30,2%.

   Drugą liczebnie grupą były skargi na rozstrzygnięcia z zakresu zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych. Liczba tych skarg obniżyła się nieznacznie z 2.481 w 1989 r. do 2.439, lecz ich udział w ogólnym wpływie wzrósł z 18,5 do 20,0%.

   Kolejną pozycję stanowiły skargi dotyczące budownictwa. W tej kategorii spraw nastąpił znaczny wzrost skarg z 1.766 w 1989 r. do 2.114 przy równoczesnym zwiększeniu wskaźnika udziału w ogólnym wpływie z 13,2 do 17,3%.

   Dalsze miejsca zajmowały skargi z zakresu rolnictwa i leśnictwa, których wniesiono 863 /7,1% wpływu/, ewidencji ludności - 791 /6,5%/, zatrudnienia i spraw socjalnych - 559 /4,6%/, pla-

nowania przestrzennego - 310 /2,5%/ oraz wywłaszczania nieruchomości - 310 /2,5/.

W innych, mniej licznych grupach spraw, zarówno liczby bezwzględne wniesionych skarg, jak i ich udział w ogólnym wpływie nie uległy istotnym zmianom. Szczegółowe dane dotyczące charakterystyki skarg w przekroju przedmiotowym zawiera tabela nr 4.

4. Wskaźniki udziału skarg w ogólnym wpływie spraw do NSA w przekroju terytorialnym również nie wykazują - w stosunku do 1989 r. - istotniejszych zmian. W niektórych województwach, pomimo obniżonego wpływu skarg, wskaźnik ich udziału w ogólnym wpływie uległ zwiększeniu bądź też utrzymał się na podobnym poziomie. I tak np. wzrosły one w województwie stołecznym warszawskim z 8,7 w 1989 r. do 9,4%, białostockim z 3,3 do 3,4%, bielskim z 1,7 do 1,8%, jeleniogórskim z 1,7 do 1,9% i kaliskim z 1,6 do 1,8%. Znaczny spadek wpływu i obniżenie wskaźnika odnotowano m.in.w województwach: gdańskim z 4,9 do 4,0%, katowickim z 5,6 do 4,7%, krakowskim z 5,1 do 4,9% , łódzkim z 3,4 do 3,3%, poznańskim z 5,4 do 5,2% i wrocławskim z 5,6 do 4,6%.

W kilku województwach wzrosły wpływy skarg i w konsekwencji również wskaźnik ich udziału w ogólnym wpływie spraw do NSA. I tak np.wzrósł on w województwach: lubelskim z 2,9 do 3,6% i szczecińskim z 2,3 do 3,7%.

Szczegółowe dane dotyczące charakterystyki skarg w przekroju terytorialnym zawiera tabela nr 5.

W 1990 r. do NSA w Warszawie wpłynęło łącznie 41,0% spraw /w 1989 r. - 40%/. Wpływ w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych NSA wynosił: w Gdańsku - 9,8%, Katowicach - 7,0%, Krakowie - 11,5%, Lublinie - 7,5%, Poznaniu - 13,1% i Wrocławiu - 10,1% ogólnego wpływu spraw do NSA.

5. Nieznacznie obniżyła się liczba skarg na niewydanie w terminie rozstrzygnięcia przez właściwe organy administracji. Skarg takich wpłynęło 286 /w 1989 r. - 313/, co stanowi zaledwie 2,3% ogólnego wpływu. Niewielka liczba takich skarg nie wyczerpuje wszystkich przypadków rażąco przewlekłego postępowania administracyjnego. Ma to miejsce zarówno wówczas, gdy organ nie podjął w terminie żadnych czynności w sprawie, jak i wtedy, gdy prowadził postępowanie, lecz wbrew ustawowemu obowiązkowi nie zakończył go

wydaniem właściwego aktu administracyjnego. Podstaw do wnoszenia takich skarg jest znacznie więcej niż wynikałoby to z wpływających do Sądu spraw. Z pism wpływających do NSA i kwestionujących niewłaściwą pracę administracji wynika, że uczestnicy postępowania administracyjnego nie zawsze wiedzą o możliwości ochrony swych praw także i na tej drodze.

W II półroczu 1990 r. zaczęły wpływać do NSA skargi w sprawach samorządowych. Spraw takich wpłynęło łącznie 318. W 277 z nich strony kwestionowały decyzje wydawane w sprawach indywidualnych przez kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych. Wojewodowie, jako organy nadzoru nad działalnością komunalną, wnieśli 12 skarg domagając się stwierdzenia nieważności uchwał organów gminy. Gminy natomiast w 20 sprawach wniosły o uchylenie bądź stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Ponadto w 9 sprawach obywatele lub różnego rodzaju jednostki organizacyjne zakwestionowali legalność uchwał organów gminy. Najwięcej skarg w wymienionych wyżej sprawach wniesiono do Ośrodków Zamiejscowych NSA w Poznaniu /76/ i Wrocławiu /71/.

III. Postępowanie sądowe

1. W 1990 r. rozpoznano 13.304 skarg, w tym 285 na bezczynność organów administracji. Większość skarg, a mianowicie 10.003 /75,2%/ załatwiono po przeprowadzeniu rozprawy. Na posiedzeniach niejawnych - w formie postanowienia - załatwiono 3.301 skarg /24,8%/. Utrzymała się wzrostowa tendencja załatwień na rozprawie. Odsetek załatwień w tym trybie w latach 1988-1989 wynosił kolejno: 73,2 i 74,6.

W dalszym ciągu w znacznej ilości akt administracyjnych przesyłanych wraz z skargami do NSA stwierdzano różnego rodzaju braki i nieprawidłowości, których usunięcie - w drodze telefonicznych lub pisemnych interwencji Sądu - przedłużało postępowanie sądowe. Zaznaczyła się wprawdzie w tym względzie pewna poprawa,lecz nie jest ona jeszcze wystarczająca.Do najistotniejszych uchybień należy przedstawianie akt nie zawierających wszystkich dowodów, na których oparto wydawane w sprawie rozstrzygnięcia. Niejednokrotnie przedstawiano również akta nieuporządkowane i niekompletne, a w szczególności bez właściwego udokumentowania przeprowa-

dzonych w postępowaniu administracyjnym czynności procesowych. Nad stwierdzano uchybienia w zakresie doręczania stronom pism urzędowych, a zwłaszcza wydawanych w sprawie rozstrzygnięć /często wysyłanych listami zwykłymi/,bez potwierdzenia ich odbioru, co często uniemożliwia ustalenie, czy skarga została wniesiona w przewidzianym prawem terminie.

3. Nadal, mimo wielu interwencji i sygnalizacji NSA, przesyłano niejednokrotnie do Sądu akta wraz ze skargami po upływie trzydziestodniowego terminu od daty wniesienia skargi /art. 200 § 2 kpa/. Niekiedy przekroczenia tego terminu były szczególnie rażące.

I tak na przykład:

Główny Inspektor Sanitarny w sprawie I SA 144/90 przesłał skargę po upływie 4 miesięcy, natomiast w sprawie I SA 306/90 po 5 miesiącach od daty ich wniesienia.

Wydział Spraw Lokalowych Urzędu Miasta St.Warszawy w sprawie I SA 434/90 przekazał skargę po 10 miesiącach od dnia jej złożenia.

Izba Skarbowa w Siedlcach w sprawie III SA 363/90 przekazała skargę po 13 miesiącach, zaś w sprawie III SA 367/90 po 8 miesiącach od daty wniesienia skargi.

Główny Architekt Wojewódzki w Lublinie w sprawie SA/Lu 679/90 przesłał skargę po 7 miesiącach od jej złożenia.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Wojewódzkiego w Radomiu w sprawie SA/Lu 906/90 przekazał skargę po 6 miesiącach od dnia jej wniesienia.

W sprawach IV SAO 265/89 i IV SAO 234/89 Sąd w listopadzie 1989 r. przekazał Ministerstwu Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych skargi stron w celu postąpienia z nimi zgodnie z art. 200 kpa, tj. ewentualnego uwzględnienia ich w całości lub złożenia odpowiedzi. Do końca 1990 r. - pomimo kilku ponagleń - Ministerstwo nie przekazało akt do Sądu i nie udzieliło w obu sprawach odpowiedzi.

Przedstawione wyżej oraz inne tego rodzaju przykłady przedłużającego się postępowania administracyjnego świadczą o nieskutecznej kontroli wewnętrznej funkcjonowania administracji. Powodują one również liczne skargi uczestników postępowania

administracyjnego, którzy w pismach kierowanych do NSA zarzucają administracji biurokratyzm i ignorowanie interesów obywateli.

Na przebieg postępowania przed NSA w istotny sposób wpływa aktywny udział jej uczestników, a w tym przede wszystkim stron i ich pełnomocników.

Udział pełnomocników organów dministracji w rozprawach sądowych nie był wystarczający. Uczestniczyli oni przeciętnie /w skali kraju/ w 39,3% spraw rozpatrywanych na rozprawach /w 1989 r. wskaźnik ten wynosił 45,7%/. W przekroju terytorialnym wskaźnik ten kształtował się różnie i wynosił: w Ośrodkach Zamiejscowych NSA w Gdańsku - 28,2%, Katowicach - 40,6%, Krakowie - 33,7%, Lublinie - 50,6%, Poznaniu - 43,8% i Wrocławiu - 53,1%.

Niedostateczny był również udział przedstawicieli organów naczelnych i centralnych w rozprawach przed NSA w Warszawie. Najczęściej uczestniczyli w nich przedstawiciele Ministra Finansów i Głównego Urzędu Ceł.

Prokuratorzy brali udział w rozpoznawaniu 17,3% spraw wyznaczonych na rozprawy. Zgodnie z przepisami, zawiadamiani byli o wszystkich posiedzeniach Sądu, a ponadto również dodatkowo w poszczególnych sprawach o istotnym znaczeniu społecznym, w których udział prokuratora był, zdaniem Sądu,pożądany.

Adwokaci występowali - najczęściej jako pełnomocnicy skarżących - w 17,7% rozpoznawanych spraw. Najniższy wskaźnik udziału adwokatów w postępowaniu sądowym stwierdzono w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach /7,4%/ i we Wrocławiu /9,2%/, najwyższy zaś w Lublinie /20,9%/. W sprawach rozpatrywanych w NSA w Warszawie wskaźnik ten kształtował się w granicach 27%.

/. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 1990 r. kontynuowano realizację w orzecznictwie podstawowych koncepcji interpretacyjnych wypracowanych i utrwalonych w dziesięcioletniej działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należą do nich w szczególności:

- zasada, że decyzja administracyjna może być wydana jedynie na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawnego, a więc,

że podstawy decyzji administracyjnej nie może stanowić tzw. samoistny akt prawny organów administracji państwowej;

- uznanie, że organ administracyjny ma obowiązek uwzględniania nie tylko ustaw i aktów wykonawczych ale i zasad Konstytucji R.P., w tym zwłaszcza zasady równości wobec prawa. NSA wskazywał w związku z tym m.in.,że wobec podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej powinny zapadać decyzje o podobnej treści, że niedopuszczalne jest arbitralne różnicowanie obywateli ze względu na ich pozycję społeczną, poglądy lub przekonania i, że równość wobec prawa wymaga jasnego formułowania i podawania do wiadomości osób zainteresowanych kryteriów, jakimi kieruje się organ przy załatwianiu sprawy;
- traktowanie zwrotów niedookreślonych, takich jak "interes gospodarki narodowej", "ważne przyczyny", itp., jako elementów normy prawnej, których stosowanie wymaga uzasadnienia przez organ administracyjny i podlega pełnej kontroli NSA;
- przyjęcie, że uznanie administracyjne nie uprawnia organu administracyjnego do działania arbitralnego i, że także i działanie organu w ramach uznania administracyjnego podlega kontroli sądowej, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przepisów postępowania administracyjnego,które gwarantują stronom czynny udział we wszystkich stadiach tego postępowania /art.10 k.p.a./, nakładają na organy orzekające obowiązek zgromadzenia wszystkich potrzebnych dowodów oraz dokonania prawidłowego ustalenia istniejącego w sprawie stanu faktycznego /art.7 i 77 § 1 k.p.a./, nakazują organowi rozpatrującemu sprawę załatwianie spraw z uwzględnieniem "interesu społecznego i słusznego interesu obywateli" /art.7 k.p.a./ oraz określają wymagania, jakim musi odpowiadać uzasadnienie decyzji, w którym organ orzekający powinien wskazać i omówić konkretne przesłanki rozstrzygnięcia, zindywidualizowane w stosunku do adresata decyzji w określonym stanie faktycznym sprawy /art.107 § 3 k.p.a./.

Orzecznictwo NSA, ujawniając i wskazując na tle rozpoznawanych spraw nieprawidłowości w działaniach administracji, przyczyniało się do podnoszenia poziomu jej funkcjonowania. Istotne znaczenie miały w szczególności orzeczenia NSA dotyczące wykładni przepisów regulujących problematykę gospodarki gruntami, spraw gospodarczych, rolnych, podatkowych, zatrudnienia oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego.

W zakresie g o s p o d a r k i g r u n t a m i sprawy rozpoznawane przez NSAmożna podzielić na trzy zasadnicze grupy.

Pierwsza, dominująca grupa skarg dotyczyła opłat za użytkowanie wieczyste. Wnosiły je osoby, które - stosownie do obowiązującego art.44 ust.3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jako posiadacze prawa użytkowania wieczystego w dniu wejścia w życie tej ustawy /1 sierpnia 1985 r./ - miały być w sferze opłat traktowane w sposób uprzywilejowany. Osobom tym jednak opłaty za lata 1986 - 1988 nie zostały ustalone z przyczyn od nich niezależnych. Płaciły więc je nadal w poprzednio ustalonej wysokości. W związku ze skreśleniem art.44 ust.3 przy nowelizacji powyższej ustawy, dokonanej ustawą z 13 lipca 1988 r. - organy administracji wymierzały użytkownikom wieczystym opłaty roczne wstecznie według zasad wprowadzonych nowelą, tj. znacznie wyższe od tych, które wynikałyby z poprzednio obowiązującego art. 44 ust.3. Taki kierunek orzecznictwa administracyjnego spowodował liczne skargi obywateli na decyzje ustalające opłaty.

Zagadnienie to budziło również wątpliwości w orzecznictwie sądowym. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1990 r. podtrzymany został ten kierunek orzecznictwa NSA w myśl którego przy ustalaniu po raz pierwszy po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów przez osoby fizyczne i spółdzielnie mieszkaniowe, należnej za okres od 1 stycznia 1986 r.do 19 lipca 1988 r., należy stosować art.44 ust.3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W wyniku tego stanowiska, NSA uchylił szereg decyzji organów administracji wymierzających opłaty za powyższy okres.

Druga znaczna grupa skarg związana była z wymierzaniem dyrekcjom okręgowym dróg publicznych, sprawującym zarząd drogami publicznymi, opłat z tytułu zarządu gruntami państwowymi znajdującymi się pod drogami publicznymi.
Po pewnych wahaniach orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego stanęło na stanowisku, potwierdzonym przez Sąd Najwyższy w uchwale z dn.16 listopada 1990 r.,że chodzi tu o zarząd w sensie powierniczym, a nie w rozumieniu ustawy o gospodarce

gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to zaś wyłącza możliwość obciążania zarządców dróg miejskich opłatami z tytułu zarządu gruntami znajdującymi się pod takimi drogami. Organy administracji państwowej uznawały zaś, że zarząd ten jest zarządem w rozumieniu ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i wymierzały dyrekcjom dróg publicznych opłaty z tytułu tego zarządu. W następstwie tego, NSA stwierdzał nieważność decyzji wymierzających powyższe opłaty.

W roku 1990 wniesiono pewną liczbę skarg na decyzje Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdzające nieważność wydanych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, decyzji organów stopnia podstawowego o sprzedaży najemcom państwowych lokali mieszkalnych z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu. Z dniem 1 stycznia 1990 r. bowiem weszły w życie przepisy dotyczące przeszacowania środków trwałych, w tym również budynków mieszkalnych. Minister stał na stanowisku, że szacunki biegłych nie uwzględniające przepisów dotyczących przeszacowania majątku trwałego nie oddawały rzeczywistej wartości lokali i dlatego decyzje ustalające ceny na podstawie takich szacunków zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. NSA nie podzielił tego stanowiska, przyjmując, że dokonywana przez biegłych - zgodnie z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - wycena wartości lokali mieszkalnych nie ma bezpośredniego związku z przepisami o przeszacowaniu majątku trwałego, dlatego pominięcie tych przepisów przy szacowaniu sprzedawanych lokali mieszkalnych nie powoduje wadliwości decyzji. Z tych względów powyższe decyzje Ministra w omawianych sprawach były przez NSA uchylane.

2. Sprawy l o k a l o w e i m i e s z k a n i o w e należały - podobnie jak w latach poprzednich - do jednej z liczniejszych kategorii spraw. W skargach kwestionowano najczęściej decyzje o odmowie przydziału lokali mieszkalnych, w tym o odmowie przydziału pomieszczeń zastępczych w celu wykonania wyroków eksmisyjnych, o ustaleniu wysokości czynszu najmu za lokale mieszkalne, a zwłaszcza lokale zakładowe oraz decyzje o zamianie lokali mieszkalnych między najemcami w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność osób fizycznych. Z orzecznictwa NSA wynika, że skargi w tych sprawach wiążą się ściśle z trudną sytuacją

mieszkaniową znacznej części społeczeństwa oraz niedoborem lokali podlegających przydziałowi na mocy decyzji administracyjnej.

3. W zakresie o c h r o n y z d r o w i a największa liczba skarg kwestionowała decyzje organów inspekcji sanitarnej w przedmiocie chorób zawodowych. Najczęściej występującymi chorobami zawodowymi w sprawach rozpoznawanych przez NSA były choroby narządu słuchu, choroby wibracyjne i alergiczne.

Z orzecznictwa NSA wynika, że w sprawach, w których dochodziło do uchylenia decyzji przez Sąd, przyczyną tego było z reguły niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, a w szczególności wadliwe przeprowadzanie postępowania dowodowego. Np. badano skarżącego tylko przez jedną jednostkę organizacyjną służby zdrowia, mimo iż § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych wskazuje, że na żądanie zainteresowanego, kwestionującego trafność orzeczenia lekarskiego, powinien on być zbadany również przez inną jednostkę służby zdrowia.

4. W sprawach związanych ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o d z i a ł a l n o ś c i g o s p o d a r c z e j skargi dotyczyły niemal wyłącznie decyzji o odmowie wpisu do ewidencji oraz o odmowie udzielenia koncesji. Na tle tych skarg wyłoniło się przede wszystkim zasadnicze zagadnienie stosunku tej ustawy do nieuchylonych przez nią przepisów innych ustaw, które reglamentują określone rodzaje działalności gospodarczej. NSA w wielu orzeczeniach wskazywał, że ustawa o działalności gospodarczej wprowadziła zasadę wolności i równości podmiotów gospodarczych, lecz równocześnie podejmowanie działalności gospodarczej musi być zgodne z całym systemem obowiązującego prawa. Nieuchylone przepisy ustaw szczególnych, dotyczące określonych rodzajów działalności gospodarczej, mają pierwszeństwo przed przepisami ustawy z 1988 r., lecz jednocześnie, jeśli przepisy tych aktów szczególnych zawierają tzw.luzy decyzyjne, to należy je stosować z uwzględnieniem zasad,leżących u podstaw ustawy o działalności gospodarczej. W trzech wyrokach, dotyczących uprawnień do prowadzenia szkolenia kandydatów na kierowców, NSA stwierdził, że przepisy

wykonawcze do ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie mogą stanowić podstawy prawnej do odmowy osobom fizycznym uprawnienia do świadczenia takich usług, gdy sama ustawa - Prawo o ruchu drogowym takiego ograniczenia nie zawiera.

W innym natomiast wyroku, dotyczącym sprawy o udzielenie koncesji na produkcję spirytusu i wyrób wódek, Sąd wskazał, że oceny przesłanki: "ważnego interesu gospodarki narodowej", zawartej w art.20 ust.5 ustawy o działalności gospodarczej, należy dokonywać z uwzględnieniem ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zobowiązującej organy państwowe do aktywnego działania na rzecz ograniczania produkcji i spożycia napojów alkoholowych oraz należy mieć na uwadze to, że produkcja alkoholu podlega wyłączeniu spod działania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej. Z tych ustaw szczegółowych wynikają zatem określone ograniczenia w swobodnym podejmowaniu produkcji spirytusu i wódek. W wyroku, dotyczącym koncesji na sprzedaż broni, Sąd stwierdził, że niezależnie od warunku nienaruszania dóbr wymienionych w art.20 ust.5 ustawy o działalności gospodarczej, koncesję taką może otrzymać wyłącznie osoba, która uzyskała zezwolenie na posiadanie broni, wymagane przez ustawę o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. W sprawie o zezwolenie na prowadzenie automatycznych gier losowych NSA, przyjmując, iż taka działalność usługowa jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art.2 ustawy o działalności gospodarczej, a jednocześnie podkreślając szczególny charakter tej działalności, dotykającej problematyki hazardu, wskazał, że zasada swobody i równości gospodarczej podlega w tej dziedzinie działalności nadal ograniczeniom, wynikającym z przepisów ustawy o grach losowych i totalizatorach, jako ustawy szczególnej w stosunku do ustawy o działalności gospodarczej.

5. W sprawach dotyczących r o l n i c t w a i l e ś n i c t w a jedną z najliczniejszych grup spraw były skargi na decyzje w przedmiocie ustalenia kandydatów na nabywców nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. Najistotniejszym, a związanym z wprowadzoną od dnia 1 czerwca 1989 r. zmianą ustawy o sprzedaży nieruchomości PFZ, zagadnieniem, jakie wystąpiło w orzecznictwie NSA w tych sprawach w roku 1990, był problem stosunku postępowania o ustalenie kandydata na nabywcę nieruchomości w

drodze decyzji do możliwości sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu.

W orzecznictwie NSA jednolicie wskazywano, że umieszczenie nieruchomości w wykazie nieruchomości PFZ przeznaczonych do sprzedaży, podanym do publicznej wiadomości, jest koniecznym warunkiem dopuszczalności jej sprzedaży zarówno w trybie decyzyjnym, jak i w trybie przetargu. Sąd akcentował przy tym kilkakrotnie, potwierdzając swoje dotychczasowe orzecznictwo sprzed wyżej wskazanej nowelizacji ustawy, że sama czynność przekazania nieruchomości PFZ do sprzedaży nie jest decyzją administracyjną, a zatem ani czynność umieszczenia nieruchomości w wykazie ani odmowa jej umieszczenia w wykazie nie mogą być przedmiotem zaskarżenia do NSA, oraz że tylko łączne spełnienie obydwu warunków wskazanych w art.3 ust.1 ustawy - umieszczenie nieruchomości w wykazie i podanie tego wykazu do publicznej wiadomości - otwiera dopuszczalność sprzedaży takiej nieruchomości, a tym samym wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego o ustalenie kandydata na jej nabywcę. Z orzeczeń NSA w tych sprawach wynika również, że interpretując ustawę, Sąd przyjmował ustawową równorzędność obydwu trybów sprzedaży - decyzyjnego lub przetargowego wskazując, iż wybór ten należy do sfery uznania organu, przeznaczającego daną nieruchomość PFZ do sprzedaży, chyba, że wśród chętnych do nabycia nieruchomości są osoby, którym przysługuje w stosunku do niej prawo pierwokupu. Sąd stwierdzał jednocześnie, że wybór trybu podlega kontroli NSA w ramach art. 7 k.p.a. w razie zaskarżenia decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę nieruchomości. Podkreślał przy tym, iż wynikające z art. 6 ustawy uprawnienie organizacji społeczno-zawodowej rolników do opiniowania kandydatur, obejmuje także jej uprawnienie do wypowiedzenia się co do wyboru trybu sprzedaży danej nieruchomości. NSA przyjmował generalnie dopuszczalność przejścia na tryb przetargu w toku postępowania o ustalenie kandydata na nabywcę i to bez konieczności wydawania w tym zakresie jakichkolwiek decyzji. Wystąpiło natomiast kontroweryjne zagadnienie, w jakim etapie postępowania administracyjnego o ustalenie kandydata na nabywcę może nastąpić taka zmiana trybu sprzedaży. Wypowiedziany został pogląd, że po wydaniu przez organ pierwszej instancji decyzji w przedmiocie ustalenia kandydatów na nabywców /zarówno pozytywnej, jak i negatywnej/ zmiana trybu sprzedaży nie wydaje

się możliwa, aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego. Dopiero prawomocna odmowa ustalenia kandydatami wszystkich ubiegających się o to wnioskodawców otworzy możliwość zastosowania przetargowego trybu sprzedaży określonych nieruchomości. Podnieść należy, że takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23.10.1990 r.

Kolejnym problemem w omawianej grupie spraw, było zagadnienie, czy w postępowaniu administracyjnym o ustalenie kandydata na nabywcę nieruchomości może być rozstrzygnięty spór o prawo własności nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży. W tym przedmiocie NSA stwierdził, że w razie zakwestionowania przed sądem powszechnym prawidłowości wpisania do księgi wieczystej Skarbu Państwa, jako właściciela takiej nieruchomości rolnej, rozstrzygnięcie tej kwestii przez sąd powszechny jest koniecznym warunkiem możliwości sprzedaży tej nieruchomości na podstawie ustawy o sprzedaży nieruchomości PFZ.

W sprawach związanych z problematyką przekazywania gospodarstw rolnych w zamian za emeryturę lub rentę, w orzecznictwie NSA w 1990 r. wystąpiły nowe zagadnienia, dotyczące realizacji art.6 ustawy z dn. 24.II.1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach społecznych rolników indywidualnych i członków ich rodzin.
NSA wyjaśnił tu następujące kwestie:

- zwrotu działki zabudowanej mogą domagać się również następcy prawni rolnika, który przekazał gospodarstwo rolne Państwu, a zatrzymał budynki na własność;
- przedmiotem zwrotu może być tylko działka, stanowiąca nadal własność Państwa;
- zwrotowi podlega tylko taka powierzchnia działki, jaka jest niezbędna do racjonalnego korzystania ze znajdujących się na niej zabudowań.

W sprawach dotyczących o c h r o n y g r u n t ó w r o l n y c h i l e ś n y c h nie wystąpiły w 1990 r. nowe problemy prawne, a organy administracji w zasadzie ujednoliciły, pod wpływem stanowiska NSA, swoje orzecznictwo. Stosowanie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, budziło nadal szereg kontrowersji, wynikających z przyjętych w tej ustawie rozwiązań prawnych. Przede wszystkim dotyczyło to kwestii nakładania podwyższonych należności pieniężnych za samowolne wyłączanie gruntów rolnych lub leśnych z pro-

dukcji w sytuacji, gdy nierealne bądź zdezaktualizowane plany zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiały obywatelom wykorzystanie takich gruntów na inne cele.

6. W zakresie z a t r u d n i e n i a i s p r a w s o c j a l n y c h NSA rozpatrywał przede wszystkim skargi na decyzje o rozwiązaniu stosunku służbowego z mianowanymi pracownikami państwowymi oraz o odmowie przyznania zasiłku dla bezrobotnych.

W grupie spraw o rozwiązanie stosunku służbowego NSA wyjaśnił m.in., że:

- decyzja o odwołaniu urzędnika z zajmowanego stanowiska bez równoczesnego mianowania go, za jego zgodą, na inne stanowisko służbowe, jest decyzją. o rozwiązaniu stosunku pracy,
- powodem rozwiązania stosunku pracy na podstawie art.13 ust.1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych może być tylko taka reorganizacja urzędu, która jest połączona ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia.

W skargach na decyzje o rozwiązaniu stosunku pracy z powodu redukcji zatrudnienia, związanej z reorganizacją urzędów administracji państwowej, skarżący z reguły podnosili, że nie proponowano im wbrew wyraźnemu wymaganiu ustawy ani przeniesienia do innego urzędu, ani podjęcia innej pracy. Jeśli nie było dowodów, że podejmowano próby znalezienia innej pracy dla zwalnianego pracownika, to skargi takie były przez NSA uwzględniane.

Zaczęły też wpływać do NSA skargi na decyzje wydane w trybie tzw.epizodycznej ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej, która wprowadziła możliwość rozwiązania stosunku pracy również "z innych ważnych przyczyn" niż wymienione w art.13 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Wystąpiło tu ważne zagadnienie sposobu interpretacji tego pojęcia nieostrego: "inne ważne przyczyny". NSA nie podzielił poglądu, że ważne przyczyny może określić kierownik urzędu według swego uznania. Sąd wyraził pogląd, że pojęcie to wymaga dokładnego sprecyzowania, zgodnie z okolicznościami danego wypadku. Wiąże się z tym potrzeba wykonania, wynikających z przepisów k.p.a., obowiązków wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie. Dopiero wtedy

można ocenić, czy ustalony stan faktyczny może być uznany za "inną ważną przyczynę". Występująca w danej sprawie "inna ważna przyczyna" musi przy tym pozostawać w zgodzie:

- z podstawowymi założeniami ustawy o pracownikach urzędów państwowych,
- z podstawowymi gwarancjami, dotyczącymi praw i swobód obywatelskich, wynikającymi z Konstytucji RP,
- z ratyfikowanym przez Polskę Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, zwłaszcza z jego art.25 lit.c, stanowiącym, że każdy obywatel ma prawo i możliwość bez żadnej dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń /tj.bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności - art.2 Paktu /, dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.

W sprawach o odmowę przyznania zasiłku dla bezrobotnych, powstało szereg wątpliwości wynikających głównie z tego, że ustawa o zatrudnieniu jest aktem mało precyzyjnym. Wątpliwości dotyczyły głównie następujących kwestii:

- przepis art.15 ust.2 pkt 6, odnoszący się do "osób po urlopach wychowawczych" nie zawiera jakichkolwiek ograniczeń czasowych co do okresu, w jakim po zakończeniu tego urlopu dana osoba powinna zarejestrować się jako bezrobotna aby uzyskać prawo do zasiłku bez spełnienia warunku określonego w art.15 ust.1 pkt 2 ustawy /np.zakończenie urlopu wychowawczego w okresie 10 miesięcy przed zarejestrowaniem się, zakończenie urlopu 5 lat temu i pozostawanie w tym okresie bez pracy/,
- osoby, które po ukończeniu szkoły średniej pogłębiają swą wiedzę na różnych kursach /np.języka obcego/ nie otrzymują zasiłku mimo pozostawania bez pracy, gdyż nie korzystają z przymiotu "absolwentów",
- na tle art.15 ust.2 pkt 10 powstało zagadnienie, czy do okresów zatrudnienia, o których mowa w tym przepisie, wlicza się okres pozostawania na urlopie wychowawczym.

Z uwagi na to, że sprawy, w których wystąpiły powyższe wątpliwości wpłynęły do Sądu pod koniec 1990 r. nie można jeszcze mówić o utrwaleniu się linii orzecznictwa NSA w tego rodzaju sprawach.

7. W sprawach z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h ujawniło się wiele nowych zagadnień prawnych, spowodowanych licznymi zmianami prawa podatkowego.

W wielu skargach zarzucano, m.in., że niektóre nowe uregulowania prawne dotyczące zobowiązań podatkowych wchodziły w życie z mocą wsteczną lub były publikowane ze znacznym opóźnieniem, co niejednokrotnie narażało podatników na szkody. W tego rodzaju sprawach niezbędne było nieraz ustalanie, czy podatnik miał realną możliwość stosowania nowych rozwiązań prawnych.

Większość skarg w sprawach podatkowych pochodzących od jednostek gospodarki uspołecznionej, dotyczyła problematyki podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń /tzw.popiwku/. W większości nie kwestionowały one prawidłowości ustalenia tego podatku, lecz podnosiły argumenty mające uzasadniać rezygnację z jego poboru. Postępowania sądowe w tych sprawach z reguły kończyły się oddaleniem skargi z uwagi na obowiązujący stan prawny.

Przejściowym zagadnieniem, które wzbudziło szerokie zainteresowanie - z interpelacją poselską włącznie - były kwestie związane z opodatkowaniem robót i usług zlecanych przez uspołecznione zakłady pracy organizacjom młodzieżowym na podstawie uchwały Nr 280 Rady Ministrów z dnia 13.XII.1973 r. w sprawie udziału uspołecznionych zakładów pracy w tworzeniu Funduszu Akcji Socjalnej Młodzieży. Istota problemu sprowadzała się do tego, że uspołecznione zakłady pracy mogły zlecać organizacjom młodzieżowym wykonywanie robót i usług według zasad obowiązujących jednostki gospodarki uspołecznionej, zaś należności organizacji młodzieżowych za wykonane roboty i usługi zwolnione były od podatku obrotowego i dochodowego. Przeprowadzone kontrole wykazały, że możliwość pracy na rzecz FASM była wykorzystywana dla obchodzenia przepisów podatkowych przez rozszerzanie udziału produkcji i usług w ramach FASM kosztem działalności podstawowej zakładów pracy. Ujawniono m.in. przypadki udzielania przez zakłady pracy pracownikom urlopów bezpłatnych i zatrudnianie ich w ramach umów zawartych z organizacjami młodzieżowymi. Dochody tych osób pochodzące ze środków FASM kilkakrotnie często przekraczały wynagrodzenia wynikające ze stosunku pracy. Wypłaty ze środków FASM otrzymywały też osoby nie będące człon-

kami organizacji młodzieżowych, a w tym również osoby wchodzące w skład kierownictwa zakładów pracy. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez izby skarbowe wydawano decyzje ustalające zobowiązania podatkowe, co z kolei kwestionowały zakłady pracy w skargach do NSA. W skargach zarzucano, że tego rodzaju praktyka zgodna była z powyższą uchwałą.

Problem ten wywoływał również wątpliwości w orzecznictwie sądowym. Przede wszystkim NSA ostatecznie przyjął, że uchwała nr 280, co najmniej w zakresie dotyczącym opodatkowania, nie miała charakteru uchwały samoistnej. Wprawdzie nie wskazywała na podstawę prawną jej podjęcia, jednakże podstawa taka wynikała z dekretu z dn.21 września 1950 r. o opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej. Obowiązywała ona w zakresie dotyczącym opodatkowania do czasu wejścia w życie ustawy z dn.26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej. Natomiast w zakresie możliwości zawierania umów przez zakłady pracy z organizacjami młodzieżowymi obowiązywała do dnia 18 czerwca 1990 r.,tj. do czasu uznania jej za nieobowiązującą przez uchwałę nr 84 Rady Ministrów z dn.30 maja 1990 r. Ponadto przyjęto, że ulgi podatkowe wynikające z uchwały, mogły mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy spełnione są jednocześnie wszystkie kryteria przewidziane tą uchwałą. W przeciwnym razie działalność taka podlega opodatkowaniu na ogólnych zasadach.

Skargi osób fizycznych dotyczyły wymiaru różnych rodzajów podatków, form opodatkowania oraz odmowy zastosowania zwolnień i ulg podatkowych przy czym częste zmiany przepisów powodowały wątpliwości i spory na tle zastosowania nowych przepisów do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie. Dotyczyło to w szczególności zmiany przepisów podatku od spadków i darowizn, które uzasadnione procesami inflacyjnymi - wprowadzały wyższe kwoty wolne od podatków i nowe tabele stawek podatkowych. Żądania podatników zmierzające do zastosowania wobec nich nowych, korzystniejszych przepisów bez względu na datę powstania obowiązku podatkowego i złożenia zeznania podatkowego, nie mogły być uwzględniane, jeśli w aktach prawnych, wprowadzających zmiany nie przewidziano ich stosowania do zdarzeń powstałych przed ich wejściem w życie.

Na tle powszechnej formy opodatkowania "drobnej" działalności gospodarczej, jaką jest k a r t a p o d a t k o w a wyłonił się problem wykładni pojęcia "usługi dla ludności". Przepisy roz-

porządzenia Ministra Finansów dotyczące karty podatkowej na rok 1990 za jedno z kryteriów korzystania z tej formy opodatkowania przez podatników wykonujących usługi, przyjęły, że pojęcie usług dla ludności nie obejmuje wytwarzania wyrobów "przeznaczonych do dalszej odsprzedaży". W wyniku przeprowadzonych kontroli, organy podatkowe ujawniały, że wyroby nabyte od rzemieślników nabywcy wprowadzali następnie do obrotu handlowego. W takich sytuacjach, wobec wytwórców stosowano sankcje w postaci pozbawienia ich prawa do opłacania karty podatkowej. W skargach podatnicy zarzucali, że zastosowanie się do omawianego kryterium jest niezależne od ich woli, wobec czego nie mogą ponosić konsekwencji za dalszą odsprzedaż ich wyrobów przez inne osoby.
W orzecznictwie Sądu przyjęto, że podatnik może ponosić przewidziane prawem konsekwencje wówczas, jeżeli na podstawie okoliczności faktycznych, które były znane lub powinny być znane przy dołożeniu zwykłej staranności mógł nabrać przekonania w chwili sprzedaży wytworzonego wyrobu, że był on przeznaczony do dalszej odsprzedaży. Na organach podatkowych ciąży więc obowiązek dokonania właściwych w tej kwestii ustaleń faktycznych. Brak takich ustaleń powodował uchylenie kwestionowanej przed Sądem decyzji.

8. W sprawach z zakresu p r a w a c e l n e g o nadal najliczniejsze były skargi na decyzje wymierzające cło. W 1990 r. nastąpił wzrost liczby takich skarg. Spowodowany został rozwojem obrotu handlowego z zagranicą, a także, jak należy sądzić na podstawie rozstrzyganych przez Sąd skarg, nieznajomością uczestniczących w nim podmiotów zasad nowego - obowiązującego od 1 stycznia 1990 r. prawa celnego. Nowe uregulowania prawne wprowadziły szereg istotnych zmian, do których m.in. zaliczyć należy zniesienie podziału obrotu towarowego z zagranicą na handlowy i niehandlowy oraz wprowadzenie zasady jedności obrotu towarowego. Oznacza to obowiązywanie jednolitych taryf celnych dla wszystkich podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą /zasada równości podmiotów/. Głównym instrumentem reglamentacji obrotu stało się cło, z jednoczesnym znacznym ograniczeniem oddziaływania za pomocą takich czynników administracyjnych, jak pozwolenia /przywozu i wywozu/ i zezwolenia. Zniesione zostały również uznaniowe zwolnienia celne, z jednoczesnym szczegółowym określeniem katalogu zwolnień celnych przysługujących z mocy prawa. Tak zasadnicze

zmiany obowiązującego prawa powinny przewidywać odpowiednie vacatio legis. Nowe prawo celne opublikowane zostało w organie promulgacyjnym z dnia 31 grudnia 1989 r. i weszło w życie z dniem 1 stycznia 1990 r. Spowodowało to liczne skargi osób domagających się np.uznaniowych zwolnień celnych, które zostały zniesione.
W sprawach dotyczących wymiaru cła od samochodów sprowadzanych z zagranicy przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą pod rządami przepisów celnych obowiązujących do dnia 31 grudnia 1989 r. wystąpił problem, kiedy przywóz towaru z zagranicy był realizowany w ramach obrotu handlowego, a kiedy był to obrót niehandlowy. Organy celne stały na stanowisku, że nawet jednorazowy przywóz z zagranicy samochodu przez podmiot gospodarczy był obrotem handlowym z wszelkimi tego konsekwencjami. NSA nie podzielił tego poglądu uznając, że jednorazowy przywóz z zagranicy towaru /samochodu/ nabytego przez podmiot gospodarczy dla potrzeb działalności gospodarczej wykonywanej na terenie kraju /np.świadczenie usług w zakresie przewozu osób/ nie mieścił się w treści pojęcia "prowadzenie działalności w zakresie handlu zagranicznego" w rozumieniu art.3 ust.1 prawa celnego z 1975 r. Przywóz taki był obrotem niehandlowym /art. 3 ust.2 ustawy/, do którego odpowiednie zastosowanie miały również stawki celne określone w taryfie celnej importowej.
Na tle nowych przepisów celnych w sprawach wymiaru cła od przywożonych z zagranicy towarów wystąpiło zagadnienie prawidłowej interpretacji pojęcia "wartość celna towaru". NSA nie podzielił stanowiska Prezesa GUC, że cena zapłacona lub mająca być zapłaconą - wchodząca w skład pojęcia "wartość celna towaru" - jest ceną z dnia zgłoszenia towaru. Zdaniem Sądu w sytuacji, gdy strona po dniu zgłoszenia towaru do odprawy celnej przedstawiła dowód potwierdzający obniżenie ceny wykazanej w fakturze /zapłaconej/ przez sprzedawcę towaru ze względu na ujawnione wady jakościowe towaru w momencie jego odbioru, to okoliczności te mają znaczenie dla ustalenia podstawy wymiaru cła, którą jest "wartość celna towaru". Również w innej sprawie - nie podzielając stanowiska Prezesa GUC uznającego prawidłowość doliczenia przez organ celny wartości transakcyjnej poniesionych kosztów niezapłaconego podatku od wartości dodanej - NSA stwierdził, że do wartości transakcyjnej mogą być doliczane tylko te koszty, które w sposób wyczerpujący określa art.25 ust.2 ustawy.

9. Sprawy z zakresu p r o b l e m a t y k i c e n dotyczyły wyłącznie decyzji ustalających obowiązek rozliczenia z budżetem Państwa kwot nienależnych i kwot dodatkowych /art.20 ustawy/. Decyzje organów administracji państwowej wydawane były w trzech sytuacjach faktycznych: 1/ sprzedawca /producent/ sprzedawał, jako pełnowartościowy, wyrób nie odpowiadający wymogom jakościowym - bez obniżenia ceny, 2/ naruszone zostały przepisy ograniczające możliwość podwyższania cen towarów oraz 3/ niedopełniono obowiązku zawiadomienia izby skarbowej o zamiarze podwyższenia cen. Przy rozpoznawaniu tych spraw nie wystąpiły istotniejsze zagadnienia natury prawnej. Stwierdzono jednak istotne uchybienia w pracy organów administracyjnych, które dały podstawę do sporządzenia wystąpień sygnalizacyjnych /art.214 k.p.a./.
W wielu sprawach Sąd uznał za niedopuszczalne przypisywanie stronie naruszania przepisów, z którymi strona - mimo dochowania należytej staranności - nie miała możliwości zapoznania się w odpowiednim czasie. I tak np. Minister Finansów nałożył na producentów obowiązek składania informacji o podwyżkach cen wyrobów gumowych. Stosowne zarządzenie - obowiązujące od 1.8.1990 r. - ukazało się w Dzienniku Urzędowym Cen dopiero z datą 18.9.90 r., a do abonentów tego Dziennika dotarło znacznie później. Obciążenie strony skutkami zaniedbań, leżących po stronie normodawcy uznał Sąd za sprzeczne z zasadami ogólnymi k.p.a. /art.art.6, 7,8 i 9/.

10. Z zakresu p r z e c i w d z i a ł a n i a p r a k t y k o m m o n o p o l i s t y c z n y m NSA rozpoznawał jeszcze skargi na decyzje Ministra Finansów wydawane przed 13.4.1990 r.,w którym to dniu weszła w życie nowa ustawa z 24.2.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym,przekazująca kontrolę sądową nowo wydanych decyzji Sądowi Antymonopolowemu.
Rozpoznawane przez NSA sprawy dotyczyły:
- pobierania przedpłat na towary deficytowe,co prowadziło do uzyskiwania przez monopolistycznego sprzedawcę taniego kredytu kosztem nabywcy,
- obwarowywania umów kupna-sprzedaży dodatkowymi warunkami, jednostronnie korzystnymi dla monopolisty, a uciążliwymi dla kontrahenta, np. w postaci wpłat na fundusz nagród dla pracowników,
- zawieraniu porozumień "o wzajemnej współpracy" pomiędzy produ-

centami a spółką z o.o. wskutek których spółka/w zamian za dodatkowe świadczenia na rzecz producenta, np. w postaci "pożyczki bezzwrotnej"/ nabywała materiały deficytowe, które odsprzedawała indywidualnym odbiorcom ze znacznym zyskiem, przerzucając w ten sposób koszt tych dodatkowych świadczeń na tych odbiorców. NSA przy rozstrzyganiu skarg w tych sprawach krytycznie odnosił się do takich praktyk. NSA stwierdził też, zgodnie z ówczesną kompetencją, że administracyjna ingerencja organu antymonopolowego w zasadę swobody umów w obrocie gospodarczym może nastąpić tylko w sytuacjach ściśle określonych w ustawie i nie może być interpretowana rozszerzająco; w szczególności nie może polegać na wydawaniu nakazów zawarcia w przyszłości umów o określonej treści. To stanowisko NSA zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy.

11. W 1990 r., podobnie jak w latach poprzednich, najliczniejszą rodzajowo grupę spraw z z a k r e s u e w i d e n c j i l u d n o ś c i rozpoznawanych przez NSA stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania z miejsca pobytu stałego i zameldowania na pobyt stały. W sprawach dotyczących zameldowania na pobyt stały pojawił się problem meldowania małoletnich dzieci pozostających pod władzą rodzicielską w lokalu, w którym nie zamieszkują ich rodzice.

Organy administracji odmawiając zameldowania wskazywały, że stosownie do treści art.26 Kodeksu cywilnego o miejscu zamieszkania dziecka decyduje miejsce zamieszkania rodziców, bez względu na to, czy dziecko faktycznie przebywa razem z rodzicami, czy też u innej osoby /np.u dziadków/.

Pogląd ten został zakwestionowany przez NSA, który w wyrokach uchylających decyzje o odmowie zameldowania dziecka w miejscu faktycznego jego pobytu wyraził pogląd, że w sprawach dotyczących zameldowania dzieci pozostających pod władzą rodzicielską nie stosuje się instytucji prawnego zamieszkania określonej w art.26 kc. NSA zwrócił uwagę na brak podstaw do rozwiązywania problemów meldunkowych, uregulowanych w przepisach prawa administracyjnego, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego o miejscu zamieszkania osób fizycznych, gdyż miejsce zamieszkania wg unormowania Kodeksu stanowi instytucję ukształtowaną dla potrzeb stosunków cywilnoprawnych. Ewidencja ludności jest natomiast instytucją prawa administracyjnego i to

unormowaną w odrębnej ustawie, która nie zawiera odesłania do Kodeksu cywilnego.

Na tle rozpoznawanych spraw dotyczących zameldowania na pobyt stały nasuwa się uwaga, że konieczne jest nadanie czynnościom meldunkowym wyłącznie rejestracyjno-ewidencyjnego charakteru, co wymaga pilnej nowelizacji ustawy meldunkowej.

12. Skargi z zakresu p r a w a b u d o w l a n e g o z reguły dotyczą sytuacji konfliktowych, w których, występują strony o przeciwstawnych interesach. Przykładowo wskazać można na sprawy związane z przebudową niektórych pomieszczeń w domach wielomieszkaniowych, a zwłaszcza części strychów na cele mieszkalne, w których powstaje konflikt osób przebudowujących strychy z dotychczasowymi mieszkańcami .
W sprawach takich stwierdza się nieprzestrzeganie przez organy orzekające wymagań wynikających z przepisów postępowania administracyjnego, co prowadzi m.in.do przedłużania biegu spraw.

Sytuacje konfliktowe występują w szczególności przy wydawaniu decyzji w przedmiocie usunięcia wadliwego stanu technicznego budynków mieszkalnych lub ich części, zapobiegania przedwczesnemu zużyciu budynków, względnie zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Ocena legalności takich decyzji jest trudna, gdyż strony swe racje wspierają licznymi ekspertyzami technicznymi, powołaniem się na interes społeczny oraz ciężką sytuację mieszkaniową rodziny. Dokonując w toku kontroli zaskarżonych decyzji oceny zastosowanej przez organ wykładni prawa, Sąd musi brać pod uwagę również szeroko rozumiane względy społeczne, a w tym także możliwość zwiększenia substancji mieszkaniowej.

Wiele zagadnień prawnych i faktycznych występuje nadal przy zabudowie działek. Obowiązujące w tym względzie przepisy, dające możliwość dowolnej ich interpretacji, przy równoczesnym nie zawsze prawidłowo prowadzonym postępowaniu administracyjnym - powodują liczne konflikty sąsiedzkie i poczucie krzywdy u osób zainteresowanych budową domów mieszkalnych.

Znaczna liczba skarg kwestionowała decyzje odmawiające budowy domu na własnej działce inwestora. Odmowa często uzasadniona była ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżący zarzucali, że przy sporządzaniu takiego planu nie uwzględnia się słusznych wniosków obywateli, a ponadto, że niektóre z nich nie są aktualne. W toku rozpatrywania

spraw okazywało się, że zarzuty te niejednokrotnie są zasadne.

Orzecznictwo w sprawach budownictwa uwidacznia wiele problemów wiążących się z planowaniem przestrzennym. W skargach krytykowana jest prawidłowość planowania oraz niewłaściwa praca służb planistycznych.

Orzecznictwo NSA w większości zarzuty takie potwierdza. Plany bowiem w znacznej ilości badanych przypadków nie są aktualizowane, a ponadto interpretowane rozszerzająco na niekorzyść inwestora. Służby planowania przestrzennego interpretują też niekiedy na niekorzyść właścicieli gruntów przepisy prawa budowlanego /np.art.3/, nie dopuszczając do wznoszenia obiektów związanych z przeznaczeniem terenu i niezbędnych do jego racjonalnego wykorzystania. Niekiedy też właściwe organy zakazują właścicielom gruntów, objętych innym przeznaczeniem niż dotychczas, remontu znajdujących się tam budynków /również mieszkalnych/, ich modernizacji lub innych działań budowlanych związanych z korzystaniem z gruntów. Są to działania sprzeczne z prawem, gdyż nie uwzględniają obowiązków właścicieli nieruchomości, wynikających z art.43 prawa budowlanego /utrzymywanie obiektu budowlanego w odpowiednim stanie technicznym/ oraz praw z art.35 ustawy o planowaniu przestrzennym /prawo wykorzystywania gruntu przeznaczonego na inne cele w sposób dotychczasowy, a nawet wznoszenie obiektów budowlanych/.

Podane przykłady hamujące budownictwo, ograniczają jednocześnie chronione Konstytucją prawo własności. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny,rozpoznając skargi na odmowę dopuszczenia zabudowy własnych działek inwestorów - uchyla kwestionowane decyzje, gdy wydane zostały na podstawie wadliwego planu miejscowego oraz dowolnej lub rozszerzającej jego wykładni.

13. W sprawach wywłaszczeń dominowały skargi dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub odmowy stwierdzenia, że nieruchomość stała się zbędna na cele uzasadniające wywłaszczenie oraz ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. We wszystkich przypadkach, w których wywłaszczona nieruchomość została użyta na inny cel niż wynikało to z decyzji wywłaszczeniowej, Sąd skargi uwzględniał i uchylał decyzję odmawiającą zwrotu nieruchomości.

Skargi kwestionujące wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość dotyczyły z reguły nieprawidłowego ustalenia cen rynkowych. Związek ustalanego odszkodowania z ceną rynkową najczęściej oceniano na podstawie informacji uzyskanych z urzędów skarbowych i państwowych biur notarialnych. Nie we wszystkich sprawach jednakże organy orzekające dokonywały w tej kwestii prawidłowych ustaleń faktycznych, co powodowało uwzględnianie skarg.

14. W wyniku rozszerzenia z dniem 27 maja 1990 r. zakresu właściwości rzeczowej NSA, pod koniec tego roku zostały rozpoznane pierwsze skargi na decyzje w sprawach powszechnego obowiązku obrony. Dotyczyły one odroczeń zasadniczej służby wojskowej oraz uznania poborowego /żołnierza/ za sprawującego opiekę nad członkiem rodziny. W wydanych orzeczeniach NSA ustosunkował się do następujących zagadnień prawnych, które ujawniły się w toku rozpoznawania tych spraw:

- szef wojewódzkiego sztabu wojskowego jest uprawniony do wniesienia skargi do NSA na orzeczenie wojewódzkiej komisji poborowej, wydane na skutek jego sprzeciwu od orzeczenia rejonowej komisji poborowej /art.40 ust.4 ustawy z dnia 27 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony/,
- w świetle przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie udzielania odroczeń z zasadniczej służby wojskowej oraz uznawania poborowych i żołnierzy za jedynych żywicieli rodziny, przy ocenie, czy w konkretnym wypadku można uznać żołnierza za sprawującego opiekę nad członkiem rodziny, należy mieć na uwadze także charakter i zakres obowiązku alimentacyjnego wynikający z przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

W wyniku dokonanej ustawą z dnia 24 maja 1990 r. nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony mają zastosowanie od dnia 27 maja 1990 r. przepisy tego Kodeksu. Nie nastąpiła jednakże zmiana ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dostosowującą jej przepisy proceduralne do wymogów k.p.a. Powstała zatem sytuacja, że przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony, regulujące tryb postępowania w tych sprawach, nie przystają do przepisów k.p.a., zwłaszcza do jego zasad ogólnych. Na tym tle wystąpiła w orzecz-

nictwie rozbieżność stanowisk w kwestii instancyjności postępowania w sprawach o odroczenie służby wojskowej, o których mowa w art.37 ust.4 ustawy, a mianowicie czy jest to obecnie, po rozciągnięciu z dniem 27 maja 1990 r. zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego również na te sprawy, postępowanie dwuinstancyjne, zgodnie z zasadą zawartą w art.15 k.p.a., czy nadal postępowanie jednoinstancyjne, jako wyjątek od powyższej zasady. Podjęto działania w celu znalezienia rozwiązań interpretacyjnych, umożliwiających ujednolicenie stanowisk w orzecznictwie. Niezbędne jest jednak dostosowanie przepisów ustrojowo-organizacyjnych oraz trybu postępowania w tych sprawach do zasad Kodeksu postępowania administracyjnego, co wymaga pilnych zmian ustawodawczych.

15. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziła również zaskarżalność do Naczelnego Sądu Administracyjnego niektórych p o s t a n o w i e ń wydawanych w toku ogólnego postępowania administracyjnego oraz w p o s t ę p o w a n i u e g z e k u c y j n y m w administracji. W II półroczu 1990 r. wpłynęły do NSA pierwsze skargi z tego zakresu. Wystąpiły tu już nowe problemy prawne.
Np. w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, powstało zagadnienie, związane z postanowieniem o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia /art.119 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji/. W razie wydania takiego postanowienia zobowiązanemu służą równocześnie dwa środki obrony w tym postępowaniu - zgłoszenie zarzutów i wniesienie zażalenia przeciwko prowadzeniu egzekucji /art.32 i 33 cyt. ustawy/ oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny.
W związku z tym NSA wskazał, że:
- w postanowieniu o nałożeniu grzywny organ powinien zamieścić pouczenie o obu tych środkach prawnych przysługujących zobowiązanemu,
- zobowiązany może w jednym piśmie, złożonym organowi egzekucyjnemu po otrzymaniu postanowienia, zarówno zgłosić zarzuty przeciwko prowadzeniu postępowania egzekucyjnego, jak i wnieść żażalenie na postanowienie o nałożeniu grzynwny, obowiązkiem zaś organów egzekucyjnych jest rozpoznanie żądań zobowiązanego stosownie do swej właściwości funkcjonalnej określonej w przepisach art.16 oraz art.33 ust.2 i 3 ustawy egzekucyjnej, w zależności od treści żądań zawartych w piśmie zobowiązanego,
- zaniedbanie powyższych obowiązków przez organ egzekucyjny nie może pozbawić zobowiązanego uprawnienia do ochrony sądowej przed niezgodnym z prawem wszczęciem i prowadzeniem egzekucji administracyjnej.

16. W 1990 r. NSA rozpoznał 71 skarg kwestionujących legalność różnego rodzaju aktów administracyjnych wydanych przez organy s a m o r z ę d u t e r y t o r i a l n e g o lub organy nadzoru nad działalnością komunalną. Większość rozpoznanych skarg /48/ dotyczyła decyzji kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych tj.spraw indywidualnych. Pozostałe natomiast 23 były to:
- skargi gmin wniesione na akty nadzoru wojewodów stwierdzające nieważność uchwał rad gmin lub ich zarządów o różnorodnym charakterze, w tym dotyczących stanowienia przepisów gminnych, wytycznych, aktów wyborów władz itp.,
- skargi wojewodów na uchwały gmin lub ich zarządów, jeśli wojewoda w przeciągu 30 dni od otrzymania uchwały nie skorzystał ze służącej mu ingerencji w trybie nadzoru,
- skargi mieszkańców, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych na uchwały rad gmin lub ich zarządów naruszające zdaniem skarżących ich prawa podmiotowe.

Kilkumiesięczny zaledwie okres funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz niewielka liczba rozpoznanych skarg nie daje podstawy do pełnej oceny orzecznictwa NSA w tej kategorii spraw. W kilku orzeczeniach jednakże Sąd wypowiedział się w niektórych, ważnych dla praktyki administracyjnej kwestiach. I tak np. wyrażono jednolite stanowisko, co do następujących problemów prawnych:
- Gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, w której decyzję wydał wójt gminy. W konsekwencji więc ani gmina ani też żaden z jej organów nie są uprawnione do zaskarżenia do NSA decyzji organu odwoławczego /kolegium odwoławczego lub wojewody/ wydanej w tej sprawie.

- Decyzja kolegium odwoławczego wydana i podpisana przez przewodniczącego kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, który nie uczestniczył w rozpoznaniu sprawy, jest nieważna.
- Postępowanie nadzorcze, określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie terytorialnym jest postępowaniem jednoinstancyjnym, a więc od rozstrzygnięć wydanych w tym trybie nie służy odwołanie w toku instancji.
- Przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy /art. 91 ustawy o samorządzie terytorialnym/ obejmują nie tylko wady decyzji wymienione w art.156 § 1 kpa, ale również wszelkie inne istotne naruszenia prawa, które uzasadniają wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.
- Warunek zachowania quorum należy odnosić do samego aktu wyboru /tajnego głosowania/, przy czym obowiązkiem osoby prowadzącej obrady ciała kolegialnego jest - w razie wątpliwości - sprawdzenie quorum bezpośrednio przed głosowaniem.
- Uchwała rady gminy, określająca dla przewodniczącego rady zryczałtowane diety i zwrot kosztów podróży służbowych, ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą rady, w wysokości odsyłającej do wynagrodzeń pracowników w gospodarce uspołecznionej, nie narusza art.25 ust.4 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Niektóre zagadnienia prawne, wynikające z ustawodawstwa samorządowego, rodzą różnego rodzaju wątpliwości zarówno wśród sędziów, jak i przedstawicieli nauki. Dotyczy to w szczególności problematyki nadzoru nad działalnością komunalną oraz wykładni art.101 ustawy o samorządzie terytorialnym, przewidującego możliwość kwestionowania przez obywateli i jednostki organizacyjne w postępowaniu przed NSA uchwał organów gminy, np. pojęcia "sprawy z zakresu administracji publicznej". Rozwiązanie tych dyskusyjnych zagadnień będzie mogło nastąpić w toku dalszej praktyki orzeczniczej NSA.

17. W 1990 r., podobnie jak w latach ubiegłych, podejmowano różnego rodzaju działania zmierzające do podnoszenia poziomu orzecznictwa oraz przyspieszenia sprawności postępowania sądowego. I tak m.in. informowano sędziów o aktualnych problemach prawnych wyłaniających się z bieżącego orzecznictwa NSA,

Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto w zwięzłych opracowaniach - sporządzanych na podstawie konkretnych orzeczeń lub analizy orzecznictwa w określonej kategorii spraw - sygnalizowano występowanie zagadnień wywołujących rozbieżność poglądów i wymagających przedyskutowania w czasie roboczych narad sędziowskich. W 1990 r. sporządzono i doręczono sędziom 72 komunikaty i 15 sygnalizacji dotyczących powyższych zagadnień.

Wymianie informacji oraz omówieniu niektórych wybranych zagadnień prawa administracyjnego służyły również ogólnokrajowe specjalistyczne narady sędziów NSA. Szczególną uwagę poświęcono przedyskutowaniu problematyki samorządu terytorialnego oraz nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Tematyka ta omawiana była dwukrotnie: na naradzie roboczej /czerwiec/ oraz ogólnokrajowej konferencji sędziowskiej /listopad/. W obu naradach uczestniczyli liczni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, w tym specjalizujący się także w zagadnieniach funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Przeprowadzono dwie wizytacje ośrodków zamiejscowych NSA, których celem było zebranie - na podstawie akt sądowych - materiałów do analizy orzecznictwa w sprawach podatkowych oraz ocena sprawności postępowania sądowego.

W czasie wspomnianej wyżej, dwudniowej konferencji sędziów NSA, dokonano również oceny dziesięcioletniego funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na podstawie pisemnych, opublikowanych referatów, dokonano wymiany poglądów m.in. na rolę sądownictwa administracyjnego w realizowaniu konstytucyjnej zasady państwa prawnego, ewolucji właściwości rzeczowej NSA, a ponadto omówiono główne kierunki jego orzecznictwa i określono zadania stojące przed polskim sądownictwem administracyjnym w przyszłości.

V. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA

1. Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych dostarcza znacznej wiedzy o prawidłowym i praworządnym funkcjonowaniu administracji. Znaczenie orzecznictwa NSA - jako jednego tylko z wielu innych elementów oceny pracy administracji - polega przede wszystkim na tym, że kontroli sądowej podlegają akty, których

prawidłowość została zbadana w postępowaniu odwoławczym przez organy wyższego stopnia. Wyjątek stanowią przypadki, gdy skargę wnosi prokurator od ostatecznego rozstrzygnięcia organu I instancji oraz gdy skarga dotyczy rozstrzygnięć nadzorczych w sprawach samorządowych lub uchwał organów gminy. Ponadto kwestionowane przed NSA akty administracyjne dotyczą z reguły spraw, których prawidłowe rozstrzygnięcie ma doniosłe znaczenie dla interesu społecznego i indywidualnego, co z kolei wywiera istotny wpływ na właściwe kształtowanie się relacji pomiędzy państwem a obywatelem także i w innych kwestiach.

W 1990 r. Sąd rozpoznał na rozprawach 9.839 skarg na różnego rodzaju akty administracyjne organów naczelnych, centralnych i terenowych, które uwzględnił w 33,3% /w 1989 r. - 33,4%/. Wskaźnik uwzględnionych skarg na bezczynność organów administracji był wyższy i wynosił 45,1% /w 1989 r. - 43,7%/.

Wskaźnik uwzględnionych skarg w odniesieniu do organów terenowych wyniósł 33,0% /w 1989 r. - 33,9%/, natomiast w odniesieniu do organów naczelnych i centralnych - 35,4% /w 1989 r. - 30,8%/.

Wskaźnik skarg uwzględnionych jest stosunkowo nadal wysoki. Z analiz orzecznictwa wynika, że jedną z istotnych przyczyn utrzymującego się znacznego odsetka skarg zasadnych jest niewykorzystywanie przez organy odwoławcze uprawnień reformatoryjnych oraz możliwości zweryfikowania zakwestionowanych aktów administracyjnych w trybie art.200 § 2 kpa.

2. Dane statystyczne wskazują, że utrzymało się nadal znaczne zróżnicowanie skuteczności wnoszonych skarg w przekroju przedmiotowym i regionalnym.

Wyższe od przeciętnej krajowej wskaźniki skarg uzasadnionych wystąpiły zwłaszcza w liczniejszych kategoriach spraw z zakresu budownictwa /42,4%/, dróg publicznych, komunikacji i łączności /53,8%/, geologii, geodezji i kartografii /52,2%/, gospodarki wodnej /53,2%/, planowania przestrzennego /51,1%/, wywłaszczenia nieruchomości /48,9%/ i gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /34,9%/, niższe natomiast w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych /25,4%/, rolnictwa i leśnictwa /21,8%/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych/23,5%/.

W przekroju regionalnym wyższe od przeciętnej wskaźniki skarg uwzględnionych stwierdzono m.in. w województwach: stołecznym warszawskim /46,9%/, bydgoskim /44,4%/, ciechanowskim /38,7%/, konińskim /42,0%/, pilskim /45,9%/,skierniewickim /42,7%/, słupskim /40,6%/ i wałbrzyskim /41,1%/, najniższe natomiast : w elbląskim /15,8%/, opolskim /16,7%/, rzeczowskim /19,0/ i tarnowskim /19,8%/.

Szczegółowe dane liczbowe omawianego zagadnienia zawierają tabele nr 4 i 5.

Wskaźniki skarg zasadnych w przekroju regionalnym /tabela nr 5/ nie mogą być jedynym elementem oceny prawidłowości orzecznictwa administracyjnego w poszczególnych województwach. Zależą one bowiem również od stopnia wykorzystywania przez organy administracji możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonego aktu administracyjnego na podstawie art.200 § 2 kpa /samokontrola/. Im szerzej stosowana jest instytucja samokontroli tym mniej zasadnych skarg przekazywanych jest do Sądu, co oczywiście wpływa na wskaźnik skarg uwzględnionych przez NSA.

3. Z badań orzecznictwa NSA wynika, że zarówno jak w latach ubiegłych, tak i w 1990 r. przyczyną uchylania lub stwierdzania nieważności kwestionowanych aktów administracyjnych były istotne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego.

Uchybienia w zakresie prawa procesowego spowodowane były w większości badanych spraw naruszeniem reguł postępowania dowodowego, polegające w szczególności na niewyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy oraz nieprawidłowym sposobie przeprowadzenia dowodów. Liczne były również przypadki naruszania zasady równego traktowania stron i zapewnienia im czynnego udziału w toczącym się postępowaniu. Niektóre akty administracyjne - wbrew wyraźnej treści art.107 kpa - nie zawierały prawidłowego uzasadnienia faktycznego, tj. nie wskazywały faktów uznanych za udowodnione oraz dowodów będących podstawą rozstrzygnięcia albo też co zdarzało się rzadziej - wskazywane okoliczności faktyczne były sprzeczne z zebranym w sprawie materiałem dowodowym.

Główną przyczyną naruszeń prawa materialnego była nadal błędna jego wykładnia. Analizy orzecznictwa wskazują, że przy-

czyny nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa materialnego są nadal te same. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim niedostateczne przygotowanie zawodowe części pracowników administracji oraz nikły, a niejednokrotnie praktycznie żaden, udział służb prawniczych w toczących się postępowaniach administracyjnych. Dalszą przyczyną utrudniającą stosowanie prawa materialnego w praktyce administracyjnej jest nie zawsze jasny i zrozumiały, zwłaszcza dla osób nie mających przygotowania prawniczego, sposób formułowania niektórych norm prawnych, a także częste zmiany obowiązującego prawa. Typowym przykładem takich niedoskonałych, budzących wiele wątpliwości w praktyce, aktów prawnych jest wielokrotnie nowelizowana i korygowana orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, w tym również z inicjatywy NSA, ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Uwzględniając skargę - Sąd, jak to wynika z badań orzecznictwa, najczęściej /w około 89% spraw/ uchylał zaskarżony akt administracyjny. W pozostałych sprawach /około 11%/ stwierdzano nieważność kwestionowanego aktu.

Podstawowym powodem uchylania aktów administracyjnych było naruszenie przepisów proceduralnych, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy albo też błędna interpretacja prawa materialnego połączona z równoczesnym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego /około 77%/.

Wśród przyczyn powodujących nieważność zaskarżonych aktów administracyjnych - do najczęściej występujących należało wydawanie takich aktów bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa /około 58%/ oraz naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej /około 26%/.

4. Nadal w znacznej liczbie wpływających do NSA spraw stwierdzano przewlekłość postępowania administracyjnego. W pismach i skargach strony sygnalizowały ponadto, że w niektórych sprawach zakończonych już w postępowaniu sądowym, organy administracji ze znacznym opóźnieniem wykonywały wyroki NSA. W tych sprawach Sąd podejmował stosowne środki interwencyjne.

VI. Oddziaływanie na poziom pracy administracji w formach pozaorzeczniczych

1. W 1990 r., podobnie jak w latach poprzednich, kontynuowano działania zmierzające do informowania właściwych organów o istotnych

nieprawidłowościach w pracy organów administracji publicznej /rządowej i samorządowej/ oraz do upowszechniania orzecznictwa NSA, a w szczególności kierunków i zasad stosowania przepisów w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego.

2. W dalszym ciągu stosowano przewidzianą prawem /art.214 kpa/ instytucję sygnalizacji, zobowiązującą Sąd do zawiadamiania właściwych organów o dostrzeżonych w czasie postępowania sądowego istotnych uchybieniach w funkcjonowaniu administracji oraz o innych zagadnieniach wymagających pilnego rozwiązania. Sporządzono łącznie 47 wystąpień, a w tym 5 zbiorczych, zawierających uogólnienia poczynione na podstawie wielu spraw sądowych.

I tak np. Prezes NSA w maju 1990 r. zawiadomił Ministra Finansów o istotnych uchybieniach w pracy organów podatkowych naruszających zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W postanowieniu sygnalizacyjnym zakwestionowano nieprawidłową praktykę orzeczniczą urzędów i izb skarbowych, polegającą na tym, że w znacznej liczbie spraw rozpatrywanych w pierwszej instancji przez urzędy skarbowe wyłączną podstawę faktyczną wydawanych decyzji są ustalenia dokonywane w czasie kontroli podatkowych przeprowadzonych przez izby, które następnie - jako organy drugiej instancji - rozpatrują odwołania od decyzji urzędów. Powodowało to słuszne zarzuty stron, że organy podatkowe pierwszej instancji nie przeprowadzały samodzielnie postępowania dowodowego i firmowały bezkrytycznie wyniki kontroli dokonywanych przez izby, które następnie - z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego - orzekały jako organy odwoławcze. Uchybienia te powodujące uchylenie przez NSA kwestionowanych przez strony decyzji, mimo wielokrotnego wskazywania na nie w wyrokach, utrzymują się nadal. W konkluzji wystąpienia postulowano pilną potrzebę zmiany przedstawionej wyżej praktyki orzeczniczej organów podatkowych oraz dokonanie odpowiedniej nowelizacji ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych /Dz.U. Nr 45, poz.289 z późn.zm./. Minister Finansów zawiadomił Prezesa NSA, że treść powyższego wystąpienia została przekazana w formie pisma okólnego wszystkim izbom i urzędom skarbowym, a ponadto wykorzystana zostanie przy trwających obecnie pracach nad reorganizacją organów podatkowych.

W wystąpieniu z maja 1990 r. Prezes NSA zawiadomił Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, że zgodnie z art.20 ust.4 prawa celnego, przekazanie uprawnień w zakresie zwolnień od posiadania pozwoleń na przywóz i wywóz towarów oraz od należności celnych organom administracji celnej powinno nastąpić w formie prawnej rozporządzenia. Z rozpoznawanych natomiast w postępowaniu sądowym skarg wynika, że Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą upoważnił urzędy celne do stosowania ulg celnych w handlowym obrocie towarowym z zagranicą decyzją nr 14 z dnia 27 października 1989 r.,naruszając w ten sposób treść upoważnienia ustawowego.

Kolejne wystąpienie z sierpnia 1990 r. skierowane do Wojewody Piotrkowskiego dotyczyło funkcjonowania spółki z o.o., która - z uwagi na osoby wspólników - mogła być uważana za tzw. spółkę nomenklaturową. Jeden ze wspólników zatrudniony na stanowisku dyrektora Wydziału Budownictwa w Urzędzie Wojewódzkim w Piotrkowie, przydzielał deficytowe materiały /wyroby ceramiczne/, pozostające w dyspozycji Wojewody, tej spółce, która odsprzedawała je z 50% zyskiem. Pośrednictwo spółki w sprzedaży ograniczało się wyłącznie do czynności o charakterze księgowym. W ten sposób spółka uzyskała nieuzasadniony zysk w kwocie ok.100 milionów złotych.

Wiele wystąpień sporządzili również przewodniczący wydziałów NSA w Warszawie oraz prezesi ośrodków zamiejscowych.

I tak np. Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach poinformował wojewodów bielskiego, częstochowskiego i katowickiego o szeregu nieprawidłowościach dotyczących postępowania w sprawach samorządowych. W wystąpieniach stwierdzono m.in., że w znacznej liczbie spraw z zakresu nadzoru nad działalnością komunalną nie dokumentuje się poszczególnych, przewidzianych prawem, czynności /np.czy i kiedy wójt, burmistrz lub prezydent przedłożyli wojewodzie uchwałę rady oraz czy i kiedy doręczono właściwemu organowi gminy rozstrzygnięcie nadzorcze/,co nie tylko opóźnia postępowanie sądowe, ale powodować może również nieważność wydawanych aktów administracyjnych /np.wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy po upływie 30 dni od daty doręczenia wojewodzie takiej uchwały/. W wystąpieniach wskazano również, że niejednokrotnie - wbrew treści art.98 ust.3 ustawy o samorządzie terytorialnym - wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest poprzedzone uchwałą właściwego organu gminy.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Poznaniu zawiadomił dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu o rażącym naruszeniu terminu do rozstrzygnięcia odwołania strony. W sprawie SA/P-1223/89 odwołanie wniesione do Izby rozpoznane zostało dopiero po upływie 2 lat i 3 miesięcy,a więc z rażącym naruszeniem terminu z art. 35 § 3 kpa.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie poinformował wojewodę lubelskiego, że Sąd rozpoznając skargę w sprawie SAB/Lu-8/90 stwierdził, iż prowadzone postępowanie administracyjne w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości i przyznania właścicielom odszkodowania toczyło się rażąco przewlekle. Postępowanie w sprawie wszczęto bowiem w 1983 r.,organ odwoławczy uchylał wielokrotnie decyzje organu I instancji, który ostatnio zawiadomił właścicieli, że brak środków finansowych na wypłatę odszkodowania uniemożliwia zakończenie sprawy. Mimo niezakończenia tego postępowania, nieruchomość będąca przedmiotem wywłaszczenia została już zabudowana, co w sposób oczywisty narusza interesy właścicieli.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu zawiadomił wojewodów wałbrzyskiego i wrocławskiego, że w rozpoznawanych przez Sąd skargach kwestionujących legalność decyzji nakazujących rozbiórkę kiosków i garaży, strony zasadnie zarzuciły organom administracji naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Z akt rozpoznawanych spraw wynika, że decyzje te - nawet jeśli są formalnie słuszne - dotyczą pojedyńczych, wybranych kiosków i garaży, podczas gdy równocześnie toleruje się istnienie identycznych obiektów, niejednokrotnie zużytych,o niskich walorach estetycznych, co stwarza u stron przekonanie o wybiórczym stosowaniu prawa.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach zawiadomił wojewodę bielskiego o wyjątkowo wadliwym postępowaniu administracyjnym w sprawie SA/Ka-787/89. W sprawie tej,toczącej się od 7 lat i dotyczącej przydziału zastępczego pomieszczenia mieszkalnego osobom w podeszłym wieku, nie dokonano niezbędnych ustaleń faktycznych, które umożliwiłyby wydanie trafnej merytorycznie decyzji. Nieprawidłowości te spowodowane zostały m.inn.naruszeniem ustawowego obowiązku informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków /art.9 kpa/,co w rozpoznawanej sprawie było szczególnie istotne z uwagi na wiek i niezaradność skarżącego.

Podobne wystąpienia wskazujące na różnego rodzaju nieprawidłowości w pracy administracji wysyłane były również do innych wojewodów i prezydentów miast.

3. Prezesi ośrodków zamiejscowych NSA utrzymywali robocze kontakty z właściwymi organami administracji. Z inicjatywy własnej lub na wniosek przekazywali /w formie pisemnej lub ustnej/ spostrzeżenia dotyczące orzecznictwa administracyjnego oraz głównych kierunków działalności NSA. Współdziałanie to uległo pewnemu osłabieniu w II półroczu 1990 r. Reorganizacja administracji i wprowadzenie samorządu terytorialnego wymagać będzie stworzenia nowych naturalnych więzi pomiędzy sądownictwem administracyjnym a administracją rządową i samorządem terytorialnym.

4. W znacznie mniejszym zakresie niż w latach ubiegłych, organizowane były sesje wyjazdowe Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 1990 r. zorganizowano takich sesji 11 /w 1989 r. - 30/. Obniżenie liczby spraw załatwianych na sesjach wyjazdowych spowodowane zostało realizowaną w 1990 r. reformą administracji. Przygotowanie sesji wyjazdowej, połączonej z jednodniowym spotkaniem sędziów NSA z pracownikami administracji, w czasie którego omawia się aktualne zagadnienia orzecznictwa administracyjnego, wymaga bowiem nie tylko znacznego wysiłki sędziów, ale również zaangażowania organizacyjnego i czasowego samej administracji. Zgłaszane przez NSA propozycje zorganizowania sesji oraz spotkań z określonymi grupami pracowników administracji rządowej i samorządu terytorialnego z reguły nie były przyjmowane z powodu - jak wyjaśniono - nadmiaru aktualnych zadań organizacyjnych i kadrowych związanych z reformą administracji.

5. Sędziowie NSA uczestniczyli jako wykładowcy w różnych formach szkolenia pracowników administracji rządowej i samorządowej. Przedmiotem szkoleń było omawianie orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw oraz wskazywanie na tym tle na występujące najczęściej uchybienia w pracy administracji.
Członkowie kierownictwa NSA czynnie wystąpili w Ogólnopolskiej Konferencji Przewodniczących Kolegiów Odwoławczych przy Sejmikach Samorządowych, ustosunkowując się do problemów prawnych, wynikających ze stosowania ustaw samorządowych i o podziale kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej.

Do szczególnie potrzebnych zaliczyć należy organizowane w II półroczu minionego roku, niestety niezbyt jeszcze liczne, szkolenia dla kierowników urzędów rejonowych oraz członków kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych. Biorący udział w tych spotkaniach sędziowie NSA omawiali m.in. wybrane zagadnienia ustaw samorządowych, a w tym również wywołującą wiele wątpliwości i pytań uczestników szkoleń problematykę komunalizacji mienia oraz roli i funkcji kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, jako organów wyższego stopnia, w stosunku do organów gmin. Obserwacje poczynione w czasie szkoleń świadczą o potrzebie zorganizowania stałej i systematycznej akcji podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników administracji, a w tym głównie samorządowej na szczeblu gminy.

Niektórzy sędziowie NSA, podobnie jak w latach ubiegłych, prowadzili zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa administracyjnego w szkołach wyższych /wydziały prawa i administracji uniwersytetów: Jagiellońskiego, Poznańskiego, Śląskiego i Warszawskiego oraz Wydział Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej/ oraz brali udział w spotkaniach środowiskowych różnych zawodów prawniczych /adwokaci, radcowie prawni i prokuratorzy/.

6. W dalszym ciągu utrzymywano współpracę ze środkami masowego przekazu, a przede wszystkim z prasą. Zarówno NSA w Warszawie, jak i jego ośrodki zamiejscowe systematycznie informowały redakcje wielkonakładowej prasy centralnej i lokalnej oraz wydawnictw periodycznych przeznaczonych dla pracowników administracji rządowej i samorządowej o istotnych zagadnieniach funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także dostarczały niezbędnych materiałów omawiających i popularyzujących ważniejsze kierunki jego orzecznictwa.

W 1990 r. tylko w prasie centralnej ukazało się 250 różnego rodzaju publikacji dotyczących powyższych zagadnień. Najwięcej publikacji zamieszczono w prasie codziennej oraz społeczno-prawnej /"Rzeczpospolita", "Prawo i Życie", "Gazeta Wyborcza", "Sztandar Młodych", "Życie Warszawy", "Polityka", "Wspólnota", "Gazeta Samorządowa" i "Wokanda"/, a także w periodykach prawniczych /"Państwo i Prawo", "Orzecznictwo Sądów Polskich" i inne/. Sędziowie NSA uczestniczyli również w redagowaniu stałych rubryk orzecznictwa sądowego z zakresu prawa administracyjnego /"Prawo i Życie", "Wokanda"/.

Wśród wielu zagadnień poruszanych w publikacjach, wymienić należy przede wszystkim te, w których - w związku z rozszerzeniem właściwości NSA i poddaniem jego kontroli nowych aktów administracyjnych, w tym także z zakresu spraw samorządowych - omawiano znaczenie sądownictwa administracyjnego w kształtowaniu prawidłowego funkcjonowania administracji. W wielu publikacjach pozytywnie oceniono dotychczasowy, dziesięcioletni okres działania Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazując w szczególności na prospołeczny charakter jego orzecznictwa. Ważną rolę popularyzującą orzecznictwo NSA spełniły również publikacje i komentarze omawiające orzeczenia dotyczące spraw samorządowych /"Rzeczpospolita", "Wspólnota", "Gazeta Samorządowa" oraz prasa lokalna/.

Aktualnym problemom funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz nowym zadaniom wynikającym z poszerzenia jego kompetencji poświęcone były również artykuły oraz wywiady udzielone prasie, radiu i telewizji przez prezesa i wiceprezesa NSA. Członkowie kierownictwa NSA, jako członkowie zespołów redakcyjnych, uczestniczyli również w redagowaniu niektórych periodycznych wydawnictw o charakterze prawniczym /"Orzecznictwo Sądów Polskich", "Państwo i Prawo" oraz "Nowe Prawo"/.

VII. Udział w pracach legislacyjnych

Znacznie zwiększył się udział NSA w pracach legislacyjnych. Nadal nie wszystkie projektowane lub nowelizowane akty prawne były przedkładane Sądowi do zaopiniowania. Brak bowiem dotąd szczegółowych regulacji prawnych określających krąg podmiotów uczestniczących obligatoryjnie w procesach legislacyjnych. W dalszym ciągu również niektóre projekty aktów prawnych przesyłane były z równoczesnym żądaniem nadesłania uwag w ciągu trzech, siedmiu lub czternastu dni. Taka praktyka, poza nielicznymi uzasadnionymi przypadkami, stosowana nie tylko w stosunku do NSA, ale i innych uczestników procesu legislacyjnego, utrudnia w znacznym stopniu prawidłowe przeanalizowanie projektowanych aktów i zgłoszenie uwag. Jest ona również sprzeczna z uchwałą Rady Ministrów określającą tryb prac legislacyjnych i ustalającą zasadę, że termin zgłaszania uwag nie może być krótszy niż czternaście dni, a gdy dotyczy on aktu obszerniejszego powinien wynosić co najmniej jeden miesiąc.

W 1990 r. Naczelny Sąd Administracyjny opiniował projekty 156 /w 1989 r. - 132/ różnego rodzaju aktów prawnych /niektóre dwukrotnie/, a w tym 58 ustaw. Zgłoszono merytoryczne uwagi do 75 projektów. Niektóre z nich, dotyczące problematyki o znacznej randze społecznej lub będące przedmiotem bezpośredniego zainteresowania NSA /akty administracyjne w nich przewidziane poddawano kontroli NSA/, wymagały wnikliwych i pogłębionych czynności badawczych oraz dyskusji specjalistów z określonej dziedziny prawa. I tak np. zgłoszono uwagi do projektów ustaw: prawo budowlane /projekt wstępny/, o cenach, prawo górnicze, o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, prawo lokalowe, o lasach i gospodarce leśnej, prawo mieszkaniowe, o urzędzie Ministra Finansów, o organach administracji skarbowej oraz o zmianie niektórych ustaw, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o gospodarce nieruchomościami, o podatkach i opłatach lokalnych, o zwrocie nieruchomości rolnych przejętych na własność Skarbu Państwa, o szkolnictwie wyższym i o tytule naukowym i stopniach naukowych.

Sędziowie oraz prawnicy zatrudnieni w Biurze Orzecznictwa NSA uczestniczyli w 11 posiedzeniach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów oraz w 17 konferencjach resortowych i międzyresortowych uzgadniających założenia lub wstępne projekty aktów prawnych różnej rangi.

W 1990 r. sędziowie NSA oraz zatrudnieni w nim pracownicy brali ponadto aktywny udział w 13 posiedzeniach komisji bądź podkomisji Sejmu lub Senatu, w czasie których ustalano ostateczne wersje projektów takich ważnych aktów prawnych, jak ustawa o zmianie Konstytucji, ustawa o ordynacji wyborczej do organów gminy, ustawy dotyczące samorządu terytorialnego, prawo lokalowe oraz ustawa o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego.

Niektórzy sędziowie brali udział w pracach Rady Legislacyjnej, a w tym wiceprezes NSA jako jej wiceprzewodniczący.

Naczelny Sąd Administracyjny, jako jeden z podmiotów procesu legislacyjnego, dążył do podniesienia jakości prawa oraz umacniania niezawisłości sędziowskiej. I tak m.in. Prezes NSA w marcu 1990 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z propozycją niewłączania przedstawiciela Naczelnego Sądu Administracyjnego w skład

działającego pod kierownictwem wicepremiera Komitetu Rady Ministrów d/s Przestrzegania Prawa, gdyż mogłoby to stwarzać wrażenie ingerowania w działalność orzeczniczą Sądu.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Realizując zadania orzecznicze i profilaktyczne NSA utrzymywał stałą współpracę z różnymi organami i instytucjami.

Kontynuowano w szczególności współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości w dwóch przede wszystkim płaszczyznach, a mianowicie merytorycznej i kadrowej. Podobnie jak w latach ubiegłych, wymieniano informacje pomiędzy NSA a poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa o zagadnieniach prawnych i głównych kierunkach orzecznictwa przez zapewnienie stałego udziału przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w konferencjach i naradach sędziów NSA oraz umożliwienie orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym pracownikom Ministerstwa, będącym sędziami NSA lub sędziami sądów powszechnych, w drodze okresowych delegacji.

Znajomość orzecznictwa NSA umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości wykonywanie uprawnień do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych oraz składania wniosków do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwał, wyjaśniających stosowanie przepisów prawa administracyjnego.

W wyniku przeprowadzonych badań orzecznictwa, Prezes NSA wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskami o wniesienie z urzędu rewizji nadzwyczajnych od 10 wyroków, które budziły uzasadnione wątpliwości. We wszystkich tych sprawach wniesiono rewizje nadzwyczajne.

Nowe uregulowania dotyczące samorządu sędziowskiego, a w szczególności powołanie Krajowej Rady Sądownictwa, ograniczyło w znacznym stopniu współpracę w zakresie spraw kadrowych. I w tej kwestii jednakże pozytywnie załatwiono - pozostające nadal w gestii Ministra Sprawiedliwości - wnioski o okresowe delegowanie sędziów sądów powszechnych do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

2. Współdziałano nadal z Sądem Najwyższym, który sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem NSA.

Podmioty uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA rozpatrzyły 773 podania i wniosły 42 rewizje nadzwyczajne /w 1989 r.- 924 podania i 45 rewizji nadwyczajnych/. Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny wniósł 31 rewizji nadzwyczajnych, w tym 22 z urzędu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 7 i Rzecznik Praw Obywatelskich - 4 rewizje nadzwyczajne.

Sąd Najwyższy rozpoznał 49 rewizji nadzwyczajnych /11 zostało wniesionych w 1989 r./, w tym 43 od wyroków i 6 od postanowień NSA. Uwzględniono rewizje nadzwyczajne w 29 sprawach /25 od wyroków i 4 od postanowień/, oddalono je w 19 sprawach /17 od wyroków i 2 od postanowień/ oraz umorzono postępowanie w 1 sprawie na skutek cofnięcia rewizji nadzwyczajnej. Wskaźnik wniesionych rewizji nadzwyczajnych /42/ w stosunku do rozpoznanych w 1990 r. przez NSA spraw /13.304/ wyniósł więc tylko 0,3%, zaś wskaźnik ich skuteczności, mierzony stosunkiem rewizji uwzględnionych do rozpatrzonych-59,2% /w 1989 r. - 55,8%/.

Sąd Najwyższy udzielił ponadto odpowiedzi na 14 pytań prawnych w sprawach należących do właściwości NSA. W 11 sprawach podjęto uchwały udzielające odpowiedzi w składzie pięciu i w 3 sprawach w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego.

3. Podobnie jak w latach ubiegłych, współdziałano z Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie podnoszenia jakości prawa. W okresie pierwszych czterech lat funkcjonowania Trybunału /lata 1986 - 1990/ Prezes NSA skierował łącznie 27 wystąpień /pytania prawne, wnioski i sygnalizacje/, kwestionujących zgodność z Konstytucją lub ustawami różnego rodzaju aktów prawnych niższego rzędu oraz sygnalizujących - na tle konkretnych rozpatrywanych spraw - wątpliwości prawne, które wyłoniły się przy rozpatrywaniu skarg. Wszystkie rozpoznane dotąd przez Trybunał pytania prawne i wnioski okazały się merytorycznie zasadne.

W 1990 r. Prezes NSA przedstawił Trybunałowi jedno pytanie prawne i jeden wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy.

1/ W pytaniu prawnym zakwestionowano zgodność § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów /Dz.U.z 1989 r.Nr 14,poz.78/ z upoważnieniem zawartym w art.46 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia

1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz.74/. W uzasadnieniu pytania podniesiono m.in., że nowelizując ustawę z dnia 13 lipca 1988 r. ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r., wprowadzono możliwość przekazywania działek w wieczyste użytkowanie nie tylko w drodze wyboru kontrahenta przez organ administracji spośród osób, które złożyły wnioski o nabycie takich działek umieszczonych w przewidzianych prawem wykazach, ale również w wyniku wygrania przetargu. Mimo tej zmiany, nie dokonano jednakże stosownej nowelizacji art. 46 ustawy, upoważniającego do uregulowania w przepisach wykonawczych kwestii ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego działek nabytych także w drodze przetargu. Skoro więc § 12 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego m.in. na podstawie art.46 ust.5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uregulował kwestię opłat za użytkowanie wieczyste działek nabytych w wyniku przetargu, to istnieje uzasadniona wątpliwość, czy regulacja taka znajduje upoważnienie w treści art.46 ustawy.

W 1990 r. Trybunał nie udzielił odpowiedzi na powyższe pytanie.

2/ Wystąpienie o dokonanie w trybie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy wnosiło o ustalenie, czy art.V ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. - przepisy wprowadzające Kodeks karny /Dz.U. Nr 13, poz.95/ uchylił ustawę z 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji /Dz.U. Nr 56, poz.467/ w całości, czy też jedynie w części zawierającej przepisy przewidujące odpowiedzialność karną za przestępstwa. W motywach wniosku wskazano m.in. na rozbieżność poglądów dotyczących interpretacji art.V przep.wprow.k.k. oraz społeczną potrzebę rozstrzygnięcia rodzących się w tej kwestii wątpliwości. Podkreślono w szczególności, że w warunkach gospodarki scentralizowanej problematyka konkurencji, a w tym również zwalczanie nieuczciwej konkurencji nie miały większego znaczenia praktycznego. Obecnie jednakże, w okresie reformowania gospodarki i wprowadzania ekonomicznych mechanizmów rynkowych, wiążące ustalenie, czy ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w części nie zawierającej przepisów o odpowiedzialności karnej zachowała moc obowiązującą, nabiera nie tylko teoretycznego, ale i praktycznego znaczenia. Oczywiste jest bowiem, że bez funkcjonujących przepisów, chroniących przed nieuczciwą konkurencją, nie może prawidłowo

rozwijać się gospodarka rynkowa. W konkluzji wniosku zaprezentowano pogląd, wynikający z wykładni systemowej i celowościowej, że ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 r. w części nie zawierającej przepisów karnych nie została uchylona przez art.V. przep.wprow.k.k.

W 1990 r. Trybunał wniosku nie rozpoznał.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w 1990 r. trzy wnioski i jedno pytanie prawne wniesione przez Prezesa NSA w 1989 r. Wystąpienia te dotyczyły następujących kwestii:

- niezgodności § 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dn.16 września 1985 r., regulującego szczegółowe zasady i tryb oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów oraz kosztów i rozliczeń z tym związanych, z upoważnieniem zawartym w art.36 ust.4 pkt 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości;
- uchwały nr 110 Rady Ministrów z dn.29 sierpnia 1983 r. w sprawie pomocy uspołecznionych zakładów pracy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych załóg, która będąc tzw. uchwałą samoistną, gdyż nie opiera się na żadnym upoważnieniu prawnym, nie może być źródłem prawa powszechnie obowiązującego;
- niezgodności przepisu art.12 ust.5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stanowiącego, że odszkodowanie za grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, przechodzące na własność Państwa, ulega pomniejszeniu o należność z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej, z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa;
- § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dn.9 kwietnia 1984 r. o zwolnieniach od podatku obrotowego i dochodowego oraz opłaty skarbowej, w którym Minister upoważnił izby skarbowe do stosowania tych zwolnień /tzw.subdelegacja/, nie znajduje umocowania w przepisach ustawowych.

Wystąpienia te okazały się zasadne. Trybunał w dwóch sprawach stwierdził niezgodność kwestionowanych aktów prawnych z aktami wyższego rzędu, w dwóch zaś postępowanie umorzył na skutek ich uchylenia przed rozpoznaniem wystąpień.

4. Zmieniony zakres kompetencji i nowe usytuowanie organizacyjne Prokuratury spowodowało również zmianę form współdziałania z

NSA. Poza wynikającymi z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego uprawnieniami prokuratorów do wnoszenia skarg na różnego rodzaju akty administracyjne oraz występowania w postępowaniu sądowym przed NSA, tradycyjną już, występującą od kilku lat formą współpracy, kontynuowaną również w 1990 r., był udział Naczelnego Sądu Administracyjnego w szkoleniu młodych kadr prokuratorskich. Aplikanci prokuratorscy odbywali w NSA czternastodniowe lub miesięczne praktyki, w czasie których zapoznawali się z funkcjonowaniem Sądu i jego orzecznictwem. Wyniki praktyk, a także wypowiedzi aplikantów wskazują na potrzebę, o czym sygnalizowano już w minionych latach kierownictwu Prokuratury, organizowania takich praktyk w wymiarze co najmniej miesięcznym.

5. W 1990 r. rozpoczęła działalność Krajowa Rada Sądownictwa, w skład której wchodzi Prezes i jeden sędzia NSA. Zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie, Krajowa Rada Sądownictwa oceniła - na podstawie pisemnej i ustnej informacji Prezesa NSA - funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1989 r. oraz rozpatrywała kandydatury na stanowiska sędziowskie i wnioski na zajmowanie stanowiska przez sędziów, którzy ukończyli 65 lat.

Krajowa Rada Sądownictwa po rozpatrzeniu kandydatur 24 osób wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA - przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie 14 osób na stanowisko sędziego NSA. Uwzględniła ponadto 5 wniosków /na ogólną liczbę 7/ o wyrażenie zgody na dalsze pełnienie funkcji sędziego przez osoby, które osiągnęły wiek emerytalny.

6. W dalszym ciągu utrzymywano stałe, robocze kontakty z przedstawicielami nauki prawa. Dotychczasowa, dziesięcioletnia działalność NSA wykazała, że współdziałanie nauki i praktyki jest jednym z nieodzownych warunków stałego doskonalenia orzecznictwa, a ponadto dostarcza zagadnień prawnych, które wymagają naukowych analiz i opracowań.

Przedstawiciele nauki brali udział w konferencjach sędziowskich i naradach specjalistycznych organizowanych przez NSA w Warszawie, jak i jego poszczególne ośrodki zamiejscowe. Szczególnie cenne było wspólne przedyskutowanie problemów wynikających z ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego. Znaczne zainteresowanie pracowników nauki wywołuje orzecznictwo NSA w sprawach samorządowych. Specjaliści z tego zakresu utrzymują stałe kontakty z

Biurem Orzecznictwa NSA, zapoznają się z wydawanymi w tych sprawach orzeczeniami i opracowują do nich głosy, które są zamieszczane w "Orzecznictwie Sądów Polskich", "Państwie i Prawie" oraz "Samorządzie Terytorialnym". Z treścią tych opracowań, jeszcze przed ich publikacją, zapoznawani są sędziowie, co w istotny sposób przyczynia się do rozwiązywania wyłaniających się w praktyce problemów prawnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, niektóre wydziały prawa organizowały w NSA dla studentów praktyki wakacyjne /Gdańsk, Kraków, Lublin, Wrocław i Warszawa/, a ponadto studenci ostatnich lat przysłuchiwali się wraz z asystentami - w ramach obowiązkowych zajęć dydaktycznych - rozprawom sądowym /Kraków i Poznań/.

7. Nadal utrzymywano kontakty z zagranicznymi ośrodkami naukowymi oraz przebywającymi w Polsce różnego rodzaju oficjalnymi delegacjami zainteresowanymi działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prezes NSA, który jest członkiem Rady Wykonawczej Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych, brał udział w posiedzeniu tej Rady, które odbyło się w Luksemburgu i poświęcone było przygotowaniu najbliższego kongresu Stowarzyszenia. Problematyka orzecznictwa NSA prezentowana była na forum międzynarodowym m.in. w referatach Prezesa NSA na VII kolegium polsko-niemieckich administratywistów /Spira, wrzesień 1990 r./, na XII Kongresie Międzynarodowym Prawa Porównawczego /Montreal, sierpień 1990 r./- był to referat generalny oraz na międzynarodowej konferencji, dotyczącej zasady równości wobec prawa /Warszawa, grudzień 1990 r./. Wiceprezes NSA uczestniczył w czternastodniowej studyjnej delegacji sędziów sądów polskich, która przebywała w USA /sierpień 1990 r./.

Członkowie kierownictwa NSA przyjęli kilkuosobową delegację Trybunału Konstytucyjnego Jugosławii wraz z prezesem tego Trybunału Milovan Buzadžić na czele, a ponadto profesora Wydziału Prawa Uniwersytetu w Bonn, grupę sędziów niemieckich - członków Stowarzyszenia Sądów RFN, przewodniczącego Sądu Administracyjnego Badenii - Wirtembergii oraz kilkuosobową delegację prawników radzieckich-pracowników naukowych Instytutu Nauk Prawnych Akademii Nauk ZSRR. Przedstawicieli zagranicznych ośrodków naukowych infor-

mowano szczegółowo o organizacji i zakresie działania NSA oraz roli jaką spełnia w systemie organów ochrony prawnej RP.

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, i finansowo-gospodarcza

1. Obsada sędziowska wzrosła o 11 osób i w dniu 31 grudnia 1990 r. liczyła 105 sędziów. Prezydent RP powołał wprawdzie w minionym roku 14 osób na stanowisko sędziego NSA, lecz w tym samym okresie dwóch sędziów zmarło, jeden zaś powołany został na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Liczba sędziów wymaga dalszego zwiększenia. Dotyczy to w szczególności ośrodków zamiejscowych NSA w Poznaniu i Wrocławiu, w których - pomimo znacznej poprawy w stosunku do 1989 r.-stan spraw nierozpoznanych na koniec 1990 r. jest znacznie wyższy niż przeciętnie w Sądzie /3,7 i 2,8 przeciętnego miesięcznego wpływu spraw/ oraz jednego z wydziałów procesowych w NSA w Warszawie. Zrealizowanie wszystkich potrzeb kadrowych nie było możliwe,ponieważ NSA otrzymał tylko 12 etatów sędziowskich na ogólną liczbę żądanych 30. Należy przewidywać pewne trudności w obsadzie sędziowskiej również w 1991 r.,gdyż z początkiem tego roku trzech sędziów przechodzi na emeryturę, zaś możliwość pozyskania kandydatów i ich powołanie na stanowisko sędziego - z uwagi na przewidzianą prawem procedurę - wymaga dłuższego czasu.

W celu zapewnienia właściwego doboru osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych i moralnych na stanowisko sędziego NSA oraz zagwarantowania jawności tego doboru, w 1990 r. wprowadzono zasadę, że o wolnych etatach sędziowskich informowano za pośrednictwem prasy.

Rozmieszczenie sędziów w dniu 31 grudnia 1990 r.przedstawiało się następująco: w NSA w Warszawie orzekało 45 sędziów, natomiast w Ośrodkach zamiejscowych NSA: w Gdańsku - 13, Katowicach - 8, Krakowie - 12, Lublinie - 6, Poznaniu - 11 i Wrocławiu - 10 sędziów.

Kadra sędziowska NSA posiada wysokie kwalifikacje prawnicze oraz duże doświadczenie życiowe,a w tym również - co jest niezbędne w tym zawodzie - dobrą znajomość funkcjonowania administracji. Wywodzi się ona głównie z długoletnich sędziów sądów powszechnych, doświadczonych pracowników z administracji państwowej, pracowników nauki oraz prokuratorów zajmujących się uprzednio problematyką przestrzegania prawa w postę-

powaniu administracyjnym. Znaczna część sędziów bierze aktywny udział w różnego rodzaju działaniach o charakterze społecznym, jak np. praca w Zrzeszeniu Prawników Polskich /jeden z sędziów NSA jest wiceprzewodniczącym Zarządu Głównego ZPP/, działalność popularyzacyjno-naukowa i inne. Ośmiu sędziów NSA pełniło obowiązki członków Kolegium przy Generalnym Komisarzu Wyborczym do przeprowadzenia wyborów do rad gmin /trzech sędziów/ oraz Państwowej Komisji Wyborczej /pięciu sędziów/,z których jeden był wiceprzewodniczącym Komisji/.

Wzrosła również do 177 osób liczba pracowników wykonujących czynności administracyjne i techniczne w NSA /wzrost o 11 osób w porównaniu z 1989 r./. Pracownicy administracyjni w większości posiadają właściwe kwalifikacje do pełnienia zajmowanych obecnie stanowisk. Znaczna ich część rekrutuje się z długoletnich pracowników sądów powszechnych, znających funkcjonowanie sądów oraz technikę pracy biurowej.Kilku pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych posiada wyższe wykształcenie prawnicze. Wykonują oni czynności merytoryczne w Biurze Orzecznictwa NSA oraz pełnią obowiązki kierownika sekretariatu w niektórych ośrodkach zamiejscowych NSA.

2. W ostatnich miesiącach minionego roku doprowadzono remont generalny do takiego stanu w większości pomieszczeń oddanego na potrzeby NSA i Rzecznika Praw Obywatelskich gmachu przy ul. Jasnej 6, że umożliwiło to przeniesienie większości agend NSA w Warszawie do nowych pomieszczeń. Do ostatecznego zakończenia remontu generalnego jest jeszcze daleko /elewacje, kapitalny remont windy, remont i adaptacja niskiego parteru/. Wymagać to będzie jednak przydzielenia z budżetu Państwa niezbędnych środków finansowych zarówno na wykończeniowe prace budowlane, jak i na wyposażenie gmachu, a w tym również zainstalowania koniecznych urządzeń technicznych /m.in.komputeryzacja orzecznictwa i kopiarki/.

Do czasu zakończenia remontu,NSA będzie pracował w dość trudnych warunkach.

3. Podobnie jak w latach ubiegłych, pracownicy NSA korzystali z ośrodków wypoczynkowych i innych obiektów socjalnych resortu sprawiedliwości. Na wczasy wyjechało 31 osób, w pokojach gościnnych przebywało w czasie urlopu 32 osoby, z wycieczek zagra-

nicznych oraz wymiany miejsc wczasowych z sąsiednimi krajami skorzystały 4 osoby. Letnim i zimowym wypoczynkiem objęto 12 dzieci pracowników NSA. Wszystkie wnioski pracowników o skorzystanie z powyższych form działalności socjalnej zostały w zasadzie załatwione pozytywnie.

4. Zarówno dochody, jak i wydatki NSA uległy dalszemu zwiększeniu. Wzrost ten spowodowany był postępującym ruchem cen, zwiększeniem stanu zatrudnienia, dokonywaną okresowo regulacją płac oraz podniesieniem wysokości opłat od skarg. Dochody wyniosły łącznie 2.538.024.619 zł i pokryły 22,7% wydatków,nie licząc kosztów remontu generalnego gmachu przy ul.Jasnej 6, które wynosiły 11.145.750.588 zł/w 1989 r. - 13,9%/. Większość wydatków /85%/ stanowiły płace wraz z pochodnymi.

X. W n i o s k i

1. W związku z rozszerzeniem kompetencji NSA i licznymi zmianami prawa materialnego stosowane będą - jako zadania pierwszoplanowe - różne formy działań zmierzających do utrzymania wysokiego poziomu orzecznictwa. W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa w orzecznictwie kontynuowane będzie współdziałanie w formach przewidzianych prawem z Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym,a także - w przypadku wadliwych orzeczeń NSA - stosowanie wystąpień Prezesa NSA o wniesienie z urzędu rewizji nadzwyczajnych. Kontynuowane będą również różne formy działań o charakterze szkoleniowym, jak konferencje sędziowskie, narady specjalistyczne oraz wydawnictwa wewnętrzne, informujące o bieżących problemach prawnych w orzecznictwie NSA. Poszerzony zostanie zakres badań analitycznych orzecznictwa sądowego w poszczególnych kategoriach spraw przeprowadzanych przez Biuro Orzecznictwa, jak i sędziów specjalizujących się w określonych zagadnieniach prawnych.
2. Reforma administracji wymagać będzie wypracowania nowej koncepcji współpracy NSA z organami administracji rządowej i samorządowej. W związku z licznymi zmianami organizacyjnymi i kadrowymi administracji,niezbędne jest nawiązanie ściślejszych kontaktów ze zreformowanymi organami administracyjnymi, udział przedstawicieli NSA w naradach, szkoleniach i konferencjach w celu informowania o kierunkach orzecznictwa NSA, jak również przekazywanie tym organom spostrzeżeń o stwierdzonych uchybieniach w ich pracy. Potrzeba udzielenia pomocy dotyczy zwłaszcza administracji samo-

rządowej, pracującej w szczególnie trudnych warunkach.

3. Istotną pomoc dla prawidłowego funkcjonowania nowej administracji oraz ochrony praw obywateli powinna stanowić popularyzacja orzecznictwa NSA. W związku z nasilającymi się trudnościami ekonomicznymi na rynku wydawniczym, które w 1990 r. zagroziły wstrzymaniem wydawania zbiorów orzeczeń NSA, konieczne będzie bądź przyznanie niezbędnych środków finansowych na ten cel bądź zapewnienie stałego publikowania tych zbiorów w inny sposób.
4. Wobec stałego stwierdzania niedociągnięć w nowych aktach prawnych, które wynikają zarówno ze skomplikowanego charakteru regulowanej problematyki, jak i znacznej szybkości procesu legislacyjnego, a także ujawniania luk w prawie, niezbędne jest udoskonalenie mechanizmu wykorzystywania praktyki orzeczniczej NSA w celu dokonywania niezbędnych korekt obowiązującego stanu prawnego.
5. Realizacja idei państwa prawnego nie jest możliwa bez zapewnienia ścisłego wykonywania orzeczeń sądowych. W związku z tym, że nie wszystkie orzeczenia NSA są ściśle i sprawnie wykonywane, zachodzi konieczność wzmożenia nadzoru właściwych organów państwowych nad wykonywaniem tych orzeczeń.
6. Mimo zmniejszenia liczby nierozpoznanych spraw z 3.513 do 2.713 /o 22,8%/, co stanowi 2,6 miesięcznego przeciętnego wpływu skarg, podejmowane będą starania o dalszą poprawę sprawności postępowania sądowego w tych jednostkach organizacyjnych NSA, w których sprawność ta nie jest wystarczająca. Skuteczność tych działań - poza koniecznymi usprawnieniami organizacyjnymi - zależeć będzie przede wszystkim od wzmocnienia obsady sędziowskiej, w tym głównie w NSA w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych w Poznaniu i Wrocławiu.
7. Utrzymana będzie w dalszym ciągu współpraca z pracownikami nauki we wszystkich dotychczasowych formach /udział w konferencjach i naradach, zlecanie komentowania ważniejszych orzeczeń NSA itp./Ważnym zadaniem, realizowanym przy udziale pracowników nauki,powinno być zwłaszcza analizowanie nowych rozwiązań prawnych i formułowanie na tej podstawie uwag i wniosków, które mogłyby być wykorzystywane w praktyce.
8. Niezbędne jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na zakończenie remontu generalnego gmachu NSA przy ul.Jasna 6 w Warszawie oraz wyposażenie zarówno NSA w Warszawie,jak i Ośrodków Zamiejscowych w urządzenia biurowe i techniczne,m.in. w celu komputeryzacji orzecznictwa, sprawnego kopiowania dokumentów itp.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie

w latach 1988 - 1990

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym				
			na akty administracyjne [1]		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			L.b.	%	L.b.	%		L.b.	%	L.b.	%	
1988	5.026	13.847	13.515	97,6	332	2,4	14.201	10.393	73,2	3.808	26,8	4.672
1989	4.672	13.722	13.409	97,7	313	2,3	14.881	11.101	74,6	3.780	25,4	3.513
1990	3.513	12.504	12.218	97,7	286	2,3	13.304	10.003	75,2	3.301	24,8	2.713

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

TABELA Nr 2

Wpływ skarg [1] na akty administracyjne [2] w zależności od organu, który wydał akt w latach 1988 - 1990.

Rok	Wpłynęło skarg na akty administracyjne					
	Ogółem	w tym				
		na akty administracyjne organów terenowych		na akty administracyjne organów naczelnych i centralnych		
		L.b.	%	L.b.	%	
1988	13.515	11.229	83,1	2.286	16,9	
1989	13.409	11.332	84,5	2.077	15,5	
1990	12.218	10.194	83,4	2.024	16,6	

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.

2. W 1990 r. w związku z rozszerzeniem właściwości NSA - skarżono nie tylko decyzje ale i inne akty administracyjne.

TABELA Nr 3

Załatwienie na rozprawach [1] skarg [2] na akty administracyjne [3] w latach 1988 - 1990

Rok	Załatwiono na rozprawach skarg na akty administracyjne						
	Ogółem	w tym					
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1988	10.262	3.270	31,9	6.378	62,1	614	6,0
1989	10.966	3.661	33,4	6.641	60,6	664	6,0
1990	9.839	3.277	33,3	5.945	60,4	617	6,3

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

TABELA Nr 4

skargi na akty administracyjne [1] według rodzajów spraw w latach 1988 - 1990 [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/	1988	1639	12,1	42,4
		1989	1766	13,2	38,7
		1990	2114	17,3	42,4
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe /602/	1988	58	0,4	37,8
		1989	53	0,4	22,4
		1990	72	0,6	27,1
3	Drogi publiczne, komunikacja,łączność,transport /603/	1988	149	1,1	52,5
		1989	82	0,6	49,2
		1990	81	0,6	53,8
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości,handlu oraz innych rodzajów gospodarki /604/	1988	252	1,9	40,6
		1989	161	1,2	36,0
		1990	124	1,0	30,7
5	Sprawy wewnętrzne,w tym ewidencja ludności,dowody tożsamości,paszporty,akty stanu cywilnego,imiona i nazwiska oraz obywatelstwo /605/	1988	686	5,1	27,2
		1989	852	6,3	24,7
		1990	791	6,5	22,0
6	Geologia,geodezja i kartografia/606/	1988	137	1,0	36,0
		1989	104	0,8	43,5
		1990	106	0,9	52,2
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz gospodarka gruntami /607/	1988	3881	28,7	29,5
		1989	4607	34,3	33,3
		1990	3686	30,2	34,9

1	2	3	4	5	6
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa /608/	1988	231	1,7	8,7
		1989	88	0,7	17,5
		1990	73	0,6	13,6
9	Gospodarka wodna /609/	1988	279	2,1	36,5
		1989	190	1,4	33,9
		1990	113	0,9	53,2
10	Nabycie mienia przez gminy i ich związki oraz inne komunalne osoby prawne/610/	1988	9	0,1	87,5
		1989	4	0,1	-
		1990	1	-	-
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne /611/	1988	2907	21,5	31,8
		1989	2481	18,5	28,3
		1990	2439	20,0	25,4
12	Sprawy dewizowe /612/	1988	4	0,1	20,0
		1989	10	0,1	50,0
		1990	17	0,1	35,3
13	Ochrona przyrody oraz środowiska /613/	1988	98	0,7	43,3
		1989	89	0,7	43,1
		1990	119	1,0	36,2
14	Oświata, wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka i kultura /614/	1988	73	0,5	45,5
		1989	69	0,5	42,3
		1990	56	0,5	26,2
15	Planowanie przestrzenne /615/	1988	222	1,6	54,0
		1989	225	1,7	50,0
		1990	310	2,5	51,1
16	Rolnictwo i leśnictwo,w tym gospodarka terenami rolniczymi i leśnymi /616/	1988	1267	9,4	25,7
		1989	1329	9,9	35,4
		1990	863	7,1	21,8

1	2	3	4	5	6
17	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć /617/	1988	49	0,4	33,3
		1989	51	0,4	22,5
		1990	74	0,6	50,0
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw /618/	1988	394	2,9	55,0
		1989	324	2,4	57,9
		1990	310	2,5	48,9
19	Zatrudnienie,opieka społeczna i sprawy socjalne /619/	1988	895	6,6	19,8
		1989	660	4,9	24,7
		1990	559	4,6	23,5
20	Zdrowie, wymagania sanitarno-epidemiologiczne /620/	1988	104	0,8	24,0
		1989	130	1,0	40,8
		1990	150	1,2	32,2
21	Prywatyzacja mienia/621/	1990	9	0,1	50,0
22	Bankowość i instytucje ubezpieczeniowe /622/	1990	1	-	-
23	Dozór techniczny, miary i wagi oraz kontrola jakości /623/	1990	1	-	-
24	Powszechny obowiązek obrony kraju /624/	1990	27	0,2	30,0
25	Cudzoziemcy,azyl /625/	1990	-	-	-
26	Ustrój samorządu terytorialnego /626/	1990	26	0,2	28,6
27	Spory o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej /627/	1990	-	-	-
28	Status Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych /628/	1990	-	-	-

1	2	3	4	5	6
29	Inne nie objęte symbolami 601-628 /629/	1988	181	1,3	42,5
		1989	134	1,0	48,4
		1990	96	0,8	45,5
30	OGÓŁEM	1988	13515	100	31,9
		1989	13409	100	33,4
		1990	12218	100	33,3

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.
2. Dane liczbowe za 1990 r. są nieporównywalne z latami 1988-89. W związku z rozszerzeniem właściwości NSA - z dniem 2.VII.1990 r zmieniono symbole niektórych kategorii spraw oraz wprowadzono nowe symbole spraw poprzednio nie należących do właściwości NSA.

TABELA Nr 5

Skargi na akty administracyjne [1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1988-1990

L. P.	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.warszawskie	1988	877	7,8	38,1
		1989	986	8,7	40,9
		1990	959	9,4	46,9
2	Bialskopodlaskie	1988	94	0,8	30,3
		1989	109	1,0	34,9
		1990	87	0,9	31,8
3	Białostockie	1988	403	3,6	31,9
		1989	376	3,3	28,5
		1990	347	3,4	30,8
4	Bielskie	1988	261	2,3	31,5
		1989	191	1,7	35,6
		1990	187	1,8	34,2
5	Bydgoskie	1988	267	2,4	33,9
		1989	300	2,6	30,9
		1990	213	2,1	44,4
6	Chełmskie	1988	93	0,8	32,8
		1989	60	0,5	46,3
		1990	103	1,0	37,1
7	Ciechanowskie	1988	111	1,0	35,6
		1989	167	1,5	58,4
		1990	90	0,9	38,7
8	Częstochowskie	1988	206	1,8	34,8
		1989	203	1,8	31,0
		1990	187	1,8	28,8

9	Elbląskie	1988	97	0,9	38,7
		1989	123	1,1	34,5
		1990	85	0,8	15,8
10	Gdańskie	1988	546	4,9	35,5
		1989	550	4,9	38,3
		1990	411	4,0	33,2
11	Gorzowskie	1988	103	0,9	18,0
		1989	107	0,9	35,4
		1990	110	1,1	28,7
12	Jeleniogórskie	1988	209	1,9	19,5
		1989	194	1,7	25,8
		1990	198	1,9	24,0
13	Kaliskie	1988	232	2,1	38,4
		1989	183	1,6	41,4
		1990	182	1,8	38,4
14	Katowickie	1988	746	6,7	23,8
		1989	633	5,6	27,4
		1990	484	4,7	30,3
15	Kieleckie	1988	233	2,1	25,3
		1989	249	2,2	37,9
		1990	227	2,2	24,4
16	Konińskie	1988	110	1,0	27,1
		1989	131	1,2	48,7
		1990	73	0,7	42,0
17	Koszalińskie	1988	177	1,6	34,2
		1989	158	1,4	37,0
		1990	172	1,7	28,4

18	Krakowskie	1988	504	4,5	29,6
		1989	575	5,1	33,5
		1990	496	4,9	25,1
19	Krośnieńskie	1988	148	1,3	38,9
		1989	115	1,0	31,5
		1990	126	1,2	31,3
20	Legnickie	1988	170	1,5	19,2
		1989	133	1,2	21,9
		1990	141	1,4	21,8
21	Leszczyńskie	1988	92	0,8	41,2
		1989	148	1,3	50,0
		1990	94	0,9	26,6
22	Lubelskie	1988	376	3,4	39,3
		1989	324	2,9	30,7
		1990	364	3,6	31,7
23	Łomżyńskie	1988	80	0,7	26,2
		1989	97	0,9	29,1
		1990	68	0,7	28,9
24	Łódzkie	1988	461	4,1	47,7
		1989	388	3,4	44,9
		1990	340	3,3	32,5
25	Nowosądeckie	1988	203	1,8	27,6
		1989	199	1,8	31,0
		1990	188	1,8	29,7
26	Olsztyńskie	1988	193	1,7	31,3
		1989	196	1,7	31,5
		1990	154	1,5	25,0

27	Opolskie	1988	212	1,9	33,5
		1989	239	2,1	23,3
		1990	198	1,9	16,7
28	Ostrołęckie	1988	84	0,7	43,4
		1989	78	0,7	40,0
		1990	111	1,1	28,1
29	Pilskie	1988	115	1,0	26,8
		1989	137	1,2	34,0
		1990	138	1,4	45,9
30	Piotrkowskie	1988	169	1,5	36,4
		1989	178	1,6	35,0
		1990	123	1,2	44,1
31	Płockie	1988	141	1,3	33,0
		1989	127	1,1	32,8
		1990	107	1,1	24,1
32	Poznańskie	1988	529	4,7	41,6
		1989	611	5,4	28,6
		1990	528	5,2	37,4
33	Przemyskie	1988	80	0,7	32,7
		1989	82	0,7	40,3
		1990	90	0,9	27,0
34	Radomskie	1988	207	1,8	30,7
		1989	208	1,8	36,4
		1990	165	1,6	36,0
35	Rzeszowskie	1988	150	1,3	31,5
		1989	137	1,2	25,6
		1990	140	1,4	19,0
36	Siedleckie	1988	145	1,3	37,7
		1989	168	1,5	21,8
		1990	187	1,8	25,0

37	Sieradzkie	1988	121	1,1	39,0
		1989	105	0,9	23,8
		1990	114	1,1	31,5
38	Skierniewickie	1988	145	1,3	30,5
		1989	124	1,1	35,6
		1990	141	1,4	42,7
39	Słupskie	1988	117	1,0	38,3
		1989	118	1,0	26,0
		1990	158	1,6	40,6
40	Suwalskie	1988	177	1,6	31,7
		1989	145	1,3	28,5
		1990	119	1,2	32,3
41	Szczecińskie	1988	315	2,8	36,2
		1989	258	2,3	35,0
		1990	374	3,7	38,7
42	Tarnobrzeskie	1988	116	1,0	30,6
		1989	122	1,1	23,9
		1990	92	0,9	27,3
43	Tarnowskie	1988	114	1,0	22,5
		1989	106	0,9	23,3
		1990	122	1,2	19,8
44	Toruńskie	1988	162	1,4	28,9
		1989	231	2,0	34,3
		1990	170	1,7	31,1
45	Wałbrzyskie	1988	271	2,4	33,0
		1989	265	2,3	36,2
		1990	221	2,2	41,1

46	Włocławskie	1988	113	1,0	30,0
		1989	142	1,2	31,7
		1990	117	1,1	30,7
47	Wrocławskie	1988	523	4,7	33,7
		1989	636	5,6	30,5
		1990	466	4,6	32,1
48	Zamojskie	1988	112	1,0	45,8
		1989	123	1,1	29,7
		1990	126	1,2	41,5
49	Zielonogórskie	1988	119	1,1	48,0
		1989	97	0,9	37,9
		1990	101	1,0	25,9
	OGÓŁEM	1988	11229	100	33,6
		1989	11332	100	33,9
		1990	10194	100	33,0

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por. tabela nr 1/. Dane za 1990 r. obejmują nie tylko skargi na decyzje administracyjne jak w latach 1988-1989 - ale również skargi na inne akty administracyjne.