

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W ROKU 1986

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, lipy 1987 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W ROKU 1986

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, lipy 1987 r.

Spis treści

I. Uwagi wstępne	str. 1
II. Wpływ skarg	str. 2
III. Postępowanie sądowe	str. 7
IV. Orzecznictwo NSA	str. 12
V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA	str. 33
VI. Działalność profilaktyczna NSA	str. 39
VII. Udział w pracach legislacyjnych	str. 51
VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami	str. 54
IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza	str. 64
X. Wnioski	str. 68
Załączniki:	
Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie,	
Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na decyzje w zależności od organu, który wydał decyzję,	
Tabela Nr 3 - Załatwienie na rozprawach skarg na decyzje,	
Tabela Nr 4 - Skargi na decyzje według rodzajów spraw,	
Tabela Nr 5 - Skargi na decyzje terenowych organów II instancji według województw	

I. Uwagi wstępne

Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1986 r., charakteryzowała się względną stabilizacją wpływu skarg sądowo-administracyjnych. Zanołowano bowiem 3% wzrostu skarg w porównaniu z rokiem 1985. Oznacza to zmniejszenie się dynamiki wzrostu wpływu skarg w porównaniu z latami poprzednimi, w których wzrost ten był bardzo wysoki /np. w 1985 r. o 15,5% w porównaniu z 1984 r./.

Przychylny tego zjawiska są złożone. Wydaje się wszakże, że w coraz większej mierze świadomość istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego może być wniesiona skarga na naruszające prawo decyzję, ma znaczenie profilaktyczne. Świadomość tę kształtuje przede wszystkim bardzo żywa działalność informacyjna środków masowego przekazu, zwłaszcza prasy, na temat NSA. Mają na nią jednak wpływ także stosowane przez NSA popularzatorskie formy działania, z sesjami wyjazdowymi włącznie.

Obecnie coraz częściej w sprawach skarzonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, występują trudne problemy faktyczne i prawne. Nie zmienia to faktu, iż nie uległ istotniejszemu zmniejszeniu wskaźnik skarg uwzględnionych przez Sąd. Wyniósł on 32,2% w stosunku do ogółu skarg rozpoznanych przez Sąd na rozprawach i jest jedynie o 0,3% niższy od wskaźnika za rok 1985. Utrzymywanie się sytuacji, w której około 1/3 skarg składanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zostaje przez Sąd uwzględniona z uwagi na stwierdzone naruszenia prawa, wskazuje na trudności, na które napotyka pełna realizacja postulatu przestrzegania prawa przez administrację.

II. Wpływ spraw

1. W 1986 r. wpłynęło do NSA 13.567 skarg. /w roku 1985 - 13.170/. Przytoczone dane obejmują tylko skargi w ścisłym tego słowa znaczeniu /wyszczynające postępowanie przed NSA/. Nie obejmują natomiast pism przekazanych - zgodnie z wymogami art. 231 kpa - innym organom państwowym lub organizacjom spółdzielczym do załatwienia według właściwości. Nie obejmują także pism zawierających prośby o poradę prawną, informację lub interwencję NSA w sprawach załatwianych przez inne organy państwowe. Tego rodzaju skargi i prośby wpływa do NSA ok. 500 rocznie. W wielu wypadkach są to jak się wydaje - próby zainteresowania NSA sprawą, co do której piszący skargę ma pełną świadomość, że nie należy ona do kompetencji Sądu, jednakże szuka dodatkowych możliwości dochodzenia swych racji.

2. Na decyzje organów o terenowym zakresie działania wpłynęło 10.285 skarg /77% w stosunku do ogólnej liczby skarg/, na decyzje organów naczelnych i centralnych 3.067 skarg /23%/. Odnosić należy więc dalszy wzrost liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. Wzrost ten został spowodowany sygnalizowanym już w informacji za rok 1985 dużym wzrostem liczby skarg na orzeczenia Zarządu Głównego ZBOWiD, odmawiające stwierdzenia uprawnien kombatanckich. Skarg na takie orzeczenia wpłynęło w 1986 r. 1.489, co stanowiło ok. 49% ogólnej liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych.

Obok tej przyczyny, mającej - w takiej skali - niewątpliwie charakter przejściowy, odnotować należy również fakt,

ż w niektórych rodzajach spraw kompetencje i instancji przysługują organom stopnia wojewódzkiego, co wobec wymogu wyczerpania przed zaskarżeniem decyzji do NSA - toku instancji powoduje, że zaskarżeniu podlega decyzja organu naczelnego /centralnego/, który w sprawie działał jako organ odwoławczy. Również w przypadkach gdy organ naczelny /centralny/ działał na wniosek strony, prokuratora lub z urzędu w trybie nadzoru, zaskarżeniu podlega decyzja tego organu. Niektórzy strony wykorzystują najpierw administracyjny tryb dochodzenia zmiany ostatecznej decyzji, którą uważają za naruszającą prawo, a do NSA składają skargę na decyzję wydaną w trybie nadzoru. Istnieją też kategorie spraw - a jest ich chyba zbyt dużo - w których organy naczelne lub centralne są właściwym do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty w I instancji.

Duży wpływ skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych, obciąża właściwy w tych sprawach NSA w Warszawie. Pozwala jednak wpływać ujednoliciąco na orzecznictwo organów administracji państwowej najwyższego szczebla, kształtującego orzecznictwo organów terenowych.

Największa liczba tego rodzaju skarg - poza organami ZBOWiD - dotyczyła decyzji: Ministra Budownictwa, Gospodarki Przemysłowej i Komunalnej /524/, Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /262/, Głównego Urzędu Cei /221/, Ministra Finansów /112/, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej /86/, Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług /48/, Ministra Spraw Wewnętrznych /44/, Ministra Górnictwa i Energetyki /38/ oraz Ministra Komunikacji /26/.

3. Od początku działalności NSA największy udział w ogólnym

nym wpływie skarg, mają nadal skargi z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. W 1986 r. wskaźnik skarg z tego zakresu wyniósł 27,7% i był tylko nieznacznie - 0,2% - niższy od wskaźnika za rok 1985. Na nieco niższym poziomie, ukształtował się również wskaźnik wpływu skarg z zakresu zobowiązań podatkowych, opłat celnych i innych świadczeń pieniężnych i wyniósł 22,2% /za rok 1985 - 22,8% / oraz w sprawach z zakresu rolnictwa i leśnictwa - 9,2% /za rok 1985 - 9,5%/. Zmniejszeniu z 2,4% do 1,9% uległ wskaźnik wpływu skarg z zakresu działalności w dziedzinie wytwórczości, głównie rzemiosła. Na niezmiennym poziomie 12,1% utrzymał się wskaźnik wpływu skarg z zakresu budownictwa.

Natomiast wzrost wpływu, zanotowano w grupie spraw z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych - 12% wobec 9,5% w 1985 r. Wzrost ten spowodowany został wspomnianym już wpływem skarg na orzeczenia Zarządu Głównego ZBOWiD. Zgodnie z przewidywaniami wzrosła także liczba skarg na decyzje z zakresu ewidencji ludności, co związane jest ze zmianą przepisów prawa z tego zakresu.

W pozostałych grupach spraw, wskaźniki wpływu skarg nie uległy istotniejszym zmianom.

Tak więc w 1986 r. nie uległy istotnym zmianom w stosunku do 1985 r. i nadal podstawowymi dziedzinami administracji, których decyzji dotyczy skargi sądowniczoadministracyjne są: gospodarka komunalna i mieszkaniowa, zobowiązania podatkowe /w szerokim rozumieniu, a więc również opłaty celne i inne/, budownictwo i rolnictwo. Wydaje się, że skargi z tego zakresu będą jeszcze przez długi czas dominować w ogólnej liczbie skarg kierowanych do NSA. Są to bowiem dziedziny, w których

bądź sprzeczności między interesem indywidualnym a społecznym są szczególnie ostre /zobowiązania podatkowe/, bądź też w których występują trudności nie dające się rozwiązać przy pomocy samego tylko prawa /gospodarka mieszkaniowa/. Natomiast można oczekiwać, że poprawa działalności organów administracji państwowej właściwych w sprawach budownictwa oraz rolnictwa, doprowadzi do dalszego zmniejszania liczby skarg z tych dziedzin administracji państwowej, a w każdym razie do zmniejszenia liczby skarg uzaasadnionych.

4. W przekroju t e r y t o r i a l n y m kształtowane się liczbę skarg oraz ich wskaźnika, w stosunku do ogólnej liczby skarg wniesionych do NSA, nie uległo większym zmianom. Najbardziej znaczącym było zmniejszenie się liczby skarg z 1061 do 922 i wskaźnika z 10,3% do 9% w województwie stołecznym warszawskim. Obniżenie się wskaźnika skarg z 5,3% do 4,2% zanotowano w woj. krakowskim, z 3,6% do 2,6% w woj. bydgoskim, a z 2,7% do 2,1% w woj. kieleckim.

Natomiast wzrost wskaźnika skarg zanotowano w województwach: gdańskim z 5,1% do 6,1%, poznańskim z 4,6% do 5,2%, częstochowskim z 1,3% do 2,1%, szczecińskim z 2,6% do 3,3% i radomskim z 1,7% do 2,1%. W pozostałych województwach wzrost wskaźnika lub jego zmniejszenie się w stosunku do roku 1985, były nieznaczne.

Szczegółowe dane obrazujące kształtowanie się liczby i wskaźnika skarg w poszczególnych województwach przedstawia tabela nr 5.

Analiza wpływu skarg z poszczególnych województw w dalszym ciągu wykazuje, że nie istnieje prosta zależność między liczbą ludności województwa lub jego obszarem, a wpływem skarg z tego województwa. Wydaje się jednak, że czynniki te,

a także stopień urbanizacji mają pewien wpływ na wielkość wpływu skarg. Wydaje się, że również wymagania obywateli wobec jakości pracy organów administracji oraz ocena tej pracy przez obywateli mogą mieć wpływ na wielkość wpływu skarg. Sama zresztą wielkość wpływu skarg, nie może być uznana za wskaźnik jakości pracy organów administracji. Nieleży bowiem mieć na uwadze takie czynniki, jak stosunek liczby skarg na decyzje ostateczne do ogólnej liczby wydanych decyzji, sprawność postępowania administracyjnego, a także wskaźnik skarg uwzględnionych przez NSA.

5. Wskaźnik skarg na niewydanie decyzji w terminie /bezczynność organów administracji państwowej/ nie uległ zmianie i wyniósł 1,6% w stosunku do ogólnej liczby skarg. W liczbach bezwzględnych stanowi to 215 skarg. Jest to niewiele w stosunku do ogólnej liczby skarg, jednakże niezrozumiałe jest stanowisko organów, które zamiast uwzględnić skargi na niewydanie decyzji w terminie i przyspieszyć załatwienie sprawy, narażając się na niepotrzebne postępowanie sądowe. Jeżeli bowiem zarzut niewydanienia decyzji w terminie zostanie potwierdzony w postępowaniu przed NSA, musi zapisać wyrok zobowiązujący organ do wydania decyzji w terminie określonym przez Sąd oraz zasądzaający na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania. Jeżeli Sąd uzna to za potrzebne, powiadamia również organ wyższego stopnia o stwierdzonych zaniedbaniach.

Zahamowanie w 1986 r. wzrostu wskaźnika wpływu skarg na niewydanie decyzji w terminie, zdaje się wskazywać na skuteczność dotychczasowego orzecznictwa i działań profilaktycznych NSA w tych sprawach.

6. Wskaźnik skarg wniesionych przez obywateli wyniósł 92,1% i był o 1,1% wyższy niż w 1985 r. Oznacza to niewielki wzrost liczby skarg wnoszonych do NSA przez podmioty będące osobami fizycznymi, choć tendencja jest tu stale wzrostowa.

7. Do NSA wpłynęło 18 skarg wniesionych przez prokuratorów. Jest to liczba niewielka, utrzymująca się w granicach średniej z 2 lat poprzednich. W 1984 r. skarg prokuratorowskich wpłynęło bowiem do NSA - 19, a w roku 1985 - 16.

8. NSA nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby skarg uwzględnionych przez organy administracji, za pośrednictwem których skarga jest wnoszona /art. 200 § 2 kpa/. Informacje o uwzględnieniu skargi, wpływają do NSA sporadycznie, w postaci kopii decyzji. Organ administracji państwowej nie ma już ustawowego obowiązku informowania NSA o uwzględnieniu przez nie skargi, a wydane w uzgodnieniu z Prezesem NSA zalecenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 14 stycznia 1981 r., aby kopia takich decyzji przekazywać Sądowi dla celów ewidencyjno-analitycznych, jest przestrzegane przez niektóre tylko organy. Posiadane przez NSA dane, nie pozwalają zatem na ogólne wyciągnięcie wniosków ani co do wskaźnika decyzji uwzględnionych w tym trybie, ani ich zgodności z prawem. Z badań przeprowadzonych przez Urząd Miasta St. Warszawy wynikało, że skargi takie zostały uwzględnione w 10% spraw skierowanych z terenu województwa stołecznego do NSA.

III. Postępowanie sądowe

1. W 1986 r. Naczelny Sąd Administracyjny załatwił łącznie 12.290 skarg, w tym 216 skarg na bezczynność organów. Na rozprawie załatwiono 8.657 skarg tj. 70,4%, a na posiedzeniach nie-

jawnych 3.633 skargi tj. 29,6%. W porównaniu z 1985 r., w którym na rozprawie rozpoznano 71,3%, a na posiedzeniach niejawnych 28,7% skarg nie nastąpiła tu żadna proporcji.

Ostateczne załatwienie sprawy na posiedzeniu niejawnym nastąpiło, gdy zachodzili przesłanki do odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej z uwagi na to, że skarga dotyczyła aktów lub czynności nie podlegających kontroli ze strony NSA, bądź dlatego, że wniesiona została po terminie, a sąd nie otrzymał wniosku o przywrócenie terminu lub nie znalazł podstaw do jego przywrócenia; sporadycznie dlatego, że skarga dotyczyła decyzji wydanej w postępowaniu wszczętym przed 1 września 1980 r. i z tego względu nie podlega rozpatrzeniu przez NSA co do istoty sprawy. Odrzucenie skargi następowało także w przypadku niemiesienia w terminie wpisu. W przypadku cofnięcia skargi przed rozprawą, Sąd wydawał postanowienie na posiedzeniu niejawnym o umorzeniu postępowania.

Ok. 30% spraw, załatwionych ostatecznie na rozprawie, musiało być uprzednio rozpatrzonych na posiedzeniach niejawnych dla rozstrzygnięcia kwestii takich jak przywrócenie terminu do wniesienia skargi, zwolnienie od kosztów sądowych-uiszczenia wpisu, lub wstrzymania wykonania decyzji. Na posiedzeniach niejawnych rozstrzygana była także kwestia dopuszczalności skargi do NSA w sprawach skomplikowanych pod względem prawnym, a także gdy nasuwały się wątpliwości, czy podlegała ona rozpoznanu przez NSA co do istoty.

2. Organy administracji państwowej nadal często dokonywały czynności procesowych. Naruszane są wyraźnie wymagania wynikające - w tym zakresie, z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Liczne są przypadki przedstawiania Sądowi

akt niekompletnych, zawierających dokumenty w postaci luźnych kart, nie wiadomo kiedy i przez kogo sporządzonych i nie podpisanych. Nie przestrzegane są wymagania kodeksowe co do formy i treści protokołów oraz adnotacji dokonywanych w aktach spraw. Nadal notuje się wiele uchybień wymaganiom dotyczącym doręczeń pism urzędowych, a zwłaszcza decyzji /wysyłanie decyzji listami zwykłymi co powoduje, iż brak jest dowodów ich doręczenia/.

Powoduje to konieczność dodatkowego wyjaśnienia, czy skarżący zachował termin do wniesienia skargi. W wielu wypadkach, gdy nie udaje się dokonać ustaleń w tym zakresie, organy najczęściej wnoszą, aby Sąd uznał, że skarga została złożona w terminie. Przypadki niedołego prowadzenia akt spraw były często sygnalizowane organom administracji państwowej, jednakże dochodziło bez widocznej poprawy.

3. Nadal nie zostały wyeliminowane przypadki nadeżnienia sądowi akt sprawy ze znacznym przekroczeniem trzydziesto-dniowego terminu, w którym organ powinien przekazać Sądowi akta wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę. Przekroczenia trzydziesto-dniowego terminu były niekiedy bardzo rażące, przy czym w niektórych organach administracji państwowej są one regułą.

O tym, jak znaczne potrafią być te zaniebdania świadczyć może np. sprawa IV SA 461/86, w której skargę obywatela Naczelnicy Architekt Warszawski przekazał Sądowi po upływie 2 lat i 47 dni, czy też sprawa IV SA 408/86, w której skargę strony przekazano Sądowi po upływie 15 i pół miesiąca. Ten sam organ w sprawach IV SAB 8/86 i IV SA 610/86 przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu akta spraw po upływie dwóch lat od otrzymania skarg. Skarg jednak nie przekazano, ponieważ zaginęły. Po upływie 14 miesięcy została przekazana Sądowi przez Izbę Skarbową w

Sieradzu skarga strony w sprawie III SA 65/86. Po upływie ponad roku przekazała Sądowi skargę strony Izba Skarbowa w Tarnobrzegu w sprawie SA/Lu 625/85. W sprawie II SAB 277/84, gdy po trwającej dwa lata korespondencji Naczelny Architekt Warszawy nie nadał akt, skarżący wycofał skargę. Dyrektor Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu m.st. Warszawy, mimo wielokrotnych ponaglań pisemnych i telefonicznych w sprawie I SA 1015/86 przesłał skargę do Sądu po upływie roku.

Zauważyć należy, że skarżący nie wiedząc o nieprzekazaniu skarg w terminie Sądowi często są przekonani, że sprawa zalega w Sądzie.

Zaniedbania organów administracji w dotrzymaniu określonych w k.p.a. terminów przekazywania Sądowi akt spraw, w którym wniesiono skargę, terminów wykonywania orzeczeń NSA, jak również inne naruszenia przepisów k.p.a., stwierdzone w 1986 r. zostały niezależnie od zasygnalizowania ich organom, których dotyczyły - określone w formie uogólniającej informacji. Informacja ta została w styczniu 1987 r. przekazana Sekretarzowi Stanu w Urzędzie Rady Ministrów, który podjął inicjatywę zebrania materiałów o wykonaniu wniosków Najwyższej Izby Kontroli z kontroli przeprowadzonej na przełomie 1984 i 1985 r., zwrócił się również do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przedstawienie swojej oceny. Kopie informacji zostały przekazane również innym, zainteresowanym organom państwowym.

4. Niewystarczący był nadal udział pełnomocników organów administracji państwowej w rozprawach przed Naczelnym Sędem Administracyjnym. Przeciętnie pełnomocnicy organów administracji państwowej uczestniczyli w 48,4% spraw rozpoznawanych przez Sąd na rozprawie. Oznacza to wzrost w porównaniu z rokiem 1985, w którym udział ten wyniósł 43,6%. Udział ten był jednakże w dalszym ciągu bardzo zróżnicowany od 23% w Ośrodku Zamiejscowym

wym w Gdańsku do 73% w Ośrodku Zamiejscowym w Poznaniu.

5. Udział prokuratorów w rozprawach kształtował się w granicach 11% spraw rozpoznawanych przez Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie. Prokuratorzy uczestniczyli głównie w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, budownictwa, rolnictwa, ewidencji ludności, zobowiązań podatkowych, rzemiosła, a także ochrony środowiska. Prokuratorzy są powiadomiani o wszystkich rozpatrywanych sprawach przy czym sami dobierają sprawy, w których swój udział uznają za potrzebny. W wypadku, gdy NSA jest szczególnie zainteresowany udziałem prokuratora zawiadamia o tym organa prokuratury dodatkowo. Udział prokuratorów w rozprawach należy ocenić jako pozytywny, pozwalający na bardziej wszechstronną ocenę rozpatrywanych spraw.

6. Zróżnicowany był udział adwokatów, jako pełnomocników skarżących. Przeciętnie adwokat wystąpił w 23,4% spraw rozpoznawanych przez NSA na rozprawach. W roku 1985 udział ten wynosił 21%.

Niezmiennie najniższy udział adwokatów odnotowano w sprawach rozpatrywanych w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Gdańsku, gdzie adwokaci brali udział tylko w ok. 10% spraw załatwionych na rozprawie; najwyższy w Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie - w ok. 40%. Należałoby podkreślić, że niektórzy adwokaci zaczynają specjalizować się w sprawach administracyjnych, co pozwala mieć nadzieję na podniesienie poziomu pomocy prawnej w postępowaniu przed organami administracji państwowej, a także przed NSA.

7. Do rozpoznania w 1987 r. pozostało z roku ubiegłego 4380 spraw, co stanowi 3,87 przeciętnego miesięcznego wpływu spraw i oznacza znaczny wzrost w porównaniu z 1985 r., w którym

do rozpoznania pozostało 3102 sprawy, stanowiące ok. 2,8 miesięcznego wpływu.

Najbardziej niepokojąca sytuacja powstała w Sądzie w Warszawie, w którym do rozpoznania pozostały 2762 sprawy, co stanowi 5,1 miesięcznego wpływu.

W celu zaradzenia tej sytuacji oraz stworzenia warunków do przeprowadzenia rozpatrywania spraw, niezbędne jest zwiększenie obsady sędziowskiej, gdyż zwiększenie obciążenia sprawami sędziów jest już niemożliwe - bez szkody dla jakości orzecznictwa i zdrowia sędziów. Podjęte starania w tym kierunku i przeprowadzono wstępne rozmowy z kandydatami. Sędziami sądowniczymi. Najpilniejsze potrzeby zwiększenia obsady sędziowskiej istnieją w Warszawie. Tu również występuje największe trudności.

IV. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Podobnie jak w latach ubiegłych, również w 1986 r. najliczniejszą grupę skarg wpływających do Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiły skargi na decyzje w sprawie lokali.

Rosnąca liczba skarg na decyzje o cofnięciu przydziału mieszkań funkcyjnego wskazuje, że zakłady pracy dysponujące takimi mieszkaniami, podjęły energiczniejsze działania w celu usunięcia z nich osób, które wskutek ustania stosunku pracy utraciły uprawnienie do korzystania z mieszkania funkcyjnego. W wielu wypadkach działania zmierzające do usunięcia z mieszkań funkcyjnych byłych pracowników podjęto w stosunku do osób, z którymi stosunek pracy został rozwiązany w końcu lat siedemdziesiątych.

siętych i w początkach lat osiemdziesiątych. Ta wzmożona aktywność, podejmowana w zrozumiętym interesie zakładów pracy, stwarza jednak sytuacje konfliktowe w odniesieniu do osób, którym - ze względu na sposób rozwiązania stosunku pracy - nie przysługuje uprawnienie do lokalu zamieszkania, a więc lokalu posiadającego wyposażenie techniczne równorzędne dotychczasowemu i powierzoną mieszkalną przysługującą zgodnie z normami zaopiecznia, lecz do pomieszczenia zastępczego, mającego zapewnić tylko minimum warunków umożliwiających zamieszkanie. Osoby, przekwaterowywane z lokali zajmowanych bez tytułu prawnego do pomieszczeń zastępczych żądają natomiast, aby pomieszczenie takie odpowiadało dotychczasowemu zarówno pod względem powierzchni mieszkalnej, jak i wyposażenia w urządzenia techniczne. Sąd, zgodnie ze swoimi kompetencjami, ogranicza się do badania prawidłowości postępowania administracyjnego, w którym rozstrzygnięto kwestię przydziału pomieszczenia zastępczego, a także ocenia czy odpowiada ono wymaganiom przewidzianym w art. 7 ust. 1 prawa lokalowego, określającym minimalne warunki, którym musi odpowiadać lokal przydzielony jako pomieszczenie zastępcze. Znaczną liczbą takich skarg jest w konsekwencji oddalana.

Pomieszczenia zastępcze, przydzielane są także osobom podlegającym wykwaterowaniu na mocy wyroku sądowego orzekającego eksmisję z lokalu. I w tych przypadkach skarżący kwestionują z reguły jakość przydzielonych im pomieszczeń zastępczych. Na marginesie tych spraw ujawnia się nierzadko, że od złożenia wyroku sądowego orzekającego eksmisję z lokalu, do wydania decyzji o przydziale pomieszczenia zastępczego, upływa niekiedy kilka lat. Wydaje się, że powaga prawomocnych wyroków eksmi-

syjnych nie jest w dostatecznym stopniu uwzględniana przez terenowe organy administracji państwowej, nawet gdy się weźmie pod uwagę mającą liczbę lokali mieszkalnych, które mogą być przeznaczane na ten cel.

Stosowanie prawa lokalowego wywołało istotną rozbieżność w orzecznictwie NSA i Sądu Najwyższego. Chodziło o to, kto ma pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu /domu jednorodzinnego/ opuszczonego przez najemcę: właściciel, czy osoby pozostałe w lokalu bez tytułu prawnego /osoby bliskie byłego najemcy lub podnajemcy/. NSA stał na stanowisku, że opuszczony przez najemcę lokal /dom jednorodzinny/ przysługuje z mocy prawa właścicielowi chcącemu w nim zamieszkać, bądź też - w przypadkach przewidzianych prawem - jego dzieciom. Sąd Najwyższy natomiast przyjmuje, że właściciel może objąć lokal /dom jednorodzinny/ dopiero po uregulowaniu ewentualnych uprawnień do lokalu /domu jednorodzinnego/ osób, które w nim pozostały. Podjęte zostanie działania zmierzające do ujednolicenia orzecznictwa w tym zakresie.

2. W zakresie g o s p o d a r k i t e r e n a m i wiele ekarg dotyczyło decyzji wydanych już na podstawie nowych regulacji prawnych w tej dziedzinie. Jak się okazało, realizacja przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U. Nr 22, poz. 99/, która uchylili 6 dotychczas obowiązujących aktów rangi ustawowej, wywołała trudności w orzecznictwie administracyjnym i sądowno-administracyjnym.

Zmiana unormowania sprawy opłat za korzystanie z gruntów przez jednostki gospodarki społecznej i przez osoby fizyczne, polegająca na znacznym podwyższeniu tych opłat spowodowała,

domniając, że w 1986 r. dominowały skargi na decyzje dotyczące takich opłat. Nadto nowa regulacja prawna nie przewiduje stosowania ulg w opłatach. Z ulg takich na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów korzystały niektóre jednostki gospodarki społecznej, na rzecz których ustanowiono prawo użytkowania gruntów. Decyzje, ustalające obecnie tym jednostkom wysokie opłaty, są kwestionowane w drodze skarg do NSA.

Szczególnie sporna i wywołująca rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym była kwestia wysokości nowych opłat za użytkowanie wieczyste gruntu istniejące w dacie wejścia w życie ustawy. W związku z powyższym, na tle jednej z rozpatrywanych tego rodzaju spraw, Sąd w listopadzie 1986 r. wystąpił z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie, czy i w jakim zakresie nowe unormowania dotyczące kwestii opłat odnoszą się do prawa użytkowania wieczystego ustanowionego przed dniem wejścia w życie ustawy. Wyjaśnienie tego zagadnienia przyczyni się do ujednolicenia praktyki orzeczniczej zarówno organom administracji państwowej, jak i NSA.

Pewna liczba ekarg /ponad 30/ kwestionuje decyzje w sprawach tzw. "gruntów warszawskich". Przyczyną tych skarg jest przepis ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. stanowiący, że z dniem wejścia jej w życie wygasają prawa do odszkodowania za przejęte w 1945 r. na rzecz Państwa na terenie Warszawy grunty i budynki. Skarżący kwestionowali zgodność takiego unormowania z Konstytucją PRL i podkreślali, że dotychczasowe przepisy przewidywały prawo do takiego odszkodowania. Niektórzy skarżący - a także Zrzeszenie Prywatnych Właścicieli Nieruchomości - domagali się od Prezesa NSA wystąpienia w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Sprawę

podnoszą też środki masowego przekazu.

Skład orzekający NSA w jednej z tego rodzaju spraw sformułował w tej kwestii pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Przez NSA nie uważa za celowe wystąpienie z pytaniem prawnym, gdyż trudno byłoby zakwestionować zgodność omawianych przepisów z Konstytucją. Na podstawie obowiązujących uregulowań - zawiadomił Trybunał Konstytucyjny o powyższym problemie.

Na tle omawianej problematyki gospodarki gruntami,

Przez NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepisy wykonawczy do ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, zawarte w rozporządzeniu z dnia 16 września 1965 r. /Dz.U. Nr 47, poz. 244/ nie jest sprzeczny z Kodeksem postępowania administracyjnego. Rozporządzenie stwierdza bowiem, że wyłącznym dowodem pozostawienia mienia za granicą są tekstywnie wymienione w nim dokumenty /np. zaświadczenie urzędu repatriacyjnego, orzeczenie sądowe stwierdzające prawo własności, natomiast art. 75 kpa określa środki dowodowe znacznie szerszej. Zgodnie z tym przepisem, dowodem w postępowaniu administracyjnym jest wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

3. Wśród skarg na decyzje w sprawie rolniczych należności należących do grupy stanowią skargi na decyzje dotyczące ustalenia kandydatów na nabywców gruntów rolnych Państwowego Funduszu Ziemi. Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw jest w zasadzie jednolite i zmierza do tego, aby sprządać grunty państwowe tym rolnikom, którzy dają gwarancję prowadzenia na nich towarowej produkcji rolnej, względnie chcą

powiększyć posiadane małe gospodarstwa rolne, a mają równocześnie zabezpieczoną siłę roboczą oraz sprzęt i zabudowanie umożliwiające rozwinięcie w przyszłości wysokiej produkcji rolnej.

Praktyka sądowa dostarcza jednakże licznych przykładów świadczących o tym, że sztywne ustalenie kolejności pierwszeństwa w nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych /zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 1962 r. / niejednokrotnie prowadzi do rozstrzygnięć nieracjonalnych oraz niezgodnych z interesem gospodarczym i społecznym. Najbardziej kontrowersyjne jest przyznanie go wyjątkującym się z umów kontraktacyjnych i nadanie im pierwszeństwa przed młodymi rolnikami. W praktyce rolnik /nawet słabo gospodarujący i nie mający następców/, który zawarze i zrealizuje umowę kontraktacyjną na odtawę 100 kg zboża, będzie miał pierwszeństwo w nabywaniu gruntów państwowych przed rolnikiem prowadzącym gospodarstwo na wysokim poziomie, młodym, posiadającym wykształcenie rolnicze, pragnącym nabyć gospodarstwo rolne, który nie może wylegitymować się kontraktacją produktów rolnych, gdyż dotychczas nie prowadził gospodarstwa rolnego lub pracował w gospodarstwie rolnym rodziców. Sztywne ustalenie kolejności pierwszeństwa nie pozwala także na ustalenie kandydatem na nabywcę gruntów dobrego rolnika, który zakontaktuował SO, a dostarczył 49 sztuk żywa /a więc nie wywiązał się z zawartej umowy w całości/, wówczas gdy grunt ten będzie chciał nabyć rolnik, który zakontaktuował tylko jedną sztukę żywa lub 100 kg zboża i z umowy tej wywiązał się w całości.

Zarządzenie to uniemożliwia rozwiązywanie ważnych kwestii gospodarczych, jak np. poprawę struktury gospodarstw

rolnych, preferowanie osób prowadzących gospodarstwa na gruntach sąsiadujących z gruntami przeznaczonymi do sprzedaży oraz likwidację uciążliwej szachownicy gruntów.

Szywane ustalenia kolejności preferencji w przepisach jest wprowadzić łatwe w stosowaniu, lecz jest rozwiązaniem, które zwalnia od pełniejszego uwzględniania okoliczności ważnych ze względu społecznych i gospodarczych.

Dotychczasowe uregulowanie pozwala również na działania mogące nasunąć podejrzenia o stronniczość w doborze kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych. Niejednokrotnie przeznaczenie gruntu do sprzedaży poprzedzone jest bowiem zawarciem z upatrzonym kandydatem długoterminowej umowy dzierżawy, która stwarzając bezwzględne pierwszeństwo w nabyciu tej nieruchomości, eliminuje wszystkich potencjalnych kandydatów na nabywców nawet wówczas, gdyby dawali większe gwarancje racjonalnego gospodarowania na tych gruntach. Nadal organy I instancji praktykując wycofywanie gruntu ze sprzedaży wówczas, gdy organ II instancji lub Sąd uchylili zaskarżoną decyzję z wyrażonym wskazaniem, że inna osoba, a nie ustalony na nabywcę kandydat, winna nabyć grunt państwowy przeznaczony do sprzedaży. Przeciwdziałanie tej praktyce powinno być znacznie bardziej zdecydowane, niż dotychczas.

Wydaje się, że sprawa dojrzała do zmian legislacyjnych. Potrzeba takich zmian była sygnalizowana Ministrowi Rolnictwa.

W minionym roku utrzymała się nadal niewielka tylko liczba skarg na decyzje w sprawach dotyczących scalenia gruntów. Może to wskazywać na słabe zainteresowanie rolników i organów administracji państwowej w dążeniu do poprawy struktury przestrzennej gospodarstw rolnych.

W ubiegłorocznej informacji przedstawiono trudności, jakie dla orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych i leśnych stały się niedostatki regulacji prawnej, zwłaszcza zaś brak przepisów międzyczasowych w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. Wystąpiła na tym tle rozbieżność pomiędzy orzecznictwem NSA a niektórymi orzeczeniami Sądu Najwyższego. NSA stał na stanowisku, że do wymiarzenia po dniu 1 lipca 1982 r. tj. po wejściu w życie powyższej ustawy, należyłości i stałej opłaty rocznej z tytułu nabycia przed tym dniem gruntów rolnych na cele nierolnicze mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1971 r. Sąd Najwyższy natomiast przyjmował, że w takim stanie faktycznym będą miały zastosowanie przepisy ustawy z 1982 r. Rozbieżność ta została ostatecznie rozstrzygnięta - na skutek pytania prawnego Prezesa NSA - uchwałą Sądu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego w sposób aprobujący w pełni jednolite w tej mierze orzecznictwo NSA.

Orzecznictwo sądowe w tych sprawach jest obecnie jednolite. Praktyka sądowa dostarcza przykładów świadczących o tym, że organy administracyjne nie przeciwdziałają wyłączeniu gruntów rolnych /lub leśnych/ z produkcji, aprobując bez zastrzeżeń propozycje inwestorów zmierzające do wyłączenia z produkcji nawet gruntów, które nie są niezbędne z punktu widzenia zamierzonej inwestycji. Inwestorzy, powołując się na brak należytej informacji i reakcji organów administracyjnych, dopiero w postępowaniu sądowym ograniczają nieterminowo zakres żądanego wyłączenia gruntów rolnych /lub leśnych/ z produkcji.

4. Liczba skarg na decyzje z zakresu rezerwistości, handlu i innych rodzajów działalności z tendencją spadkową. Sprawy te dotyczyły przede wszystkim odmowy udzielenia zezwolenia lub cofnięcia udzielenego zezwolenia na działalność gospodarczą. Nadal utrzymuje się zjawisko wykorzystywania określeń nieostrych /np. ważny interes państwa/ lub unormowań prawnych pozostawiających uznaniu organu wydanie decyzji negatywnej dla strony. Decyzje te uzasadniane były niekiedy nieprzewidywanymi w ustawach takimi np. argumentami jak "konieczność racjonalnego wykorzystania kadr", "konieczność wykonania uchwały rady narodowej o rozwoju określonych w niej dziedzin działalności gospodarczej", "braku zabezpieczenia pracowników danej branży w zakładach uspołecznionych" itp.

W orzecznictwie sądowym wskazywano, że przepisy ustawy o wykonaniu i organizacji rzemiosła, ustawy o wykonywaniu handlu i innych rodzajów działalności gospodarczej przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej i inne nie uzasadniają takiej interpretacji przepisów, która hamuje rozwój rzemiosła, handlu i innych rodzajów działalności gospodarczej. Nie dość precyzyjne uregulowanie kwestii udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności poligraficznej spowodowało wystąpienie do Sądu Najwyższego z dwoma pytaniami prawnymi, które jednakże nie wyczerpuje licznych wątpliwości związanych z tą problematyką.

Po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej, w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, i ograniczeniu kontroli NSA skargi dotyczyły

przeważnie decyzji cofających wydane zezwolenie, odmawiających zwiększenia zatrudnienia, uruchomienia zakładu lub filii itp. Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw jest jednolite, ugruntowane w jasnej zasadzie, że naruszenie warunków udzielonego zezwolenia może stanowić podstawę cofnięcia zezwolenia.

5. W roku 1986 nastąpił sygnalizowany wyżej wzrost wpływu skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBOWID, od czasu wejścia w życie ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych. Wzrost ten uzasadniony jest rozpoznawaniem przez organy ZBOWID dużej ilości wniosków, z których poważną część załatwiana jest odmownie. Również NSA oddalił znaczną liczbę skarg /skuteczność skarg ok. 16,5%. Sprawy te, ze względu na znaczny wpływ czasu, brak stosownych dokumentów oraz korzystanie często z oświadczeń nie zawsze obiektywnych świadków, należą do trudnych pod względem dowodowym. Obserwuje się niedostateczną dbałość o rzetelność poświadczanych przez różne organy okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. O nieprawidłowym formułowaniu zaświadczeń sygnalizowano organom wydającym zaświadczenia lub ich organom zwierzchnim.

Najliczniejszą grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią osoby działające w ruchu oporu. Znaczną ich część podaje, że została przyjęta do organizacji podziemnej, zaprzysiężona i mimo bardzo młodego wieku /data urodzenia np. w latach 1930-1936/ działała w ruchu oporu w charakterze łącznika.

Osoby te dokumentują swoje twierdzenia oświadczeniami świadków /zweryfikowanych członków ZBOWID/. Świadczenie często potwierdzają działalność takich osób w ruchu oporu.

Istotna trudność w prawidłowym załatwianiu tej grupy spraw wynika m.in. stąd, że do orzekania w nich powołane są

organy społeczne /ZBOWID/, które przede wszystkim opierają się na aktach wewnętrznych, nie zharmonizowanych z ustawą i statutem

Nie doszło do udzielenia odpowiedzi na pytania prawne

I Prezesa Sądu Najwyższego, dotyczące wyjaśnienia, czy orzeczenie organów ZBOWID rozstrzygające o uprawnieniach kombatanckich się decyjami administracyjnymi i czy w związku z tym mogą być zaskarzane do NSA /o czym podano w informacji za 1985 r./, pytania te zostały cofnięte.

Naczelny Sąd Administracyjny znając trudności w rozpoznaniu tej kategorii spraw /część z nich wyżej wskazano/, w szerokim zakresie wykorzystywał możliwość uzupełnienia materiału dowodowego w postępowaniu sądowym i jeżeli tylko materiał pozwałał na uznanie, iż zaskarżone orzeczenie organów ZBOWID jest zgodne z prawem, skargi oddalał. W szerokim zakresie udzielano również pomocy organom ZBOWID m.in. przez udział sędziów NSA w zebraaniach szkoleniowych aktywu wojewódzkich komisji weryfikacyjnych, roboczych kontaktach z przedstawicielami Zarządu Głównego ZBOWID i Głównej Komisji Weryfikacyjnej oraz sporządzeniu instruktażowych uzasadnień orzeczeń. W wyniku tych działań m.in. uzyskano poprawę poziomu merytorycznych rozstrzygnięć organów ZBOWID, a w konsekwencji znaczne obniżenie się wskaźnika skarg uwzględnianych /wskaźnik ten jest niższy od średniej obliczonej dla wszystkich skarg rozpoznawanych na rozprawach/.

Na uwagę zasługuje także fakt, że organy ZBOWID coraz częściej wydają orzeczenia o stwierdzeniu nieważności ostatecznych decyzji w sprawie przyznania uprawnień kombatanckich. Świadczy to o podjęciu przez Zarząd Główny ZBOWID działań nadzorczych w celu weryfikacji stwierdzeń, iż podjęte

wcześniej przez organy I instancji decyzje stwierdzające posiadanie uprawnień kombatanckich się zgodne z prawem.

6. Skargi na decyzje w sprawach z obywateli podatkowych stanowią drugą w kolejności najliczniejszą grupę skarg.

Nie uległa zasadniczej zmianie struktura rodzajów skarg na decyzje w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych. Podobnie jak w latach poprzednich, dominowały skargi na decyzje w przedmiocie wymiaru podatku obrotowego i dochodowego obciążającego nieuspołecznione rzemiosło i handel oraz decyzje wymierzające podatek wyróżnawczy osobom prowadzącym działalność gastronomiczną na podstawie umów agencyjnych.

Wzrosła liczba skarg na decyzje w przedmiocie wymiaru świadczeń na fundusz gminny i miejski. W sprawach tych, poza problemami sygnalizowanymi w informacji za 1985 r., pojawiły się również nowe zagadnienia.

Obowiązujące od 1 stycznia 1985 r. przepisy o funduszu gminnym i funduszu miejskim uzależniły wysokość świadczeń na fundusz od formy opłacania podatków przez osoby wykonujące działalność wytwórczą, handlową lub usługową, bez względu na rozmiar wykonywanej działalności i wysokości osiąganych z tego tytułu dochodów. W taki też sposób ustalona jest wysokość stawek świadczeń na fundusz w uchwatach rad narodowych stopnia podstawowego. Stwarza to sytuację, w których osoby wykonujące działalność na własny rachunek w niewielkich tylko rozmiarach, ale opłacające podatki na zasadach ogólnych /np. geodeci zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy w J.G.U. i posiadający dodatkowe zezwolenia na wykonywanie usług geodezyjnych dla ludności/ obciążane są świadczeniami na fundusz znacznie wyż-

szymi niż osoby prowadzące stałą działalność zawodową w znacznie większych rozmiarach, lecz opłacające podatki w formach zryczałtowanych. Ponieważ obowiązek świadczenia na fundusz jest pojmowany jako dodatkowe opodatkowanie związane z prowadzoną działalnością zarobkową i osłeganymi z niej dochodami - w motywach skarg wnoszonych w tych sprawach do NSA podnoszony był zarzut naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej. Skargi w tych sprawach były z reguły oddalone, bowiem zastrzeżone decyzje były zgodne z uchwałami rad narodowych, stanowiącymi obowiązujące przepisy prawa miejscowego. Należałoby jednak postulować, by rady narodowe stopnia podstawowego szerszej korzystały z ustawowych uprawnień do miarowania wysokości stawek świadczeń na fundusz, kierując się bardziej zasadami słuszności.

Znowelizowane w pierwszej połowie 1985 r. przepisy o podatku dochodowym, które wzbudziły szerokie społeczne zainteresowanie zwłaszcza w zakresie nowych zasad opodatkowania zamyślny i sprzedawcy mieszkań oraz innych rzeczy i praw majątkowych, pozwalały oczekiwać wpływu skarg w tych sprawach do NSA w roku 1986. Wbrew oczekiwaniom, nie odnotowano w zasadzie większego wpływu skarg w tej grupie spraw, co wskazuje na to, że nowe regulacje prawa stały się czynnikiem hamującym w ogóle obrót tego rodzaju dobrami.

7. Skargi na decyzje z zakresem prawnym obejmującym większych zmian pod względem liczbowym.

W dalszym ciągu niewielką jest liczba skarg jednostek gospodarki uspołecznionej na decyzje dotyczące handlowego obrotu towarowego z zagranicą. Skargi takie dotyczyły głównie klasyfikacji towarów według taryfy celnej importowej. W jednej

ze spraw /III SA 1503/85/ na tle zaklasyfikowanie przez organ I instancji, towarów przywiezionych z zagranicy do pozycji taryfy przewidującej niższą stawkę celną i stwierdzenie następnie przez organ II instancji nieważności tych decyzji, strona podniosła zarzut naruszenia przepisu art. 156 § 2 k.p.s., który to przepis nie pozwala na stwierdzenie nieważności decyzji, gdy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. Strona skarżąca nieodwracalność skutków prawnych upatrywała w tym, że wyliczone przez organ I instancji niższe cło zostało wcielone w cenę sprzedanych wyrobów wyprodukowanych przy użyciu towarów sprowadzonych z zagranicy. NSA rozstrzygając tę sprawę wyraził pogląd, że dopóki istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania z art. 160 § 1 k.p.s. nie można mówić o nieodwracalności skutków prawnych decyzji.

W sprawach celnych kilkakrotnie wystąpił problem odmowy przyznania prawa strony w postępowaniu celnym. I tak w sprawie dotyczącej przepadku publikacji i taśm magnetofonowych odmówiono prawa strony właścicielowi publikacji i taśm zatrzymanych w toku prowadzonego śledztwa, w odniesieniu do których organy celne orzekły ich przepadek. NSA stwierdzając nieważność decyzji uznał, że osoba, u której zakwestionowano publikacje i taśm magnetofonowe zawierające treści szkodliwe dla dobra i interesów PRL ma interes prawny w udziale w sprawie, a więc jest stroną.

W 1986 r. po raz pierwszy pojawiły się sprawy ze skarg na decyzje organów celnych w przedmiocie przepadku sprowadzanych z zagranicy taśm magnetofonowych. Żadna z tych spraw nie została jeszcze rozpoznana. NSA nie posiada dotąd odpowiedniej aparatury niezbędnej do odtworzenia taśm magne-

towidowych. Istotą zaś spraw w tych sporach jest to, czy treść określonej taśmy narusza dobra chronione przez ustawy, czy też nie. Zbadanie tej okoliczności nie jest jednak możliwe bez przejrzenia taśmy. Podjęte przez NSA próby uzyskania dostępu do aparatury znajdującej się w urzędach celnych posiadających odpowiedni sprzęt techniczny nie dały rezultatu. W związku z tym NSA podjął kroki zmierzające do nabycia urządzeń służących do odtwarzania taśm magnetowidowych, co wydłużyło okres załatwiania tych spraw.

8. Skargi na decyzje w sprawie wyceny wysokości odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Chociaż intencją przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości było zapewnienie wysokości odszkodowań odpowiadających cenom gruntów w obrocie cywilnoprawnym - praktyka znacznie odbiega od tych założeń.

Obecnie odszkodowania za wywłaszczone grunty pod zabudowę i grunty nie zabudowane ustala się według zasad określonych dla poszczególnych miejscowości przez radę narodową stopnia wojewódzkiego /art. 59 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości/. Z art. 59 ust. 4 omawianej ustawy wynika, że "odszkodowanie powinno uwzględniać aktualnie kształtujące się ceny w obrocie gruntami". Przepis ten obowiązuje zarówno rady narodowe ustalające zasady określania odszkodowań za wywłaszczone grunty, jak też terenowe organy administracji państwowej wywłaszczające grunty. Jeżeli zasady określania odszkodowań nie uwzględniają treści art. 59 ust. 4 omawianej ustawy - sąd odmawia uznania tych zasad jako podstawy określa-

nia odszkodowania. Ustalenie odszkodowania w formie decyzji niezgodnie z art. 59 ust. 4 powoduje uwzględnienie skargi, gdyż wydana została z naruszeniem prawa.

Stosunkowo liczne są też skargi na objęcie wywłaszczeniem gruntów użytkowanych rolniczo lub ogrodniczo. Wnoszący skargi powołują się na konieczność ochrony gruntów służących produkcji rolniczej, jak też wskazują na pogorszenie się ich sytuacji życiowej związane z pozbawieniem źródła utrzymania, często jedynego, jakim było rolnicze /ogrodnicze lub sadownicze/ wykorzystywanie gruntów. Skuteczność takich skarg zależy w głównej mierze od przeznaczenia gruntów w planie miejscowym.

9. Stale utrzymuje się duża liczba skarg na decyzje w sprawie dotyczących budowy i utrzymania. Do najliczniejszych należą skargi na decyzje odmawiające dopuszczenia budowy budynków mieszkalnych na własnych gruntach. Sprawa ta wiąże się przede wszystkim z planami miejscowymi. W wielu przypadkach skargi są uznawane za bezzasadne wobec wyraźnego przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego na inny cel. Zdarzają się jednak liczne przypadki odmowy dopuszczenia realizacji indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, oparte na rozszerzającej na niektórych obywatela wykładni ustaleń planu miejscowego lub z powołaniem się na plan nieodpowiadający przepisom ustawy o planowaniu przestrzennym. NSA konsekwentnie stoi na stanowisku, że plan miejscowy może stanowić skuteczną podstawę ograniczenia praw własności gruntu, jeżeli został ustanowiony zgodnie z prawem i odpowiada wymaganiom prawa.

Nieobowiązująca już ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach zawierała przepis zobow-

wiązujący terenowe organy administracji państwowej do zamiany gruntu objętego terenami, na których nie może być realizowane mieszkaniowe budownictwo indywidualne, na działkę przeznaczoną pod to budownictwo. W ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przepisów takiego nie zamieszczono. Jest to powodem krytycznych wystąpień obywateli w pismach do NSA. Skargi oparte na zarzucie niesłusznej regulacji prawnej nie mogą być wszakże uwzględniane. Wiele konfliktów powoduje też odległe w czasie zamierzenia co do zagospodarowania poszczególnych terenów, w tym także przeznaczanie gruntów pod zalesianie. Właściciele takich gruntów nie mogą ich bowiem racjonalnie wykorzystywać.

Liczne są także skargi na decyzje mające na celu przeciwdziałanie samowoli budowlanej, polegającej zwłaszcza na wznoszeniu budynków bez pozwolenia na budowę lub na terenach przeznaczonych na inny cel. Sąd stoi na gruncie egzekwowania porządku prawnego w budownictwie. Niejednokrotnie przychylny samowoli jest wszakże bierność terenowych organów administracji państwowej wobec inicjatyw obywateli. Zdarza się, że organy na podanie obywateli o dopuszczenie budowy określonego obiektu, nawet zgodnego z przeznaczeniem terenu, wydają decyzje odmowne.

Znaczna liczba skarg wynika ze stosunków sąsiedzkich /usytuowanie obiektów przy granicy działki lub w jej pobliżu, zaciągnięcie sąsiedniej nieruchomości, stwarzanie uciążliwości dla sąsiadów itp./. Skargi te wynikają przede wszystkim na tle stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki /Dz.U. Nr 17, poz. 62/. Rozporządzenie to zawiera

niepełne, a częściowo nawet wadliwe rozwiązania. Już w 1983 r. ministerstwo /wówczas - Administracji i Gospodarki Przestrzennej/ przygotowało projekt nowelizacji tego rozporządzenia, do czego jednak dotąd nie doszło.

W ostatnim okresie nasiliły się skargi na decyzje stwierdzające nieważność pozwoleń na budowę już po wzniesieniu obiektu budowlanego i przystąpieniu do jego użytkowania. Stwierdzenie nieważności wykonywanych pozwoleń oparte jest przy tym na drobnych naruszeniach prawa. Tego rodzaju działalność decyzyjna organów administracji państwowej powoduje wiele konfliktów, gdyż prowadzi do przerzucenia skutków zaniedbań organów lub nienależytego wykonywania ich zadań na obywateli. NSA przeciwdziała podejmowaniu takich decyzji.

Wiele skarg powoduje stosowanie przepisów o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Plany te, jak wynika z przepisów są prawem miejscowym rozstrzygającym o przeznaczeniu oraz o zasadach wykorzystania i zagospodarowania terenu. Z planu wynika więc uprawnienia obywateli oraz ich obowiązki, w tym obowiązki określonego w planie zachowania się przy wykonywaniu i zagospodarowaniu terenu.

Plan miejscowy wkracza w konsekwencji szeroko w prawa rzeczowe i stosunki zobowiązaniowe dotyczące gruntów, w tym w prawo własności.

Zasady obowiązujące przy stanowieniu planów miejscowych, a zwłaszcza przy ich stosowaniu nie zawsze są przestrzegane. W planach miejscowych zamieszczane są bowiem ustalenia nie znajdujące oparcia w przepisach ustawy o planowaniu przestrzennym. Dla licznych terenów plany w ogóle nie zostały opracowane.

Wiele planów miejscowych mimo stosownego obowiązku nie jest aktualizowanych. Niejednolite jest często stosowanie tych samych ustaleń planu miejscowego.

Sąd administracyjny nie kontroluje bezpośrednio planów miejscowych przy rozpoznawaniu skarg na decyzje, wydawane na podstawie tych planów. Sąd nie może jednak pominąć ewidentnych wad zauważonych w toku sądowego rozpoznania skargi. W takich przypadkach Sąd zmuszony jest odmówić zastosowanie wadliwego planu /jego ustaleń/. Stanowisko to jest zgodne z wykładnią Sądu Najwyższego wyrażoną w uchwale sądu siedmiu sędziów tego Sądu z dnia 12 czerwca 1972 r. /III CZP 47/70/, według której Sąd odmawia stosowania przepisów wykonawczych, sprzecznych z ustawą lub wykraczających poza ustawowe upoważnienie.

10. W zakresie o c h r o n y ś r o d o w i s k a dominują w dalszym ciągu skargi na decyzje ustalające opłaty za korzystanie z takich elementów środowiska jak woda i powietrze oraz wymierzające kary za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganej zgody terenowego organu administracji państwowej, za wprowadzanie do wód ścieków nie odpowiadających wymaganiom warunkom, przekroczenia co do ilości lub rodzaju substancji zanieczyszczających powietrze atmosferyczne.

Częste były też skargi na decyzje dotyczące pozwoleń wodnoprawnych oraz właściwego stanu wód w gruncie.

Orzecznictwo NSA w omawianych sprawach stoi na straży ścisłego przestrzegania wymagań ochrony środowiska.

11. Zwiększa się liczba skarg na decyzje dotyczące s p r a w z z a k r e s u i ż a c z n o ś c i .

Najczęściej skarżone są orzeczenia o wysokości rachunków

telefonicznych oraz o odmowie zainstalowania telefonów. Ocena zasadności skarg z zakresu łączności nastrocza wiele trudności ze względu na szczególnie warunki ustalenia stanu faktycznego, zależnego od urządzeń technicznych.

12. W zakresie o c h r o n y z d r o w i a i o p i e k i s p o ł e c z n e j przeważają sprawy dotyczące chorób zawodowych. W tych sprawach daje się ogólnie zauważyć poprawę orzecznictwa organów inspekcji sanitarnej. Natomiast zdarza się naruszenie § 8 ust. 1 i § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.XI.1983 r. w sprawie chorób zawodowych /Dz.U. Nr 65, poz. 294/, które przewiduje, że orzeczenie lekarskie dotyczące uznania lub nieuznania choroby zawodowej doręcza się pracownikowi, który może wnioskować zbadań go przez instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia i opieki społecznej, a w odniesieniu do chorób zakaźnych i inwazyjnych - również przez akademie medyczne. Zdarzają się sytuacje, w których pracownikowi nie są doręczane odpisy orzeczenia lekarskiego i mimo kwestionowania w odwołaniu od decyzji organu I instancji orzeczenia lekarskiego, pracownik nie jest kierowany do właściwego instytutu, co powoduje, iż decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego zostaje uchylona.

Inne sprawy z tego zakresu dotyczą zapewnienia właściwej wentylacji w pomieszczeniach akademii medycznych, tworzenia zakładowych laboratoriów badań środowiska pracy, niewłaściwego rozładunku towarów na PKP itp.

Zdarzają się też skargi dotyczące zakazu eksploatacji i używania do picia i na potrzeby gospodarstwa wody ze studni przydomowych, niedopuszczania do konsumpcji konserw rybnych,

co do których istniała możliwość, że zawierają środki trujące itp.

13. Utrzymuje się nadal niewielka liczba skarg na decyzje z zakresu prawa pasowego i celniczego. Przeważają skargi kwestionujące decyzje wydane na podstawie prawa prasowego. Badania orzecznictwa sądowego wskazują, że przeważająca większość zaskarżonych decyzji zgodna jest z prawem. W okresie sprawozdawczym tylko w dwóch sprawach skargi zostały uwzględnione.

Orzecznictwo sądowe w tych niejednokrotnie ważnych społecznie sprawach mierza m.in. do umacniania odpowiedzialności za treść różnych form przekazu oraz prawidłowego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym.

14. Liczba skarg na odmowę przyjęcia pisma przez urząd medycznych w dalszym ciągu nie jest znaczna.

Orzecznictwo komisji rekrutacyjnych w zasadzie nie wykazywało istotnych braków, choć zdarzały się przypadki, że na skutek niedostatecznej informacji kandydaci nie dostarczali komisjom odpowiednich dokumentów. W większości przypadków skargi w tych sprawach były oddalane.

Krytycznie oceniano zarządzenie z dnia 31 grudnia 1985 r. Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie określenia limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademickich medycznych /Dz.Urz.M.Z. i O.S. Nr 2, poz. 6/ ponieważ opublikowane zostało bez zachowania półrocznego terminu wynikającego z ustawy o szkolnictwie wyższym, a ponadto w sposób istotny zmieniło zasady przyznawania punktów preferencyjnych

za pracę wykonywaną przez kandydatów, którzy już przedtem byli studentami.

15. Kierownictwo NSA kontynuowało działania zmierzające do podniesienia poziomu i jednolitości orzecznictwa. Celem tego służyły przede wszystkim ogólnokrajowe konferencje se-dziowskie, w czasie których omówiono ogólne zagadnienia ukierunkowujące pracę Sądu ze szczególnym uwzględnieniem problematyki wywołującej rozbieżności w praktyce orzeczniczej, ogólnokrajowe narady specjalistyczne poświęcone przedyskutowaniu konkretnych zagadnień z wybranych dziedzin prawa administracyjnego oraz zebrania robocze organizowane w ośrodkach zamiejscowych i wydziałach dla omówienia kwestii wyńających się na tle bieżącego orzecznictwa. Istotną rolę w ujednoliceniu praktyki orzeczniczej odgrywały pytania prawne kierowane do Sądu Najwyższego oraz okresowe i bieżące komunikaty, zawierające tezy szczególnie ważnych orzeczeń Sądu Najwyższego i NSA.

V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

Z ogólnej liczby 8.570 skarg na decyzje rozpoznanych co do istoty na rozprawach Sąd uwzględnił skargi w 32,2% spraw, uchylając zaskarżone decyzje lub stwierdzając ich nieważność. Z rozpoznanych na rozprawach 87 skarg na bezczynność organów w 42,2% spraw zobowiązano organy administracji do wydania decyzji, wyznaczając im określony termin.

W porównaniu z rokiem 1985, w którym wskaźnik skarg zasadnych na decyzje administracyjne wyniósł 32,5%, stwierdza się bardzo niewielkie zmniejszenie się tego wskaźnika /o 0,3%./

Wskaźnik skarg uwzględnionych na decyzje organów o terenowym zakresie działania wyniósł 33,3% natomiast na decyzje organów naczelnych i centralnych - 27,7%. Wyłączając skargi dotyczące decyzji Zarządu Głównego ZBOWiD, a więc wydawanych przez organy społeczne, wskaźnik skarg uwzględnionych na decyzje państwowych organów administracji naczelnej i centralnej uznać należy za wysoki, gdyż wyniósł on 36,6%. Na wyniku tym zaważyło w dużym stopniu 207 skarg na decyzje Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, z których 132 /63%/ Sąd uwzględnił.

Ogólny wskaźnik skarg uwzględnionych jest więc nadal wysoki, gdyż prawie co trzecie skarga była uzasadniona. Byłby on znacznie wyższy, gdyby powiększyć go o skargi kierowane do NSA uwzględniane przez organy administracji, bez przekazywania ich Sądowi. Według np. badań Urzędu m.st. Warszawy w województwie stołecznym byłby on o 10% wyższy. Stwierdza się nadal, że organy administracji działające w trybie odwoławczym nie korzystają w wystarczającym stopniu z możliwości korekty decyzji organów pierwszej instancji, co z kolei zwiększa liczbę skarg wnoszonych do Sądu. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza niedostatecznej kontroli przez organy odwoławcze wniosków postępowania wyjaśniającego i dowodowego oraz właściwego uzasadnienia decyzji w oparciu o wyniki tego postępowania. Wydaje się też, że większość organów administracji nie korzysta w dostatecznym stopniu z możliwości weryfikacji decyzji zastrzonych do NSA.

Stwierdza się też nadal duże zróżnicowanie poziomu pracy organów administracji państwowej w przekrojach regionalnym i wojewódzkim oraz terenowym, na co wyraźnie wskazuje analiza zestawień statystycznych zawartych

w tabelach 4 i 5. Wystąpiły równocześnie pewne widoczne zmiany w stosunku do roku 1985. I tak w podstawowych dziedzinach działalności administracji, z których wpływa największa liczba skarg, nastąpiło obniżenie się wskaźnika skarg uzasadnionych w sprawach: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /z 33,7% w roku 1985 do 31% w roku 1986/, zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych /z 32,9% do 31,4%/, zatrudnienia i spraw socjalnych /z 45,9% do 16,7%/ oraz rolnictwa i leśnictwa /z 28,7% do 25,6%/.

W grupie spraw charakteryzujących się dużym wpływem skarg wyjątek stanowią sprawy budownictwa, w których nastąpiło wyraźne pogorszenie się wskaźnika skarg zasadnych /wzrost z 31% do 42,8%/. Spowodowany on został w znacznym stopniu bezpodstawnymi odmowami udzielenia pozwoleń na budowę lub odmowami, które nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem dostatecznego postępowania wyjaśniającego i konieczne było jego uzupełnienie.

W grupie skarg regionalnych wnoszonych do NSA poprawę należy odnotować po raz pierwszy od kilku lat w sprawach: wytwórczości, w tym rzemiosła i handlu /spadek skarg uwzględnionych z 45,1% do 38,5%/ oraz ewidencji ludności /z 33,1% do 28,9%/, natomiast pogorszenie m.in. w sprawach: wyłączeniowych /z 30,6% do 44,3%/, zdrowia i opieki społecznej /z 30,7% do 42,7%/ oraz uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć: chodzi tu o działalność zagospodarowaną /z 35,2% do 47,6%/. Są to jednak sprawy na tyle rzadko występujące w praktyce, że trudno na tej podstawie wyciągnąć określone wnioski generalne.

Stwierdza się, że zmiana przepisów prawnych często powoduje trudności w ich prawidłowej i jednolitej interpretacji.

co nie pozostaje bez wpływu na liczbę zaskarżonych decyzji. Tak było np. po zmianie przepisów o ewidencji ludności oraz o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach.

Z w o j e w ó d z t w , z których wpływa najwięcej skarg na decyzje tamtejszych terenowych organów administracji na pozytywne odnotowanie zasługuje sytuacja w województwie stołecznym warszawskim /spadek wskaźnika skarg uzasadnionych z 33,4% do 32,1% - po raz pierwszy poniżej wskaźnika ogólnokrajowego/, poznańskim /z 34,1% do 32,3%/ oraz wrocławskim /z 35,9% do 28,6%/.

Nieznaczne pogorszenie nastąpiło natomiast w województwie katowickim /z 28,2% do 29,5%/, a wyraźne w województwie gdańskim /z 35% do 45%/.

Z województw wyróżniających się dotąd szczególnie niskim wskaźnikiem skarg uwzględnionych korzystny trend spadkowy utrzymały nadal województwa opolskie /z 22,6% do 19,7%/ oraz tarnobrzeskie /z 24,2% do 20,3%/. Tendencję odwrotną zauważa się natomiast w województwach: przemyskim /z 24,1% do 30,3%/ oraz białostockim /z 22,5% do 29,6%/.

Z innych województw poprawa zarysowała się w. in. w województwach: chełmskim, konińskim, kieleckim, koszalińskim, lubelskim, olsztyńskim, radomskim, szczecińskim; pogorszenie w. in. w: bydgoskim, krakowskim, łódzkim, ostrołęckim, płońskim, siedleckim, ślupskim, zamojskim i zielonogórskim.

Jedną z p r z y c z y n a r u e z e n p r a w a jest błędna wykładnia przepisów prawa materialnego, zwłaszcza gdy wchodzi w życie nowe przepisy, które nie zawsze są dostatecznie zrozumiałe dla pracowników organów administracji nie

mających wykształcenie prawniczego. Zdarzają się również próby "dostosowywania" w praktyce przepisów do aktualnych potrzeb, ocenianych przez tych pracowników, bez liczenia się z tym, czy taka wykładnia jest dopuszczalna zgodnie z uznawanymi zasadami interpretowania prawa. Nie przeszkadza się niekiedy zasady, w myśl której organ administracji może działać w formach władczych i nakładać obowiązki lub odmówić przyznania uprawnień stronom jedynie wówczas, gdy upoważniają go do tego wyraźnie powołane obowiązujące przepisy prawa materialnego. Nie zawsze w praktyce administracyjnej przestrzegana jest zasada, iż również decyzje wydane w granicach uznania administracyjnego oraz na podstawie przepisów zawierających wyrażenia nie-
dookreślone /tzw. nieostre/ nie mogą nosić cech dowolności, lecz opierać się na wnikliwie przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym oraz przekonująco uzasadnionym. Strony żądają nie tylko korzystnego dla nich rozstrzygnięcia, ale również przekonującego uzasadnienia decyzji dla nich negatywnej. Z przeprowadzonych w swoim czasie badań wynika, że prawie połowa skarżących rezygnowała z ponownego wnoszenia skarg do NSA, gdy w wyniku uchylenia decyzji przez Sąd wyłączone z powodu uchybień w postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym, organ administracji uzupełnił to postępowanie i na podstawie jego wyników wydał ponownie decyzję negatywną dla strony, przekonując ją uzasadniając.

Naruszenia przepisów proceduralnych stanowią w dalszym ciągu główną przyczynę kwestionowania decyzji przez NSA.

Badania przeprowadzone w Sądzie na reprezentatywnej próbie spraw /ok. 1500/, w których NSA uwzględnił skargi wykazały, że najczęstszą formą uwzględnienia skargi jest

uchylenie decyzji. W 15% stwierdzono nieważność decyzji z powodu ciężkiego naruszenia prawa. W grupie spraw, w których uchylono decyzje 17% przypadło na uchylenie z powodu istotnego naruszenia prawa materialnego, 27% z powodu równoczesnego naruszenia prawa materialnego i postępowania, a aż 56% z powodu naruszenia przepisów o postępowaniu mogącego mieć wpływ na wynik sprawy albo skutkującego wznowienie postępowania /art. 207 § 2 kpa/. Naruszenia prawa materialnego wystąpiły łącznie w 44% spraw, zaś naruszenia przepisów o postępowaniu w 83% spraw.

Przyczyną stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji w 55% spraw było wydanie ich bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa /art. 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 kpa/, zaś w dalszych 10% spraw przychylna ta występowała łącznie z innymi podstawami skutkującymi stwierdzenie nieważności. W 26% spraw przychylną stwierdzenia nieważności było wydanie decyzji przez organ niewłaściwy w sprawie. Naruszenie to występowało niekiedy nadto w połączeniu z innymi podstawami.

Oprócz naruszeń stanowiących podstawę do uchylenia lub stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji stwierdza się nieraz naruszenia, które wprowadziły podstawy takiej nie stanowić, jednakże - powodują niekorzystne następstwa w sferze prawnej. Szczególne znaczenie ma tu przewlekłość postępowania. Przetrzymywanie podania bez jego rozpatrzenia powodowało np., że dokonana w czasie trwania postępowania zmiana stanu prawnego, uniemożliwiła stronie uzyskania korzystnego dla niej rozstrzygnięcia, podczas gdy uzyskały je inne osoby, nawet te które złożyły podania w późniejszym od niej terminie w podobnych sprawach. Wymagowało to zrozumiałe rozgorzczenie stron.

NSA nadal otrzymuje skargi na opieszałość w wykonywaniu wyroków sądowych przez organy administracji, w tym przez ministerstwa. W wypadkach takich kierowane są pisma interwencyjne do właściwych organów. Rozpoczęta z inicjatywy Rady Państwa na początku 1987 r. powtórna kontrola Najwyższej Izby Kontroli pozwolił bardziej przybliżyć aktualne rozmiary tego zjawiska. Biuro Orzecznictwa NSA również dokonało oceny realizacji wspomnianych już wniosków pokontrolnych NIK z 1985 r. oraz zaleceń Podsekretarza Stanu w Urzędzie Rady Ministrów - przez przyzmat informacji docierających do Sądu. Została ona przekazana za pośrednictwem organom, wynika z niej, że zalecenia te w poważnym stopniu nie są respektowane przez organy administracji. Na uznanie za usługę ponawiane okresowo przez Wydział Prawny Urzędu m.st. Warszawy badania orzecznictwa organów administracji województwa, w tym wykorzystywanie przez nie orzecznictwa NSA i wykonanie jego wyroków.

VI. Działalność profilaktyczna NSA

1. Uregulowana w art. 214 kpa instytucja ewangelizacji, polegająca na zawiadamianiu właściwych organów o stwierdzonych w toku postępowania sądowego istotnych uchybieniach w pracy organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję, albo wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania decyzji traktowana była przez NSA jako uzupełnienie oddziaływania na pracę organów administracji. Zasadniczym środkiem takiego oddziaływania jest bowiem orzecznictwo sądowe. W orzeczeniach NSA daje wyraz swej oceny zgodności decyzji z prawem, przy czym - mimo, że na tle przepisów znawczonowanego kpc mogą w tym względzie

istnieć wątpliwości - wszystkie orzeczenia kończące sprawę są przez Sąd uzasadniane i doręczane stronom. W ten sposób, zarówno skarżący, jak i organ administracji państwowej, którego decyzja była przedmiotem skargi są informowani zarówno o stanowisku sądu w rozpatrywanej sprawie, jak również o przebiegach, którymi kierował się Sąd wydając orzeczenie. Poglądy Sądu mogą mieć również wpływ na kształtowanie stanowiska innych organów administracji państwowej i innych stron. Kierując się tymi motywami, NSA interpretuje nowe przepisy kpc o uzasadnianiu i doręczaniu orzeczeń sądowych, jako nie wyłączone obowiązkowi uzasadniania i doręczania orzeczeń przez NSA.

Ważne znaczenie dla działalności profilaktycznej NSA ma pośrednia kontrola legalności aktów wykonawczych do ustaw, zarówno aktów stanowiących centralnie, jak i aktów prawa miejscowego. Wyraża się ona w tym, że Sąd badając zgodność decyzji z prawem odmawia zastosowania niezgodnego z Konstytucją lub ustawą aktu normatywnego. Ważne jest także zwracanie przez Sąd uwagi na innego rodzaju nieprawidłowości, stwierdzone przy rozpatrywaniu skarg, a w szczególności przekraczanie ustalonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego terminów dokonywania czynności oraz prawidłowości dokumentowania czynności procesowych.

Cele profilaktyczne miały wystąpienia Prezesa NSA kierowane do organów naczelnych i centralnych o usunięcie przyczyn naruszania prawa przez podległe im organy administracji państwowej.

I tak np. w wystąpieniu z dnia 29 kwietnia 1985 r. zasygnalizowano Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, że jego zarządzenie z 29 września 1983 r. w sprawie wysokości oraz

zasad ustalania i pobierania opłat za pobyt w domach pomocy społecznej oraz w dziennych ośrodkach adaptacyjnych /M.P. Nr 35 poz. 184/ wykroczyło poza upoważnienie ustawowe. Minister po-dzielał poglądy prawne zawarte w wystąpieniu Prezesa NSA, przekazał podległym organom wytyczne zmierzające do takiego stosowania przepisów zarządzenia, aby nie naruszało to przepisów ustawowych. Wytyczne te jednak nie były przestrzegane i do NSA nadal wpływały skargi na decyzje w tych sprawach. W związku z tym Prezes NSA zastosował w dniu 18 listopada 1986 r. ponowne wystąpienie dotyczące tej kwestii, przesyłając kopie wystąpienia Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej pismem z dnia 29 grudnia 1986 r. powiadomił Prezesa NSA, że ponownie zwrócił się do głównych lekarzy wojewódzkich o ściśle przestrzeganie wytycznych co do stosowania przepisów zarządzenia, oraz że wydał Departamentowi Prawnemu dyspozycję opracowania projektu zarządzenia, zmieniającego kwestionowane przepisy zarządzenia z 1983 r. Szef Urzędu Rady Ministrów z kolei nadesłał Prezesowi NSA kopię pisma, z którym zwrócił się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu ostatecznego i pełnego zrealizowania postulatów Prezesa NSA.

W wystąpieniu z dnia 16 maja 1986 r. Prezes NSA zasygnalizował Przewodniczącemu Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki o stwierdzonych przez Sąd przy rozpatrywaniu skarg na decyzje o pozbawieniu uprawnień przewodnika turystycznego, brakach regulacji prawnej w zakresie nadawania i pozbawiania uprawnień przewodników turystycznych. Wystąpienie pozostało bez odpowiedzi.

Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu zasygnalizowano w piśmie z dnia 15 sierpnia 1986 r. /I SA 585/86/ potrzebę zbada-
nie mikrobiologicznego wody, używanej przez Spółdzielnię Pracy
Rybołówstwa Morskiego "Łosoś" do schładzania konserw i zależnie
od wyników badania podjęcia dalszych potrzebnych środków.
Skierowanie takiej sygnalizacji było uzasadnione spostrzeżeniami,
dokonanymi przez Sąd w toku rozpatrywania jednej ze skarg, iż
wyprodukowane przez tę Spółdzielnię konserwy stwarzały niebez-
pieczeństwo zatruć łasoczkami jadu kiebasianego.

Przedmiotem występiń Prezesa NSA do naczelnych i cen-
tralnych organów administracji państwowej były również stwier-
dzone przez Sąd rażące błędy oraz zaniedbania w stosowaniu prze-
pisów kodeksu postępowania administracyjnego.

I tak do Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki
Zywnościowej skierowano w dniu 20 lutego 1986 r. wystąpienie
wskazujące, że podległy mu Departament Warunków Pracy skierowane
do niego odwołania od trzech decyzji w sprawach mieszkań funkcyj-
nych, wydanych w I instancji przez organy stopnia wojewódzkiego,
potraktował jako skargi do NSA i niepotrzebnie przekazał Sądowi,
co przedłużyło tylko bieg tych spraw. Minister Rolnictwa,
Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie poinformował o sposobie
wykorzystania tej sygnalizacji.

Do Ministerstwa Kultury i Sztuki skierowano w dniu
4 kwietnia 1986 r. wystąpienie, wskazujące na liczne uchybienia
popołnione przy doręczaniu stronie decyzji Ministra oraz przy
przekazywaniu skargi strony i akt sprawy Sądowi. Minister
Kultury i Sztuki w piśmie z dnia 28 czerwca 1986 r. stanowicym
odpowiedź na wystąpienie zapewnił, że wystąpienie to stało się
przyczyną generalnego podniesienia tych kwestii w stosunku do

wszystkich departamentów i zarządów resortu.

Ministrowi Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i
Komunalnej przekazano w dniu 10 maja 1986 r. wystąpienie, sygn-
alizując, że mimo ponaglen Ministerstwo nie nadało właściwego
biegu skardze, przekazanej w tym celu przez sąd, do którego
skarga została złożona bezpośrednio, a nie za pośrednictwem
organu, który wydał zaskarżoną decyzję. W wyniku tego wystę-
pienia, Minister w dniu 3 czerwca 1986 r. powiadomił Prezesa
NSA, że decyzję wydał Naczelny Architekt Warszawy i ten organ
nada jej właściwy bieg. W rzeczywistości, skarga dotyczyła
jednak decyzji Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej
i Komunalnej. Sąd wyrokiem z dnia 7 listopada 1986 r. /IV SA
40/86/ stwierdził nieważność tej decyzji, a także utrzymanej
nią w mocy decyzji Naczelnego Architekta Warszawy.

W sprawie III SA 973/85 Główny Urząd Cei przekazał NSA
akta sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę, mimo że
wcześniej niż skargę do NSA otrzymał podanie strony o zmianę
decyzji odmawiającej zwolnienia od 50% należności celnych z
tytułu przywiezionego z zagranicy samochodu. Takie podanie -
stosownie do art. 61 § 3 kpa - wszczynają postępowanie administra-
cyjne i czyni skargę do NSA niedopuszczalną /art. 199 § 3 kpa/.
Z uwagi na to, że ani skarżący ani GUC nie poinformowali Sądu
o wcześniejszym wniesieniu przez skarżącego podania o zmianę
decyzji, prowadzone były równolegle zbieżne dwa postępowania.
Prezes NSA skierował w dniu 22 października 1986 r. wystąpienie
do Prezesa Głównego Urzędu Cei, prosząc o wyjaśnienie stanu
sprawy.

Prezes NSA przy piśmie z dnia 5 sierpnia 1986 r.

przesłał Prezydentowi m.st. Warszawy odbiór postanowienia sygnalizacyjnego z dnia 27 czerwca 1986 r., sygn. IV SA 461/86, w którym Sąd zwrócił uwagę, na istotne uchybienie w pracy Naczelnego Architekta Warszawy, polegające na tym, że skargę strony na decyzję przekazano Sądowi po upływie 2 lat i 47 dni licząc od daty odpowiedzi na skargę. Określony w art. 200 § 2 kpa termin przekazania skargi wraz z aktami Sądowi, wynosi 30 dni.

Postanowieniem z dnia 29 kwietnia 1986 r. /SA/Ka 26/86/ powiadomiono Wojewodę Bielskiego, że NSA w wyroku z dnia 13 października 1983 r. /SA/Ka 445/83/ uchylił zaskarżoną decyzję i wskazał na braki wymagające usunięcia w ponownym postępowaniu wyjaśniającym. Organ I instancji dokonał pierwszej czynności w tej sprawie dopiero po upływie 8 miesięcy od daty otrzymania aktu, przy czym nie zastosował się do wskazań wyroku. Spowodowało to konieczność zwrócenia przez organ odwoławczy aktu sprawy do uzupełnienia postępowania. Rozpatrzenie odwołania w tej sprawie przez organ odwoławczy nastąpiło dopiero po upływie 7 miesięcy od daty wydania decyzji przez I instancję i prawie 25 miesięcy od daty wydania wyroku przez NSA. Wojewoda Bielski, przyznał w odpowiedzi na to postanowienie, że sporadycznie występują tak drastyczne przypadki oraz powiadomił o środkach przewidzianych dla ich wyeliminowania.

2. W 1986 r. pogłębiono w sprawie z dnia 12 października 1986 r. w o s e w ó d z k i m i r a d a m i n a r o d o w y m i. W szczególności, zwiększono liczbę przekazanych radom narodowym i ich organom informacji, dotyczących orzecznictwa organów administracji państwowej. Nadto zwrócono baczniejszą uwagę na akty prawa miejscowego, stanowiące przez rady narodowe oraz

terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej.

Akty prawa miejscowego jeżeli stanowią podstawę decyzji administracyjnej, podlegają pośredniej kontroli NSA. Zebrane przy okazji rozpoznawania spraw uwagi szczegółowe były przekazywane przez NSA przewodniczącym właściwych rad narodowych, m.in. Przewodniczącemu WRN we Wrocławiu, Przewodniczącemu WRN w Jeleniej Górze i Przewodniczącemu WRN w Częstochowie/. Niezależnie od tego NSA opracował informację o przestrzeganiu przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej przepisów o tworzeniu prawa miejscowego. Informacja ta, mająca charakter uogólniający, wskazywała na konkretnych przykładach na wadliwość, polegające zwłaszcza na przekraczaniu poza granice upoważnienia ustawowego, niezgodności przepisów prawa miejscowego z przepisami innych ustaw, zwłaszcza z ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz niedostatek w ogłoszeniu aktów prawa miejscowego, polegające zwłaszcza na opóźnieniach w wydawaniu wojewódzkich dzienników urzędowych, co powoduje, że faktycznie przepisy prawa miejscowego wchodzą w życie z mocą obowiązującą wstecz. Zwrócono również uwagę na naruszenia prawa miejscowego w toku jego stosowania przez organy administracji państwowej. Informację przekazano Szefowi Kancelarii Rady Państwa, Szefowi URM oraz przewodniczącym wojewódzkich rad narodowych i wojewodom, w celu wykorzystania zawartych w niej uwag.

Ogółem przekazano w 1986 r. 55 wystąpień sygnalizacyjnych, z tego: 12 uogólniających 36 w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej oraz 7 dotyczących prawa miejscowego.

W okresie sprawozdawczym podjęto inicjatywę pisemnego informowania zainteresowanych ministrów oraz kierowników urzędów centralnych o istotnych dla praktyki orzeczniczej organów administracji państwowej problemach prawnych, które były przedmiotem ogólnokrajowych konferencji sędziów NSA.

3. Kontynuowano praktykę organizowania sesji i wyjazdów oraz sesji specjalistycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zorganizowano 37 sesji wyjazdowych w: Białej Podlaskiej /2 krot- nie/, Białym Białej, Bydgoszczy, Chełmie /3 krotnie/, Często- chowie, Gorzowie Wielkopolskim, Jeleniej Górze, Kaliszu, Kielcach, Koninie, Koszalinie, Legnicy, Lesznie, Łomży, Opolu, Ostrołęce, Pile, Piotrkowie Trybunalskim, Płocku, Radomiu, Rzeszowie, Siedlcach, Skierniewicach, Słupsku, Suwałkach, Szczecinie, Tarnobrzegu /2 krotnie/, Toruniu, Wałbrzychu, Włocławku, Zamościu /2 krotnie/ i Zielonej Górze. Sesje orga- nizowane są w porozumieniu z wojewodami, a często również z ich inicjatyw. Tradycyjnie już sesje wykorzystywane są dla szkole- nia pracowników administracji państwowej i odbywają się w taki sposób, że pracownicy obserwują przebieg rozpraw przed Naczel- nym Sądem Administracyjnym, a po zakończeniu rozpraw, z reguły w następnym dniu, odbywa się prowadzona przez sędziów narada szkoleniowa tych pracowników. Na naradzie omawiane są problemy prawne, które wynikły przy rozpatrywaniu spraw, a także inne problemy interesujące uczestników. O wynikach sesji wyjazdowej, a także o dostrzeżonych przy rozpatrywaniu skarg problemach orzecznictwa administracyjnego w województwie, sędziowie infor- mują wojewodę.

Organizowano także sesje wyjazdowe o charakterze specja- listycznym, na których rozpatrywano skargi w sprawach zażalenia- nych przez określone organy administracji państwowej. Interesu- jąca ocena sesji wyjazdowych dokonana została przez pracowników organów spraw lokalowych w Szczecinie. Ankietowani przez Dyre- ktora Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Wojewódzkiego w Szczeci- nie, wszyscy pracownicy ocenili udział w nich jako pozytywny lub bardzo pozytywny. Częściowo krytyczne uwagi jednego uczest- nika, spowodowały się ze stwierdzenia, że "odnosiło się wrażenie, że składy sędziowskie zawsze są po stronie skarżącego, a nie podejmującego decyzję" oraz że "przy prezentacji powinno się uwzględniać wyłączenie nasze szczecińskie sprawy, które zasadni- czo różniły się od tych prezentowanych przez inne województwa".

W Warszawie została zorganizowana sesja specjalistyczna, na której rozpatrzono skargi na decyzje organów planowania przestrzennego i budownictwa w m.st. Warszawie oraz woj. stołecz- nym warszawskim. Na rozprawie obecnych było ok. 90 pracowników tych organów. Po rozprawie zorganizowano spotkanie z pracowni- kami, na którym omówiono interesujące ich zagadnienia i odpowie- dziano na zgłoszone pytania. Podobną tematycznie sesję organi- zowano w Katowicach.

W Skierniewicach zorganizowano sesję wyjazdową, na której rozpatrzono skargi w sprawach podatkowych. Na sali roz- praw obecni byli pracownicy Izby Skarbowej i urzędów skarbowych, a także wydziałów finansowych i społeczno-administracyjnych. Podobną tematykę zajmowano się na sesji wyjazdowej we Włocławku.

Sesja wyjazdowa w Płocku i następnie zorganizowane spotkanie z pracownikami administracji, koncentrowały się głównie na sprawach z zakresu prawa lokalowego, a w Łomży - z zakresu prawa lokalowego oraz gospodarki gruntami nierolniczymi.

O niektórych sesjach wyjazdowych, przebiegu rozpraw oraz o prowadzonym przy tej okazji szkoleniu pracowników administracji państwowej informowała lokalna prasa.

4. Nadal utrzymuje się duże zainteresowanie zarówno centralnych, jak również terenowych organów administracji państwowej udziałem sędziów, a także pracowników Biura Orzecznictwa NSA, jako wykładowców na kursach oraz konferencjach szkoleniowych. Sędziowie NSA uczestniczyli w organizowanym przez Urząd Rady Ministrów oraz Instytut Organizacji, Zarządzania i Kształcenia Kadr szkoleniu pracowników naczelnych i centralnych organów administracji państwowej: dyrektorów departamentów, rezerwy kadrowej na stanowiska dyrektorów, pracowników komórek skarg i wniosków, a także dyrektorów wydziałów prawnych urzędów wojewódzkich. Uczestniczyli także w zajęciach szkoleniowych organizowanych przez poszczególne ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Górnictwa i Energetyki, Handlu Wewnętrznego i Usług, Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk, a także zorganizowanym przez Prokuraturę Generalną szkoleniu prokuratorów wykonujących kontrolę przestrzegania prawa.

Utrzymywana jest współpraca NSA z Instytutem Organizacji Zarządzania i Kształcenia Kadr Urzędu Rady Ministrów, polegająca na udziale sędziów NSA w szkoleniu pracowników administracji państwowej, a także aplikantów administracyjnych. Współpraca NSA z Centrum Poddyplomowego Kształcenia Kadr Administracyjnych polegała zarówno na prowadzeniu zajęć i egzaminów z zakresu postępowania administracyjnego, jak i na organizowaniu słuchaczom Centrum możliwości obserwowania interesujących ich - z uwagi na tematykę - rozpraw sądowych.

Sędziowie NSA brali udział również w zajęciach szkoleniowych prowadzonych przez wojewódzkie ośrodki szkolenia kadr pracowników administracji państwowej.

Niektórzy sędziowie NSA prowadzili stałe zajęcia na wydziałach prawa uniwersytetów, a także na studiach poddyplomowych dla pracowników administracji państwowej.

Ponadto sędziowie NSA zapraszani są jako referenci na konferencje naukowe /w tym międzynarodowe/ organizowane przez wyższe uczelnie oraz placówki naukowo-dydaktyczne.

Sędziowie NSA uczestniczyli w organizowanym przez Centrum Poddyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej wspólnie z Radą Legislacyjną przy Prezesa Rady Ministrów oraz Instytutem Organizacji, Zarządzania i Kształcenia Kadr konferencji naukowej na temat "Rola prawa w usprawnieniu administracji państwowej". Udział sędziów NSA w tego rodzaju imprezach jest wykorzystywany dla zapoznawania ich uczestników z problematyką pracy oraz orzecznictwem NSA.

Temu celowi służy także udział sędziów NSA w konferencjach szkoleniowych organizowanych przez Krajową oraz okręgowe rady radców prawnych.

5. Problematyka działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje w coraz większym stopniu odbicie w publikacjach prasowych. W 1986 r. w samej tylko wielokonkadrowej prasie centralnej, zamieszczono 419 publikacji dotyczących NSA, podczas gdy np. w 1983 r. publikacji takich zamieszczono 186, w 1984 r. - 215, a w 1985 r. - 238. Dane te nie obejmują licznych publikacji zamieszczonych w czasopiśmie naukowych, a także w adresowanych głównie do teoretyków oraz praktyków prawa administracyjnego /"Rada Narodowa", "Gospodarka Administracja Państwowa", "Organi-

zacja Metody Technika"/.

Od dwóch lat NSA dokonuje okresowych analiz artykułów prasowych poświęconych sądownictwu administracyjnemu, w celu doskonalenia form edukacji prawnej społeczeństwa oraz poprawy funkcjonowania NSA.

Wśród artykułów publicystycznych można wyróżnić trzy główne nurty: informacyjny, analityczny i postulatyczny.

Pierwszy z nich doprowadza się do publikowania tez oraz uzasadnień wyroków kształtujących wykładnię prawa. Drugi obejmuje ocenę dorobku orzecznictwa sądu na przykładach rozstrzygnięć z poszczególnych dziedzin prawa materialnego oraz postępowania administracyjnego, przy czym eksponowane są głównie rozważania poświęcone ogólnym zasadom prawa i postępowania administracyjnego.

Nurt trzeci wiąże się z krytyczną oceną niektórych rozwiązań prawnych i potrzebą takich przekształceń sądownictwa administracyjnego, aby mogło sprostać coraz wyższym oczekiwaniom społecznym. Szerogę wypowiedzi zmierzało do rozszerzenia kompetencji NSA przez przyjęcie generalnej klauzuli określającej tę kompetencję/z wyłączeniem spraw ściśle określonych/, a także zasady oceny zastrzonych decyzji również z punktu widzenia ich słuszności, a nie tylko formalnej zgodności z prawem. Postulaty te nawiązywały się przy okazji dyskusji nad instytucją rzecznika praw obywatelskich, a także w współdziałaniu NSA z Trybunałem Konstytucyjnym.

Zadania NSA w zakresie edukacji prawnej społeczeństwa realizując sędziowie tego Sądu m.in. poprzez liczne własne publikacje popularno-naukowe, o najbardziej aktualnej tematyce wynikającej z pracy sądowej.

Program działań Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie edukacji prawnej społeczeństwa, przewidywał udział sędziów w audycjach telewizyjnych. Program ten mógł być realizowany w zakresie, w jakim zaproszono sędziów do udziału w audycjach.

VII. Udział w pracach legislacyjnych

Podobnie jak w latach ubiegłych, NSA aktywnie uczestniczył w pracach legislacyjnych. Uczestnictwo to obejmowało wszystkie etapy procesu legislacyjnego. Do zaopiniowania przez NSA nadsyłano projekty założeń nowych regulacji prawnych /np. założenia nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki gruntami rolnymi i urzędzenia rolniczej przestrzeni produkcyjnej/, projekty ustaw, a także projekty aktów niższego rzędu.

Sędziowie oraz inni prawnicy pracownicy Biura Orzecznictwa NSA uczestniczyli w konferencjach na których uzgadniano projekty aktów prawnych oraz w posiedzeniach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów.

Sędziowie NSA uczestniczyli również w niektórych posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, pracujących nad projektami ustaw.

I tak np. NSA przekazał obszerną uwagę do projektu zmian w prawie lokalowym i opracowywanych projektów aktów wykonawczych do nowelizowanego tego prawa. Pisemne uwagi przekazano także do projektów ustaw o zegludze i śpiawie na śródlądowych drogach wodnych, o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, o urzędzie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, oraz do ustawy zmieniającej ustawę o jednostkach badawczo-

rozwojowych. Zaopiniowano lub przedstawiono opinie na posiedzeniach do projektów: 10 ustaw, 12 rozporządzeń z różnych dziedzin prawa, a nadto projektu 1 uchwały Rady Państwa, 2 zarządzeń naczelných organów administracji, 1 statutu organizacji wyższej użyteczności /ZBOWID/.

Przedstawiciele NSA uczestniczyli w pracach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów nad projektami 4 ustaw /w tym w długotrwałych pracach nad projektem ustawy nowelizującej prawo lokalowe/ oraz 5 rozporządzeniami. Uczestniczono w 3 konferencjach resortowych, uzgadniających projekty - ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych oraz projekt zarządzenia w sprawie zasad sporządzania projektów założeń do regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Udział NSA w pracach nad projektami aktów prawnych jest z jednej strony ograniczony przez to, że projektodawca aktu sam określa, czy przekazać projekt do zaopiniowania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i w której fazie prac legislacyjnych. Zwracający się o uwagi do projektu nadto wyznacza często termin 7-dniowy, w którym oczekuje na uwagi, mimo, że uchwała Rady Ministrów, przewiduje, iż termin ten nie powinien być krótszy niż 14 dni, a w sprawach aktów obszerniejszych - miesięczny. Krótkie terminy ustalane przez projektodawców aktu dla opracowania uwag do projektu nasuwają przypuszczenie, że autorem projektów w istocie nie chodzi o zgłoszenie uwag, lecz o możliwość stwierdzenia, że projekt aktu był przekazywany do zaopiniowania zgodnie z wymogami.

Zawiadomienia o posiedzeniach Komisji Prawniczej URM są doręczane Sądowi niekiedy na 1 - 2 dni przed posiedzeniem, a nawet w dniu posiedzenia Komisji. Utrudnia to, a niekiedy uniemożliwia wzięcie udziału w posiedzeniu, zwłaszcza gdy rozpatrywany przez Komisję projekt nie był uprzednio przekazany Sądowi do uzgodnień międzyresortowych i NSA nie miał okazji do przedstawienia swoich uwag. Uwagi NSA, oparte na doświadczeniach wynikających z orzecznictwa sądowego, mogą mieć istotne znaczenie dla kształtowania takich rozwiązań prawnych, które stwarzałyby jasną sytuację w stosunkach organ - obywatel. Świadcząc o tym mogą nowe przepisy prawa o aktach stanu cywilnego, w którym przyjęto sugestie NSA, aby odmowa dokonania czynności związanych z rejestracją stanu cywilnego, nie przewidzianych w ustawie, a mogących mieć wpływ na stan cywilny osób, dokonywana była w formie decyzji. Oznacza to, że obywateli uzyskali możliwość poddania decyzji odmownej kontroli w toku instancji oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przykładem skutków nieuwzględnienia uwag NSA, zgłoszonych do projektu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i zwalczaniu alkoholizmu, jest stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1986 r. - sygn.akt P 2/86 niezgodność przepisu rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego regulującego zasady cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z upoważnieniem zawartym w ustawie. NSA w zgłoszonych w toku uzgodnień międzyresortowych uwagach do projektu tej ustawy, wskazywał na konieczność ustawowego upoważnienia Ministra do określania warunków cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, lecz uwaga ta nie została uwzględniona. Niektóre naczelne organy administracji państwowej uwzględniają w pro-

cesie tworzenia prawa zarówno wnioski wynikające z orzecznictwa NSA, jak i również w kierowanych do nich wystąpieniach sygnali-zacyjnych. I tak np. projekt noweli do prawa lokalowego uwzględ-nia wnioski NSA, co do konieczności zgodnego z zasadami reformy gospodarczej uregulowania sprawy mieszkań funkcyjnych. Uwagi na ten temat, zawarte były także w informacji o działalności Naczel-nego Sądu Administracyjnego w 1984 r.

Sędziowie NSA brali w dalszym ciągu udział w pracach Rady Legistycznej przy Prezesie Rady Ministrów jako jej człon-kowie lub członkowie poszczególnych jej Zespołów, bądź też opracowując referaty na posiedzenie Zespołu Prawa Administra-cyjnego.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Szczególnie szeroki zakres miała współpraca NSA z Ministerstwem Sprawiedliwości w ościci. Obejmowała ona zarówno zagadnienia merytoryczne, jak i kadrowe, socjalne oraz organizacyjne. We wszystkich tych zagadnieniach spotykano się z życzliwą pomocą.

Minister Sprawiedliwości uczestniczył w zgromadzeniu ogólnym, a przedstawiciele Ministra brali udział we wszystkich konferencjach szkoleniowych sędziów NSA.

Minister Sprawiedliwości jako organ uprawniony do wno-szenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, jest adresatem największej liczby podań stron. Również do Ministra Sprawiedli-wości kieruje wnioski Prezes NSA, gdy w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego stwierdza potrzebę wniesienia z urzędu rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia NSA. W 1986 r. Prezes NSA

wystąpił o wniesienie rewizji nadzwyczajnej w 5 sprawach. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione.

Naczelny Sąd Administracyjny otrzymuje kopie rewizji nadzwyczajnych Ministra Sprawiedliwości od wyroków NSA, co pozwala na bieżące informowanie sędziów o aktualnych kierunkach polityki orzeczniczej.

Minister Sprawiedliwości odnosił się z pełnym zrozumie-niem do inicjatywy kierownictwa NSA w sprawie powoływania sędziów z grona sędziów sądów wojewódzkich oraz pracowników Ministerstwa.

Pracownicy NSA korzystają z bazy czasowej Ministerstwa. Wnioski w sprawach o dofinansowanie wydatków Sądu były z reguły uwzględnione.

2. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judyka-cyjny nad orzecznictwem NSA w formach określonych w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, a także w ustawie z 1 października 1984 r. o Sądzie Najwyższym.

W 1986 r. organy uprawnione do wniesienia rewizji nadzwy-czajnej od orzeczeń NSA rozpatrzyły 714 podań i wniosły 39 rewizji nadzwyczajnych. Z tej liczby Minister Sprawiedliwości po rozpatrzeniu 404 podań wniosł 20 rewizji nadzwyczajnych, w tym 6 z urzędu, Prokurator Generalny PRL po rozpatrzeniu 256 podań, wniosł 14 rewizji nadzwyczajnych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, po rozpatrzeniu 54 wystąpień wniosł 5 rewizji. Tak więc podmioty uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych uwzględniły jedynie 5,7% złożonych podań.

Sąd Najwyższy - Izba Cywilna i Administracyjna rozpoznala 39 rewizji nadzwyczajnych /od 34 wyroków i od 5 postanowień/, przy czym uchylono 21 wyroków i 4 postanowienia, oddalono rewizje nadzwyczajne od 12 wyroków i 1 postanowienia, a w 1 sprawie umorzono postępowanie, wobec cofnięcia rewizji nadzwyczajnej.

W Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozpoznano 3 rewizje nadzwyczajne, z czego wszystkie rewizje uwzględniono. Zatem na 42 rewizje nadzwyczajne Sąd Najwyższy nie uwzględnił 1/3.

Sąd Najwyższy udzielił również odpowiedzi na 19 pytań prawnych z zakresu kognicji NSA, z czego 14 w składzie trzech sędziów, 4 w składzie siedmiu sędziów i 1 w Pełnym Składzie Izby Cywilnej i Administracyjnej. Prezes NSA stwierdzając, że zarysowały się rozbieżności w orzecznictwie skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne dotyczące tego, czy wniesienie skargi na decyzję administracyjną bezpośrednio do NSA przed upływem trzydziestu dni od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji, czyni zadość wymogom przewidzianym przez prawo.

Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów SN, podtrzymał stanowisko zajęte uprzednio przez skład 3 sędziów, iż o zachowaniu terminu do wniesienia skargi decyduje data wniesienia skargi do organu, który wydał decyzję lub data nadania skargi w urzędzie pocztowym na adres tego organu przez skarżącego lub NSA. Ze względu na wątpliwości tego rodzaju poglądu sprawa znajduje się na posiedzeniu Pełnego Składu Izby SN.

3. Z dniem 1 stycznia 1986 r. rozpoczął działalność Trybunał Konstytucyjny.

oczekiwac, przewidziane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wnioski, inicjujące postępowanie dotyczyły głównie przepisów z dziedziny prawa administracyjnego. NSA przywiązuje dużą wagę do współdziałania z Trybunałem.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Prezes NSA poinformował Trybunał o zasygnalizowanej mu przez Sąd, niewłaściwej praktyce legislacyjnej, polegającej na wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw przed wejściem w życie przepisów upoważniających do ich wydania. Trybunał podzielił stanowisko Prezesa NSA i podjął środki zmierzające do usunięcia tej praktyki.

Trybunał Konstytucyjny uwzględniając wniosek Prezesa NSA orzekł, że przepisy § 2 ust. 4 uchwały nr 221 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie reglamentowanej sprzedaży towarów /M.P. Nr 46, poz. 300/, który dotyczył zasad wprowadzenia obowiązku rejestracji kartek na mięso, jest niezgodny z przepisami odpowiednich aktów ustawodawczych.

Orzeczenie Trybunału zostało wykonane w ten sposób, że uchwałę Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1986 r. zmieniającą uchwałę w sprawie reglamentowanej sprzedaży towarów /M.P. Nr 35, poz. 269/ zniesiono obowiązek rejestracji kartek na mięso.

W kolejnej sprawie Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu pytania prawnego Prezesa NSA orzekł, że przepisy § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów /Dz.U. Nr 25, poz. 119/ są niezgodne z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

/Dz.U. Nr 33, poz. 235 z późn.zm./

4. Piaszczyzna współpracy z P r o k u r a t u r ą

uległa w 1986 r. poszerzeniu o udział prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych z inicjatywy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dwu sprawach weszłych z inicjatywy Prezesa NSA i rozpatrzonych przez Trybunał Konstytucyjny na rozprawie wnioski Prokuratora Generalnego co do istoty sprawy, były zbliżone ze stanowiskiem Prezesa NSA.

Tradycyjną niejako piaszczyzną współpracy Prokuratury z NSA, jest wnoszenie przez prokuratorów skarg do NSA oraz udział prokuratorów w postępowaniu sądowym. Prokuratorzy wniesli¹⁸ do NSA skarg /do NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie 7 skarg, w Poznaniu 4 skargi, we Wrocławiu 4 skargi i do NSA w Warszawie 3 skargi/, t.j. o 2 skargi więcej niż w 1985 r. Skargi wnoszone przez prokuratorów są skargami w obronie praworządności, wnoszone są bowiem z reguły, gdy strony postępowania nie są zainteresowane w uchyleniu decyzji naruszającej prawo, ale zgodnej z ich interesami, a także wtedy gdy nieporadna strona nie wniosła skargi w ustawowym terminie.

Prokurator Generalny jest jednym z podmiotów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Prokuratura Generalna przekazuje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kopie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, jak również pytań prawnych skierowanych do Sądu Najwyższego.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego brali udział zarówno w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA, jak również w konferencjach szkoleniowych. Prokuratorzy zapraszani są na narady

specjalistyczne sędziów NSA, organizowane dla przedyskutowania trudniejszych problemów prawnych wynikających w praktyce stosowania prawa. Prokuraturze Generalnej przekazywano materiały informacyjne opracowane w NSA.

Aplikanci prokuratorscy odbywają w NSA miesięczne praktyki, zapoznając się z organizacją i zakresem działania Sądu, jak również z orzecznictwem sądowym. Aplikanci uczestniczą również w rozprawach sądowych jako protokolanci, co pozwala im bezpośrednio zapoznać się z najważniejszym odcinkiem pracy Sądu.

Prokuratura Generalna przekazuje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu informacje o wiążących się z pracą NSA sprostowaniach, dokonanych przy przeprowadzanych z urzędu kontrolach przestrzegania prawa.

5. Ważne znaczenie ma dla Sądu współdziałanie z N a j w y ż s z ą I z b ą K o n t r o l i . Prezes NIK uczestniczył w konferencji sędziów NSA zorganizowanej w styczniu 1986 r. z okazji pięćdziesiąt lat działalności NSA, a jego przedstawiciele biorą udział we wszystkich konferencjach sędziowskich. W związku z przygotowaniami do podjęcia w styczniu 1987 r. kontroli realizacji przez organy administracji państwowej orzeczeń NSA, wykozystania przez te organy orzecznictwa NSA do doskonalenia postępowania administracyjnego oraz sposobu reagowania na wystąpienia sądowe, sędziowie NSA konsultowali projekt instrukcji normującej przeprowadzenie kontroli. Dyrektor Biura Orzecznictwa NSA uczestniczył także w konferencji przedkontrolnej, na której naświetlił przepisy kpa regulujące tryb postępowania ze skargami sądowoadministracyjnymi, wykonywaniem orzeczeń NSA oraz formy działalności profilaktycznej NSA, jak również dostrzegane przez

sędziów niewłaściwości w stosowaniu tych przepisów przez pracowników administracji.

6. W końcu 1985 r. została dokonana reorganizacja naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Spowodowała ona m.in. pewne przesunięcia kompetencji, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem terenowych organów administracji państwowej. Powierzenie tych kompetencji Urzędowi Rady Ministrów i Ministrowi spraw wewnętrznych stworzyło możliwości lepszego współdziałania z URM w szczególności w dziedzinie ujednolicenia wykładni przepisów postępowania administracyjnego, przepisów ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego regulujących tworzenie prawa miejscowego, a także - dość skomplikowanych przepisów - regulujących organizację i funkcjonowanie terenowych organów administracji państwowej. Poczyniono już kroki w tym kierunku. Szefowi Urzędu Rady Ministrów przekazano informację o działalności NSA w 1985 r., informację o przebiegu strzeżenia przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej przepisów prawa miejscowego, a także kopię wystąpienia skierowanego do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, wskazującego na konieczność zmiany niezgodnego z ustawą zarządzenia. Szefowi Urzędu Rady Ministrów przekazano również informację o realizacji zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wydanych po przeprowadzonej na przełomie lat 1984 - 1985 kontroli wykorzystania przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA do poprawy postępowania i podejmowanych decyzji. Informacja została opracowana na podstawie sprostowań wynikających z działalności orzeczniczej oraz profilaktycznej NSA.

7. NSA zaprasza na konferencje i zgromadzenia sędziów przedstawicieli naczelnych i terenowych organów administracji państwowej, państwowej, których pracy dotyczy tematyka konferencji. Najczęściej są to przedstawiciele ministerstw: Budownictwa, Gospodarki Przemysłu i Komunalnej, Finansów oraz Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a więc resortów, na których decyzje przypada największa liczba skarg. Wraz z zaproszeniem na konferencje, przekazywane są opracowania stanowiące podstawę dyskusji, a o ustaleniach dokonanych na konferencji, informowani są właściwi ministrowie.

Przedstawiciele naczelnych organów administracji państwowej, są zapraszani na organizowane w NSA konferencje sędziów, specjalizujących się w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego. Konferencje takie organizowane są dla przedyskutowania trudniejszych problemów prawnych wynikających zwłaszcza z nowych regulacji prawnych.

8. Współpraca z prężnie działającymi naukami prawnymi i społecznymi była kontynuowana w formach, których przydatność została już potwierdzona w praktyce. Były to w szczególności realizowane na podstawie umów o współdziałaniu spotkania sędziów NSA z pracownikami nauki uniwersyteckich: Gdańskiego, Toruńskiego, Poznańskiego oraz Jagiellońskiego. Sędziowie NSA brali udział w zorganizowanym przez UMCS w Lublinie krajowym zjeździe katedr zakładów prawa administracyjnego, na którym omówiono niektóre zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego.

W 1986 r. pięciu młodych pracowników nauki odbyło staże naukowe w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Studenci prawa, odbywali w NSA i jego ośrodkach zajęciowych praktyki wakacyjne.

"Ośrodku Zamiejscowym NSA w Krakowie, organizowane są rozprawy, których przebieg - w ramach zajęć dydaktycznych obserwują studenci III roku prawa wraz z asystentami. Rozprawy, na których rozpatrywane są sprawy podatkowe, obserwują studenci - seminaryści prawa finansowego.

We wszystkich konferencjach szkoleniowych sekcji NSA uczestniczą pracownicy nauki prawa. Często są oni autorami referatów, zwłaszcza gdy przedmiotem dyskusji mają być zagadnienia o znaczeniu także teoretycznym jak np. kwestia objęcia kontrolą NSA postępowania egzekucyjnego w administracji, gdy egzekwowany jest obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisów prawa. Pracownicy nauki prawa uczestniczyli także w organizowanych dla większego kręgu sekcji o charakterze specjalistycznym.

Nadal bardzo dużym zainteresowaniem pracowników nauki cieszy się orzecznictwo NSA. Stanowi ono podstawę, na której opracowywane są zarówno podręczniki z zakresu prawa administracyjnego, jak również monografie, jak np. wydana w 1986 r. praca habilitacyjna "Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym". Pracownicy nauki prawa głoszą orzeczenia NSA, zwłaszcza precedensowe rozstrzygające trudne kwestie prawne, bądź też takie w których zarysowały się różnice poglądów w orzecznictwie.

9. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego była w dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania ze strony oficjalnych przedstawicieli państwa obcych, jak również ze strony przedstawicieli nauki prawa krajów. Wizyty w NSA w 1986 r. złożyli: sędzia sądu administracyjnego i profesor Uniwersytetu w Brukseli, profesor Uniwersytetu w Marsylii, profesor Uniwersytetu w Konstancji /RFN/ oraz pracownicy nauki

Instytutu Państwa i Prawa Czeskożłoweckiej Akademii Nauk i Instytutu Administracji Państwowej w Pradze.

Prezes NSA przyjął grupę pracowników i studentów Uniwersytetu im. M. W. Łomonosowa w Moskwie, Prezesa Trybunału Administracyjnego w Wiedniu /któremu towarzyszył ambasador Austrii w Polsce/ oraz delegację austriackiego Jurystentagu. Przedmiotem wizyt i spotkań była wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, perspektyw rozwoju tego sądownictwa, jak również jego znaczenia dla umacniania administracji państwowej i ochrony praw obywateli. Goście wykazywali żywe zainteresowanie działalnością NSA i wysoko ocenili jego dotychczasowy dorobek.

Prezes i wiceprezes NSA uczestniczyli w II Kongresie Stowarzyszenia Naczelników Sądów Administracyjnych, który odbył się w grudniu 1986 r. w Tunisie. NSA przygotował referat na kongres obrazujący zagadnienie dostępności sądownictwa administracyjnego w Polsce, a jego przedstawiciele wypowiedzieli się w obradach sekcyjnych. Prezes NSA został ponownie wybrany na bieżącą kadencję w skład Rady Administracyjnej Stowarzyszenia.

10. Dalszemu zacieśnieniu uległo współdziałanie NSA z Rzeszą Niemiecką. Pracownicy NSA uczestniczyli w przygotowywaniu społecznego projektu ustawy o tworzeniu prawa. Projekt ten, nad którym zakończono pracę, zostanie przedstawiony w najbliższym czasie przewodniczącemu Rady Państwa. Prezes NSA został wybrany w październiku 1986 r. Prezesem Zarządu Głównego ZPP. Znaczna liczba sekcji jest członkami władz centralnych i terenowych Zrzeszenia, członkami komisji prawa administracyjnego, autorami opar-

cowan, materiałów szkoleniowych oraz wykładowcami.

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo gospodarcza

1. O b s e d a sędziów Sądu w okresie 1986 r. wzrosła o 4 sędziów, przede wszystkim w ośrodkach zamiejscowych, osiągając stan 75 sędziów. Z tej liczby 33 sędziów pełni funkcje w Warszawie, 8 w Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku, 6 - w Katowicach, 9 - w Krakowie, 5 - w Lublinie, 8 - w Poznaniu oraz 6 we Wrocławiu. Z tej liczby 56 sędziów należy do PZPR, 3 do ZSL, 3 - do SD, 13 jest bezpartyjnych. Sąd w Warszawie działa w składzie 4 wydziałów procesowych zorganizowanych na zasadzie specjalizacji przedmiotowej. Obsada ówch wydziałów jest niepełna w stosunku do potrzeb. Czterech sędziów pełni funkcje w Biurze Orzecznictwa. Są oni wspomagani przez pracowników administracyjnych posiadających wykształcenie prawnicze. W celu odciążenia Sądu w Warszawie na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 września 1986 r. /Dz.U. Nr 38, poz. 190/ włączono z dniem 1 stycznia 1987 r. województwo radomskie do okręgu Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie.

Trudności w powoływaniu nowych sędziów do Sądu w Warszawie wynikają głównie stąd, że istnieją trudności w pozyskaniu dalszych kandydatów z Sądu Wojewódzkiego w Warszawie oraz że brak możliwości zapewnienia im mieszkań w stolicy wyłącza w praktyce powoływanie na te stanowiska kandydatów z terenu.

Jeden z sędziów NSA już od dwóch lat dojeżdża do Sądu z Płocka, przy czym steranie w URM by zapewnić mu mieszkanie nie odniosły skutku. Jeśli chodzi o dopływ kandydatów z grona doświadczonych

prawników zatrudnionych w administracji państwowej, to wprowadzenie wynagrodzenie sędziego NSA zachęcałoby niektórych prawników do podjęcia pracy w Sądzie, jednakże z reguły wykonują oni dodatkowo zajęcia radcy prawnego, z którego jako sędziowie musieliby zrezygnować, co w efekcie spowodowałoby obniżenie ich dochodów. Niektórzy z nich też godząc się wstępnie na takie pogorszenie warunków finansowych, wycofywali ofertę dowiedziawszy się, że w myśl przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych nie korzystaliby, jak pozostali sędziowie, z dodatkowych 12 dni urlopu wypoczynkowego, jako że w myśl obowiązujących przepisów dodatkowy urlop nie przysługuje nowym sędziom powoływanym z pośród pracowników administracji. W stadium prac legislacyjnych nad tym prawem NSA ostrzegał przed skutkami takiej regulacji.

Miał miejsce pierwszy wypadek zrezygnowania sędziego ze stanowiska i wystąpienia ze służby, uzasadniony ciężkimi warunkami pracy, a także możliwością uzyskania lepszych warunków materialnych w innym zawodzie prawniczym. Zapowiadane jest złożenie następnej rezygnacji z tego samego powodu.

Z troską odnotować trzeba przemęczenie pracą sędziów i wzrost chorób wyłączających ich z pracy na dłuższy okres, trwający nawet do jednego roku. Wypadków długotrwałych chorób było 5.

Trzech sędziów osiągnęło wiek emerytalny i wykonuje obowiązki sędziowskie w wyniku zgody wyrażonej okresowo przez Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie przez nich tego stanowiska. Sześciu dalszych sędziów wchodzi w okres emerytalny w przeciągu roku 1987 lub pierwszych miesiący roku 1988.

Kolegium NSA rozpatrzyło kilka kandydatur na nowych sędziów NSA z grona sędziów sądów powszechnych, jednakże trudność w zrealizowaniu tych nominacji wynika stąd, że nastąpiłyby one

kosztem dalszego osłabienia Sądu Wojewódzkiego w Warszawie oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, co musi powodować rozłożenie ich powołań na dłuższej przestrzeni czasu.

W celu podnoszenia kwalifikacji sędziowskich nadal były organizowane trzydniowe konferencje szkoleniowe z udziałem przedstawicieli nauki prawa oraz przedstawicieli naczelnych organów administracji państwowej i Prokuratury, na których podstawę dyskusji stanowiły referaty opracowywane przez sędziów lub profesorów - specjalistów z danej dziedziny prawa. Kontynuowane były też narady specjalistyczne z udziałem przedstawicieli naczelnych organów administracji państwowej.

Sędziowie angażowali się nadal czynnie w pracach społecznych, w tym w proces popularyzacji prawa. Wielu z nich jest aktywistami partii politycznych, PRON oraz ZPP.

Obsługę biurową i techniczną Sądu wykonywało 148 pracowników administracyjnych oraz obsługi, z czego 64 w Warszawie /łącznie z zatrudnionymi w niepełnym wymiarze/. Kilku z nich ma ukończone studia prawnicze. W większości są oni wykorzystywani w pracach analitycznych i legislacyjnych w Biurze Orzecznictwa. W pozyskiwaniu kandydatów na te stanowiska występują również trudności w związku z konkurencyjnością płac w jednostkach gospodarki uspołecznionej.

2. Sygnalizowana od lat ciężka sytuacja kadrowa i owa w Sądzie w Warszawie nie tylko nie uległa poprawie, ale w związku ze zwiększeniem się liczby pracowników doznała dalszego pogorszenia. Pokoje, w których przebywają pracownicy, są nie tylko nadmiernie zagęszczone, ale niektóre z nich w ogóle nie nadają się na pobyt ludzi ze względu na konieczność pracy

przy sztucznym oświetleniu - bez względu na porę roku i dnia. Brak pokoi narad dla składów sędziowskich, brak sali konferencyjnej, brak pokoju dla oczekujących na rozprawę adwokatów i prokuratorów, brak możliwości poszerzenia biblioteki, mieszczącej się w jednym pokoju. Nie można pominąć również skrópania odczynnego w takiej sytuacji w czasie wizyt składanych często przez oficjalnych przedstawicieli nauki i państw obcych. Rozmowy przeprowadzone w Biurze Spraw Lokalowych Urzędu Rady Ministrów oraz z wiceprezydentem m.st. Warszawy odpowiedzialnym za sprawy lokalowe nie dały dotąd rezultatów.

Sygnalizowana w informacji z ubiegłego roku koncepcja polepszenia warunków lokalowych Sądu nie została zrealizowana.

3. Pracownicy NSA korzystają z obiektów wypoczynkowych Ministerstwa Sprawiedliwości - wobec braku własnej bazy wypoczynkowej. W ostatnim roku zgłoszenia na wczasy zostały zaspokojone w 2/3. W braku możliwości zaspokojenia wszystkich potrzeb stosuje się zasadę przyznawania wczasów pracownikowi co dwa lata. Sprawy socjalne, awanse, nagrody, pożyczki mieszkaniowe były załatwiane przy aktywnym udziale rad pracowniczych działających w Sądzie w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych.

4. Władze Sądu wniosły w roku 1986 117.333.036 zł, natomiast dochód 45.082.800 zł, co stanowiło pokrycie wydatków w 38,4%. Budżet Sądu charakteryzował więc wzrost wydatków spowodowany ogólnie znanymi zjawiskami inflacyjnymi przy równoczesnym pewnym spadku dochodów - w porównaniu z rokiem 1985.

Nie bez wpływu na to zjawisko miało pozostawienie na niezmiennym od 1980 r. poziomie wpisu stałego od sąg sądowych w wysokości 600 zł. Z inicjatywy NSA Rada Ministrów podniosła tę stawkę z dniem 13 lutego 1987 r. do 2.000 zł.

X. Wnioski

1. Jak wynika z analizy skarg rozpatrywanych w Sądzie, działalność administracji wykazywała poprawę w roku 1986 - pewną poprawę w przestrzeganiu prawa, poprawa ta była jednakże niewystarczająca, przede wszystkim zaś różnicowana.

Obok pozytywnych tendencji w dziedzinach, z których wpływa najczęściej skarg lub w których istniały doraźne tendencje utrzymywania się naruszeń na tym samym poziomie, wystąpiły także wypadki pogorszenia się wskaźnika skarg uwzględnionych - np. w budownictwie. Obok województw, z których wskaźnik skarg uzasadnionych oscyluje wokół 20%, istnieje województwa, w których nastąpiło pogorszenie sytuacji. Nadal występują istotne uchybienia w postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym, wadliwe stosowanie prawa materialnego, przewlekłość w załatwianiu spraw, w tym orzeczonych przez NSA.

Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga doskonalenia działalności organów odwoławczych, w tym wykorzystywania w szkoleniu pracowników orzecznictwa NSA, wystąpien tego Sądu oraz zwiększenia w toku kontroli i instruktażu uwagi na prawą stronę działania organów administracji niższego stopnia.

2. Naczelny Sąd Administracyjny w dalszym ciągu będzie zwracał uwagę na większą instruktynowość uzasadnień swoich orzeczeń, a także na przyspieszenie ich publikacji w zbiorach urzędowych. Stosowane będą również nadal dotychczasowe formy bieżącej publikacji orzecznictwa NSA w stałych rubrykach czasopiśm przeznaczonych dla pracowników organów państwowych.

3. Rozwijane będzie współdziałanie z organami administracji państwowej, z wojewódzkimi radami narodowymi.

4. Kontynuowana będzie współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości, Sądem Najwyższym, Prokuraturą, Najwyższą Izbą Kontroli oraz Trybunałem Konstytucyjnym.

5. W dalszym ciągu podejmowane będą działania zmierzające do zapobiegania rozbieżnościom w orzecznictwie administracyjnym oraz sądowo-administracyjnym - między innymi przez organizowanie konferencji szkoleniowych i porad specjalistycznych, a w razie potrzeby także przez przekazywanie budzących wątpliwości zagadnień do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

6. Sąd będzie nadal aktywnie uczestniczył w tworzeniu prawa, przekazując swoje spostrzeżenia o potrzebie zmian stanu prawnego. Kontynuowane będzie współdziałanie z Radą Legislacyjną, w tym w pracach studyjnych nad projektem ustawy - przepisy ogólne prawa administracyjnego.

7. Pogłębione będzie współpraca z pracownikami nauki prawa wyrażająca się zwłaszcza w zasięganiu ich opinii w ważnych kwestiach prawnych, przekazywaniu im do głosowania orzeczeń sądowych, zlecaniu opracowywania referatów na konferencje szkoleniowe oraz umożliwianie odbywania w Sądzie staży naukowych przez młodszych pracowników nauki wydziałów prawa, udziału sędziów w badaniach organizowanych przez zakłady naukowe, w tym zwłaszcza w badaniach empirycznych mających za przedmiot działalność organów administracji i skuteczność prawa administracyjnego.

8. Umacniane będą więzi ze Zrzeszeniem Prawników Polskich, PRAWN I OPZZ w sferze zbliżonych zainteresowań problematyką prawną, a także z Naczelną Radą Adwokacką oraz Krajową Radą Radców Prawnych.

9. Zostaną podjęte działania w celu zmniejszenia pozostałości w sprawach nie osędzonych. W tym celu niezbędne będzie wzmocnienie kadrowe NSA w Warszawie oraz podjęcie działań zapobiegających zgłaszaniu rezygnacji przez sędziów.

Realizacja wielu decyzji z tego zakresu /np. co do powołania dalszych sędziów, czy załatwienia dla nich mieszkań/ wymaga współdziałania z NSA innych organów państwowych.

10. Radykalnego rozwiązania wymaga bardzo ciężka sytuacja lokalowa Sądu w Warszawie. Powołanie dalszych sędziów i związane z tym zwiększenie personelu administracyjnego może spowodować, że pracownicy ci nie będą mieli pomieszczeń do pracy.

11. Kontynuowana będzie współpraca i wymiana doświadczeń z sądami administracyjnymi, zajmującymi się kontrolą legalności decyzji administracyjnych w innych krajach, w tym także z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Naczelnych Sądów Administracyjnych.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1980 - 1986

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				Ogółem	w tym				
			na decyzje		na bezczynność organu			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			L.b.	%	L.b.	%		L.b.	%	L.b.	%	
1980	-	982	927	94,4	55	5,6	859	6	0,7	853	99,3	123
1981	123	7200 ¹	7161	99,5	39	0,5	5466	2042	37,4	3424	62,6	1857
1982	1857	8829	8770	99,3	59	0,7	6738	5753	65,8	2985	34,2	1948
1983	1948	9582	9495	99,1	67	0,9	9674	6443	66,6	3231	33,4	1856
1984	1856	11413	11268	98,7	145	1,3	11029	7536	68,3	3493	31,7	2240
1985	2240	13170	12965	98,4	205	1,6	12308	8774	71,3	3534	28,7	3102
1986	3103	13567	13352	98,4	215	1,6	12290	8657	70,4	3633	29,6	4380

1. W tej liczbie mieści się 606 spraw przekazanych 1 lipca 1981 r. Ośrodkom Zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1981 r. wyniósł 6594.

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje 1 w zależności od organu,
który wydał decyzje, w latach 1984 - 1986.

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje				
	Ogółem	w tym		na decyzje organów naczelnych i cen- tralnych	
		na decyzje organów terenowych			
		L.b.	%	L.b.	%
1984	11268	9384	83,2	1884	16,8
1985	12965	10334	79,7	2631	20,3
1986	13352	10285	77,0	3067	23,0

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

TABELA Nr 3

Załatwienia na rozprawach 1 skarg na decyzje 2
w latach 1984 - 1986

Rok	Ogółem	Załatwiono na rozprawach skarg na decyzje					
		w tym					
		przez uwzględnienie nie skargi	przez oddalenie skargi		w inny sposób		
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1984	7458	2371	31,8	4654	62,4	433	5,8
1985	8709	2836	32,5	5278	60,6	595	6,9
1986	8570	2762	32,2	5208	60,8	600	7,0

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

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

TABELA Nr 4

ekspertyza na decyzje 1 według rodzajów spraw
w latach 1984 - 1986

L. p.	Rodzaj spraw	Rok	Wpływ		Uwzględ- niono na rozprawy w %
			L. b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo	1984	1546	13,7	31,1
		1985	1565	12,1	31,0
		1986	1621	12,1	42,8
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe	1984	19	0,2	10
		1985	22	0,2	16,6
		1986	26	0,2	62,5
3	Drogi publiczne	1984	83	0,7	39,5
		1985	95	0,7	36,3
		1986	131	1,0	46,2
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości	1984	274	2,4	45
		1985	310	2,4	45,1
		1986	256	1,9	38,5
5	Ewidencja ludności	1984	177	1,6	23,9
		1985	325	2,5	33,1
		1986	439	3,3	28,9
6	Geologia, geodezja i kartografia	1984	84	0,7	35,1
		1985	132	1,0	29,2
		1986	114	0,9	41,0
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1984	3228	28,7	31,7
		1985	3608	27,9	33,7
		1986	3697	27,7	31,0
8	Gospodarka paliwowa- energetyczna, surowcowa i materiałowa	1984	150	1,3	20,9
		1985	93	0,7	27,1
		1986	90	0,7	50,0

1	2	3	4	5	6
9	Gospodarka wodna	1984	110	1	43,8
		1985	146	1,1	23,1
		1986	149	1,1	45,7
10	Gospodarka żywnościowa	1984	9	0,1	-
		1985	8	0,06	40,0
		1986	4	0,1	50,0
11	Zobowiązania pożyczkowe i inne świadczenia pieniężne	1984	2268	20,1	33,3
		1985	2360	22,8	32,9
		1986	2965	22,2	31,4
12	Obrot nieruchomości	1984	14	0,1	25
		1985	31	0,2	25,0
		1986	10	0,1	-
13	Ochrona przyrody oraz środowiska	1984	115	1	34,7
		1985	111	0,9	24,0
		1986	89	0,7	36,0
14	Oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1984	124	1,1	30,1
		1985	85	0,7	22,6
		1986	100	0,7	37,8
15	Planowanie przestrzenne	1984	223	1,2	47,9
		1985	242	1,9	36,0
		1986	52	0,4	26,0
16	Rolnictwo i leśnictwo	1984	1460	13	24,1
		1985	1238	9,5	28,7
		1986	1229	9,2	25,6
17	Uprawnienia do wykonywa- nia określonych czyn- ności i zajęć	1984	37	0,3	23,3
		1985	27	0,2	35,2
		1986	30	0,2	47,6

TABELA Nr 5

Skargi na decyzje¹ terenowych organów II instancji
według województw w latach 1984 - 1986

1	2	3	4	5	6
18	Wyłączenie nieru- chomości i innych praw	1984	425	3,8	33,7
		1985	376	2,9	30,6
		1986	341	2,6	44,3
19	Zatrudnienie i sprawy socjalne	1984	469	4,2	40,7
		1985	1235	9,5	45,9
		1986	1614	12,0	16,7
20	Zdrowie i Opieka społeczna	1984	226	2	34
		1985	162	1,2	30,7
		1986	133	1,0	42,7
21	Inne	1984	227	2	43,3
		1985	194	1,5	43,3
		1986	262	1,9	31,6
22	Ogółem	1984	11268	100	31,8
		1985	12965	100	32,5
		1986	13352	100	32,2

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

Lp.	województwo	Rok	wpływ		Uwzględnio- no na roz- prawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St. warszawskie	1984	799	8,5	32,7
		1985	1061	10,3	33,4
		1986	922	9,0	32,1
2	Białoskopolskie	1984	90	1	20,3
		1985	90	0,9	35,9
		1986	76	0,7	33,9
3	Białostockie	1984	310	3,3	30,3
		1985	283	2,7	22,3
		1986	322	3,1	29,5
4	Białskie	1984	165	1,7	34,8
		1985	229	2,2	29,8
		1986	218	2,1	34,0
5	Bydgoskie	1984	271	2,9	38,2
		1985	368	3,6	39,3
		1986	270	2,6	43,6
6	Chełmskie	1984	77	0,8	30
		1985	54	0,5	31,7
		1986	57	0,6	28,9
7	Ciechanowskie	1984	100	1,1	26,4
		1985	95	0,9	29,3
		1986	101	1,0	29,8
8	Częstochowskie	1984	128	1,4	27,3
		1985	137	1,3	25,5
		1986	216	2,1	31,2

9	Elbląskie	1984	100	1,1	31,5
		1985	127	1,2	30,8
		1986	89	0,9	30,9
		1984	496	5,3	28,7
		1985	530	5,1	35,0
		1986	630	6,1	45,6
10	Gdańskie	1984	93	1	19,3
		1985	96	0,9	33,7
		1986	106	1,0	25,0
11	Gorzowskie	1984	119	1,3	29,3
		1985	139	1,3	28,1
		1986	122	1,2	35,2
12	Jeleniogórskie	1984	195	2,1	35,6
		1985	215	2,1	41,0
		1986	225	2,2	37,0
		1984	627	6,7	26,9
		1985	570	5,5	28,2
		1986	484	4,7	29,5
14	Katowickie	1984	288	3,1	33,6
		1985	279	2,7	41,8
		1986	212	2,1	29,4
15	Kieleckie	1984	78	0,8	33,3
		1985	68	0,7	42,5
		1986	57	0,6	22,5
16	Koninckie	1984	102	1,1	33,9
		1985	122	1,2	38,2
		1986	140	1,4	31,1
17	Koszalińskie	1984			
		1985			
		1986			

18	Krakowskie	1984	502	5,3	29,6
		1985	545	5,3	31,3
		1986	433	4,2	33,3
19	Krośnienskie	1984	133	1,4	43
		1985	148	1,4	30,4
		1986	144	1,4	28,2
20	Legnickie	1984	82	0,9	21
		1985	94	0,9	30,9
		1986	126	1,2	26,2
21	Leszczyńskie	1984	81	0,9	40,7
		1985	86	0,8	35,6
		1986	64	0,6	24,4
22	Lubelskie	1984	293	3,1	30,3
		1985	340	3,3	40,1
		1986	349	3,4	34,8
23	Łomżyńskie	1984	68	0,7	22,9
		1985	90	0,9	27,5
		1986	69	0,7	47,3
24	Łódzkie	1984	387	4,1	36,6
		1985	470	4,5	35,1
		1986	491	4,8	39,0
25	Nowosądeckie	1984	133	1,4	34
		1985	173	1,7	32,2
		1986	155	1,5	28,3
26	Olsztynskie	1984	146	1,6	38,4
		1985	209	2,0	32,4
		1986	232	2,3	20,2

27	Opolekie	1984	165	1,8	19,6
		1985	216	2,1	22,6
		1986	204	2,0	19,7
28	Ostrołęckie	1984	79	0,8	28,8
		1985	89	0,9	32,7
		1986	72	0,7	39,6
29	Piłskie	1984	78	0,8	42,8
		1985	94	0,9	44,4
		1986	107	1,0	41,1
30	Piotrkowskie	1984	178	1,9	30,4
		1985	196	1,9	31,6
		1986	150	1,5	35,8
31	Płockie	1984	102	1,1	34,3
		1985	115	1,1	35,8
		1986	136	1,3	37,9
32	Poznańskie	1984	370	3,9	29
		1985	480	4,6	34,1
		1986	530	5,2	32,3
33	Przemyskie	1984	72	0,8	26,9
		1985	88	0,9	21,1
		1986	90	0,9	30,3
34	Radomskie	1984	222	2,4	34,6
		1985	180	1,7	42,8
		1986	221	2,1	38,9
35	Rzeszowskie	1984	144	1,5	20,3
		1985	144	1,4	26,6
		1986	174	1,7	28,3

36	Siedleckie	1984	231	2,5	35,8
		1985	168	1,6	30,4
		1986	127	1,2	42,9
37	Sieradzkie	1984	62	0,6	31,5
		1985	72	0,7	41,7
		1986	87	0,8	47,5
38	Skiernewickie	1984	137	1,5	31,9
		1985	163	1,6	31,3
		1986	148	1,4	32,7
39	Ślupskie	1984	139	1,5	20,4
		1985	108	1,0	35,5
		1986	104	1,0	42,4
40	Suwalskie	1984	113	1,2	28,3
		1985	87	0,8	33,8
		1986	126	1,2	28,1
41	Szczecińskie	1984	254	2,7	33,3
		1985	264	2,6	34,1
		1986	339	3,3	26,5
42	Tarnobrzęskie	1984	84	0,9	20,9
		1985	59	0,6	21,2
		1986	91	0,9	20,3
43	Tarnowskie	1984	136	1,4	29,9
		1985	155	1,5	25,2
		1986	128	1,2	36,2
44	Toruńskie	1984	153	1,6	37,3
		1985	167	1,6	30,9
		1986	182	1,8	40,2

45	Wielbrzyk	1984	159	1,7	38,2
		1985	160	1,5	32,2
		1986	196	1,9	31,5
46	Włocławskie	1984	93	1	22,6
		1985	106	1,0	33,3
		1986	125	1,2	37,9
47	Wrocławskie	1984	322	3,4	26,2
		1985	394	3,8	35,9
		1986	400	3,9	28,6
48	Zamojskie	1984	122	1,3	31,1
		1985	108	1,0	26,3
		1986	117	1,1	33,3
49	Zielonogórskie	1984	106	1,1	43,4
		1985	103	1,0	34,4
		1986	121	1,2	42,6
50	OGÓŁEM	1984	9384	100	31
		1985	10334	100	33,1
		1986	10285	100	33,3

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

Powielono: Naczelna Organizacja Techniczna
Lublin, ul. M. C. Skłodowskiej 3
Zam. 191/87 - 310 egz.