

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

SPRAWOZDANIE

**Z DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO
ZA OKRES OD 1.IX. DO 31.XII.1980 R.**

Warszawa - styczeń 1981 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

SPRAWOZDANIE

Z DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
ZA OKRES OD 1.IX. DO 31.XII.1980 R.

WARSZAWA - s t y c z e Ń 1981 r.

SPIS TREŚCI

	Strona
1. Powstanie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego ustawowe zadania	1
2. Organizacja Sądu oraz działania podjęte w pierwszym okresie jego funkcjonowania	5
3. Wpływ spraw i ich charakterystyka	8
4. Orzecznictwo NSA /na rozprawach i posiedzeniach niejawnych/	14
5. Zagadnienia prawne i uwagi o niektórych roz- wiązaniach prawnych	21
6. Zaskarżanie spraw w trybie nieprocesowym	24
7. Działalność profilaktyczna Sądu	26
8. Współpraca Sądu z innymi organami; współpraca z nauką	29
Wnioski: Zakończając: - ogólny wpływ spraw według województw w okresie 1.IX.-31.XII.1980 r.	nr 1
- skargi na wydane decyzje administracyjne zakwalifikowane do rozpoznania w trybie proceso- wym /1.IX.-31.XII.1980 r./	nr 2
- skargi na niewydanie decyzji administracyjnych zakwalifikowane do rozpoznania w trybie proceso- wym /1.IX.-31.XII.1980 r./	nr 3
- sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego	nr 4

Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Admini-
stracyjnego przedstawiane Radzie Państwa jest nietypowe,
ponieważ obejmuje okres pierwszych czterech miesięcy funk-
cjonowania Sądu - tj. od 1 września do 31 grudnia 1980 r.
Orzecznictwo sądowe w tym wstępnym okresie było jeszcze
zbyt skromne, aby można było na jego podstawie dokonywać
daleko idących uogólnień dotyczących działalności admi-
nistracji państwowej oraz stanu prawa administracyjnego,
a szereg spostrzeżeń musi mieć w tych warunkach charakter
relatywny. Duże znaczenie miały natomiast sprawy organiza-
cyjne związane z powstaniem Sądu, które rzutują na prawidłó-
we wykonywanie powierzonych mu zadań.

1. Powstanie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego usta-
wowe zadania

Naczelny Sąd Administracyjny został utworzony ustawą
z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administra-
cyjnym oraz o zmianie ustawy - kodeks postępowania admi-
nistracyjnego /Dz.U. Nr 4, poz. 8, zm. Dz.U. Nr 19, poz. 68/.
Ustawa weszła w życie z dniem 1 września 1980 r.

Wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych
tą ustawą stanowiło punkt zwrotny w powojennych stosunkach
w naszym państwie pomiędzy obywatelami i organami adminis-
tracji i zbiegło się w czasie z głębokimi zmianami zmierz-
ającymi do odnowy naszego życia społeczno-gospodarczego oraz
umocnienia demokracji i praworządności. Wprawdzie sądowa
kontrola działalności administracji była już dotąd sprawowa-
na na mocy przepisów szczególnych, np. przez okręgowe sądy
pracy i ubezpieczeń społecznych w sprawach rent i emerytur.

jednakże miała ona charakter wyinkowy i dopiero obecnie można mówić o jej istnieniu - jako z a s a d y u s t r o - j o w e j .

Istota tej kontroli wyraża się w tym, że jest sprawowana przez czynnik fachowy niezależny od organów administracji państwowej, co zapewnia jej obiektywizm. Obiektywizm tego nie mogą w pełni zapewnić organy administracji wyższego stopnia, gdyż odpowiadają za działalność podległych im organów, które działają często zgodnie z udzielonymi im dyrektywami, co w tych warunkach osłabia skuteczność wnioskownych odwołań i skarg do instancji zwierzchnich. Sąd administracyjny korzysta nadto z prawa głosu rozstrzygającego w sprawie, w tym znaczeniu, że może uchylić niezgodną z prawem decyzję a nawet stwierdzić jej nieważność. W przeciwieństwie do tego typowe organy kontroli zewnętrznej - np. Prokuratury mogą wyłącznie wnioskować skorygowanie wadliwej decyzji i zwracać się do tego do organów administracji odpowiedniego stopnia; a więc skuteczność ich działania zależy od stanowiska organów zainteresowanych w sprawie. Wprowadzenie sądowej kontroli ma na celu stworzenie bardziej skutecznego ewakuacji ochrony praw obywateli i ich organizacji i poszanowania prawa przez administrację. Sądowa kontrola ma służyć równocześnie ochronie interesu społecznego, ugruntowaniu poszanowania prawa przez obywateli oraz usprawnieniu działania administracji. Skarżą, w interesie społecznym może bowiem składać prokurator oraz organizacja społeczna biorąca udział w sprawie na prawach strony. Może ją złożyć także strona mająca sprzeczną

ne interesy z interesami strony, która uzyskała korzystne dla siebie rozstrzygnięcie administracyjne, niekiedy z naruszeniem prawa. Sądowa kontrola ma zapewnić nadto jednolitość stosowania prawa w państwie wbrew lokalnemu czy resortowemu partykularyzmowi, dezintegrującemu działanie przepisów rozległego i ulegającego częstym zmianom materialnego prawa administracyjnego.

Kontrola sądowa jest sprawowana wyłącznie w zakresie pr z e s t r z e g a n i a p r a w a . Sąd Sąd nie ocenia działalności organów administracji państwowej pod względem celowości, a zatem nie kształtuje polityki administracyjnej chyba że ta polityka znalazła ściśle sformalizowany wyraz w przepisach prawa i nie pozostawia miejsca organom administracji na swobodę działania w ramach tzw. luzów prawnych. Sąd nie wyłącza również organów administracji państwowej wyższego stopnia od realizacji konstytucyjnego obowiązku czuwania, aby podległe im organy działały zgodnie z prawem. Sąd bada tylko decyzje ostateczne w administracyjnym toku instancji, a strona lub organizacja społeczna działająca na prawach strony ma obowiązek, przed skierowaniem skargi do Sądu, wyczerpać administracyjny tok instancji odwoławczych. Od tego obowiązku zwolniony jest tylko prokurator. Sąd nie wydaje też decyzji administracyjnych, ani ich nie zmienia, lecz stwierdza istotne naruszenie prawa, uchyla albo orzeka nieważność zaskarżonej decyzji i zwraca akta właściwemu organowi administracji w celu wydania nowej, prawidłowej decyzji. Pogląd wyrażony przez Sąd w orzeczeniu wiąże organ administracji.

Bezpośrednią kontrolą Sądu są objęte decyzje administracyjne wydawane w 20 kategoriach spraw wymienionych w art. 196 § 2 KPA. Są to sprawy najbardziej typowe dla stosunków w relacji: "organ-obywatel". Wykaz tych spraw może ulegać poszerzeniu na podstawie szczególnych ustaw. W sprawach, w których kontrola sądowa dotąd obowiązywała, jest ona nadal wykonywana na dotychczasowych zasadach.

Przedmiotem skargi do Sądu może być również skarga na bezczynność administracji, w sprawach załatwianych w drodze decyzji poddanych sądowej kontroli. Sąd stwierdzający zasadność skargi wyznacza organowi administracji termin wydania decyzji. Kontrola sądowa nie obejmuje zatem działania organów administracji państwowej w innych prawnych formach.

Pośrednią kontrolą legalności objęte są również akty normatywne lub inne akty o charakterze ogólnym stopnia niższego niż ustawa. Pośredni charakter tej kontroli wyraża się w tym, że rozpatrując skargę na decyzję administracyjną i stwierdzając, że niezgodność decyzji z konstytucją lub z ustawą spowodowało zastosowanie przez organ administracji postanowień aktu o charakterze ogólnym niższego stopnia, Sąd odmówił zastosowania w konkretnej sprawie takiego aktu, a tym samym pozbawił go w praktyce mocy prawnej.

Sąd rozwija działalność profilaktyczną, w myśl art. 214 KPA, zawiadamiając właściwe organy administracji państwowej o istotnych uchybieniach w pracy organu administracji państwowej stwierdzonych w toku postępowania

nia sądowego oraz o wadliwości lub o niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydanej decyzji. Temu samemu celowi mają służyć informacje o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa Sądu składanych przez Prezesa NSA Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Problemy te mają być omawiane również na zgromadzeniach ogólnych sędziów NSA z udziałem Ministra Sprawiedliwości, Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, a także innych osób zainteresowanych tematyką zgromadzenia.

2. Organizacja Sądu oraz działania podjęte w pierwszym okresie jego funkcjonowania

Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego został ustalony uchwałą Rady Państwa z dnia 10 lipca 1980 r., która powołała pierwszych 9 sędziów, w tym prezesa i wiceprezesa. Rozpatrzyła także wstępne zażądania związane z powołaniem tego Sądu. Przewodniczący Rady Państwa przyjął sędziów w dniu 29 sierpnia i wręczył im akty powołania oraz wskazał na główne zadania NSA.

Minister Sprawiedliwości udzielił daleko idącej pomocy w zorganizowaniu Sądu, w tym w uzyskaniu lokalu i przeprowadzeniu jego remontu oraz wyposażeniu wnętrza i zapewnieniu w podstawowe urządzenia i materiały biurowe. Ministerstwo Sprawiedliwości finansuje też działalność Sądu do czasu jego usamodzielnienia pod względem budżetowym. Kierownictwo Sądu przyjęło do pracy pracowników administracyjnych oraz obsługi.

W celu zebrania doświadczeń co do ilości i charakteru skarg na decyzje administracyjne w poszczególnych województwach, Minister Sprawiedliwości, uwzględniając sugestie Rady Państwa, w rozporządzeniu z dnia 20 sierpnia 1980 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz tymczasowego uregulowania właściwości Sądu /Dz.U. Nr 19, poz. 70/ postanowił, że orzecznictwo w okresie przejściowym do 28 lutego 1981 r. będzie sprawować dla obszaru całego państwa wyjącznie Naczelny Sąd Administracyjny działający w Warszawie. Utworzenie ośrodków zamiejscowych nastąpi natomiast po okresie przeanalizowania pierwszych doświadczeń. Sąd rozpoczął działalność, zgodnie z ustawą, w dniu 1 września.

Zgodnie z rozstrzygnięciem ustawodawcy, Sąd może badać tylko decyzje ostateczne wydane w sprawach, w których postępowanie administracyjne zostało wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy, tj. po dniu 31 sierpnia 1980 r. /art. 14 ustawy/. Z tego ustalenia wynikało, że biorąc pod uwagę czasokres wyznaczony przepisami KPA na wydanie decyzji w pierwszej oraz w drugiej instancji, okresy ustalone dla wniesienia odwołania oraz skargi do Sądu, a także czas na doręczenie decyzji i podan, pierwsze sprawy do Sądu znacząco wpływać nie przędeją niż w pierwszych dniach grudnia. Tymczasem sprawy zaczęły wpływać już od pierwszego dnia działalności Sądu; zaczęły też zgłaszać się liczni interesanci. Interesanci ci zwracali się przede wszystkim o pomoc w załatwieniu bardzo różnorodnych spraw i o porady prawne. Liczba ich dochodziła w pierwszym miesiącu do 30 osób dziennie. Postawiło to bezsporną obasadę Sądu, która miała w za-

zeniu skoncentrować się w pierwszym okresie na pracach organizacyjnych i samokształceniu, przed dodatkowymi zadaniami i spowodowało znaczne obciążenie. Do czasu zorganizowania komórki organizacyjnej zdolnej do prawidłowej obsługi interesantów, interesantów przyjmowali bezpośrednio sędziowie. Trzeba było rozpatrywać i nadawać właściwy bieg licznym sprawom wyłącznie skierowanym do NSA.

Od dnia 15 września Sąd zaczął rozpatrywać na posiedzeniach niejawnych sprawy należące wprowadzie do jego właściwości, które jednakże, przeważnie z uwagi na szczególne postępowania administracyjnego przed dnim 1 września 1980 r. podlegały odrzuceniu, bez zywania uczestników postępowania i obciążania skerających kosztami postępowania. Sprawy te były równocześnie wykorzystywane dla wyrażania kwestii prawnych mających istotne znaczenie dla przyszłej działalności Sądu na rozprawach, a w szczególności dla ustalenia jego właściwości z uwagi na rzezony rodzaj spraw oraz wątpliwości, jakie rodziły rozstrzygnięć organów administracji należy uznać za decyzję. Kwestie te były z kolei dyskutowane na ogólnych posiedzeniach sędziów, często z udziałem osób zaproszonych z zewnątrz - wybitnych znawców prawa, teoretyków i praktyków.

Sędziowie NSA od samego początku bardzo czynnie włączyli się do akcji popularyzowania znawelizowanych przepisów KPA i o sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz szkolenia pracowników organów administracji państwowej i organów samorządu. Jako wykładowcy wzięli udział w szkoleniu w 11 ministerstwach, w tym w Ministerstwie Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz w

Ministerstwie Rolnictwa, w organizowanych centralnie szkoleniach wykładowców oraz pracowników zajmujących kierownicze stanowiska z terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego, w szkoleniach organów administracji dla adwokatów oraz przez Centralny Związek Rzemiosła. Kierownictwo Sądu oraz sędziowie wystąpili w kilku programach telewizyjnych i radiowych, odbyli szereg spotkań z dziennikarzami i udzielali wywiadów prasowych związanych z zadaniami i pierwszymi doświadczeniami w działalności Sądu.

Kadra sędziowska NSA, biorąc pod uwagę obecny jej skład i złożone wnioski, składa się z dotychczasowych sędziów sądów powszechnych, pracowników z administracji państwowej oraz pracowników naukowych. Skład ten zapewniła możliwość wszechstronnego podejścia do rozpatrywanych spraw i dochodzenia do konkluzji z uwzględnieniem różnych punktów widzenia i wnoszonego doświadczenia.

Do końca roku Sąd działał w składzie następujących komórek organizacyjnych: Wydziału procesowego, który wykonuje podstawowe zadanie Sądu - rozpoznaje skargi na decyzje administracyjne oraz komórek usługowych: Biura Orzecznictwa, Biura Prezydialnego oraz działu finansowo-bużetowego. Zorganizowano również załączek biblioteki. W skład Biura Prezydialnego wchodzi komórka organizacyjna załatwiająca skargi obywateli nie kwalifikujące się do rozpoznania przez NSA, którym nadaje się właściwy bieg i informuje zainteresowanych.

3. Wpływ spraw i ich charakterystyka

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych spotkała się

od początku z żywym zainteresowaniem społeczeństwa, którego wyrazem był napływ spraw oraz interesantów od pierwszego dnia działalności Sądu. Już w pierwszym miesiącu działalności wpłynęły 1.153 sprawy, zaś do końca roku liczba ich zwiększyła się do 2.470. W tym miejscu należy wyjaśnić, że podane liczby zostały ustalone przy zastosowaniu zasady liczenia jeden raz jednej sprawy, która wpłynęła do Sądu. Natomiast zdarzało się, że ta sama sprawa, rozpatrzona na posiedzeniu Sądu, była przekwalifikowana do załatwienia w trybie pozaprocesowym - i odwrotnie. Stosując zatem zasady rejestracji sądowej uwzględniającej, że ta sama sprawa była niekiedy załatwiana w dwóch różnych trybach, zarejestrowano 2.718 spraw. Ograniczenie wpływu w następnych miesiącach należy przypisać m.in. rozwijaniu przy pomocy środków masowego przekazu, intensywnej informacji, wskazującej jakie sprawy mogą być wnoszone do Sądu oraz fakte muszą być spełnione warunki dla wniesienia skargi. W sprawach, do których rozpatrywania Sąd jest właściwy, najczęstszym prawnym powodem uniemożliwiającym ich rozpoznanie było, jak wspomniano, wszczęcie postępowania administracyjnego przed dniem 1 września 1960 r.

Analiza napływających spraw wskazywała od początku, że nie doinformowani obywatele upatrywali w nowopowołanej instytucji niezawodne remedium na niemal wszystkie kłopoty, uznając NSA za organ o niemal nieograniczonych kompetencjach. Wyrazem tego były skargi na rozstrzygnięcia sądów powszechnych w sprawach cywilnych i karnych, na rozstrzygnięcia okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, na działalność organów Prokuratury, na działalność spół-

działalności i przedsiębiorstw państwowych. Żalono się na akty cywilno-prawne i czynności techniczno-organizacyjne, na polecenia wewnętrzne i opinie, na akty normatywne i decyzje administracyjne. Skarżąc decyzje nie uwzględniano niekiedy, czy należały one do kategorii poddanych kontroli NSA. Obywatele wyrażali w swoich podaniach równocześnie zadowolenie z faktu powołania sądownictwa administracyjnego, wiążąc z nim duże nadzieje. W sprawach należących do właściwości Sądu bariery, jaką stanowiła data 1 września 1980 r., nie była oczywiście brana przez tych obywateli pod uwagę. Nie spełniali oni także stosunkowo często wymogu poprzedniego wyczerpania toku instancji administracyjnych. Takie postępowanie było niekiedy "świadome". Stwierdzali mianowicie we wnoszonych skargach, że ustanowienie przedziału czasowego było niesprawiedliwe, skoro nie dzieliło uprzednio sądownictwo administracyjne; wyjaśniali również, że wnosząc bezpośrednio skargi do NSA, kierowali się brakiem zaufania do organów administracji drugiej instancji, które zdaniem skarżących utrzymują w mocy decyzje pierwszej instancji.

Z liczby 2.470 spraw najwięcej dotyczyło: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki terenami /26%/, zatrudnienia i spraw socjalnych /12%/, rolnictwa i leśnictwa /11%/, wyłączeń nieruchomości i innych praw /6%/, budownictwa i nadzoru budowlanego /4%/. Największą grupę - 31 % stanowiły sprawy nie należące do żadnej kategorii spraw wymienionych w art. 196 § 2 KPA, określającym właściwość Sądu. Traktując tę grupę jako całość wyróżnić w niej należy 33% spraw dotyczących statusków cywilno-prawnych,

14%-umownych stosunków pracy, 12% - spraw karnych oraz z prawa o wykroczeniach, 4% - innych - w większości działalności ograniczającej spółdzielczych, zwłaszcza w sprawach mieszkaniowych.

Profil skarg był bardzo zróżnicowany nie tylko pod względem przedmiotowym, ale również charakteru prawnego. Znaczną liczbą pism kwestionowała działania organów administracji od strony celowościowej, zawierała społeczne oceny. Pisma pochodziły często od osób w wieku starszym, niezaradnych, rozgorzconych przewlekłością w załatwianiu spraw, brakiem odpowiedzi i stwarzanymi im utrudnieniami. Skrajnymi wypadkami były telegramy z prośbą o pomoc wobec zawalenia się budynku albo eksmisji z lokalu. Innym przykładem może być skarga mieszkańców na lokalne zarządzenie w sprawie sprzątnięcia przez lokatorów klatek schodowych w kilkumstopniowym budynku mieszkalnym, zamieszkałym w części przez osoby w podeszłym wieku. Głębokim zawołaniem było prośby o udzielenie porad prawnych albo o udzielenie pomocy w załatwieniu spraw o duży znaczeniu dla wnoszących skargi /np. w sprawach uzyskania mieszkania, uzyskania renty lub jej podwyższenia/.

Charakter nadsyłanych pism uzasadniał potrzebę ich odpowiedniego podziału i załatwiania w zależności od ich rodzaju. Sprawy dotyczące decyzji administracyjnych albo bezczynności organów administracji państwowej w sprawach załatwianych w drodze decyzji były kierowane na drogę postępowania p r o c e s o w e g o w celu rozpoznania na posiedzeniach niejawnych, a pod koniec okresu sprawozdawczego - także na rozprawach. Pozostałe sprawy były załat-

wiane w tzw. trybie p o z a p r o c e s o w y m. Ich załatwienie polegało na przekazaniu organom właściwym do ich załatwienia lub zacyfrowaniu im występującego w sprawie zęgodnienia oraz pouczeniu zainteresowanych o przysługujących im uprawnieniach i nadaniu sprawie biegu.

W pierwszym okresie działalności Sądu dominowały sprawy załatwiane w trybie pozaprocesowym, a więc nie związane z zakresem właściwości NSA. Z liczby 2.470 spraw, które wpłynęły w ostatnich czterech miesiącach 1980 r. stanowiły one 1.624 tj. 66%. Jeżeli za podstawę porównania przyjmie się jednak wyłącznie miesiąc g r u d z i e Ń, to sprawy załatwione w trybie pozaprocesowym stanowiły już tylko 44% wpływów, co świadczy o prawidłowości tendencji i coraz lepszej orientacji obywateli o właściwości NSA. Można sądzić, że wskazywał ten będzie ulegał dalszej poprawie na rzecz spraw załatwianych w trybie procesowym. Tym niemniej liczyć się trzeba z wpływaniem spraw nie podlegających właściwości Sądu także w latach następnych.

Wzrastający wpływ spraw podlegających rozpoznaniu przez Sąd co do istoty skargi, który będzie coraz bardziej potęgować się w miarę upływu czasu oraz potrzeba powołania ośrodków zamiejscowych, wysunął sprawę powołania dalszych sędziów. Aby zapobiec doraźnie trudnościom, Minister Sprawiedliwości delegował z dniem 1 stycznia 1981 r. do pracy w NSA 5-ciu sędziów z sądów wojewódzkich. Częściowo są to sądziowie z miast, w których planuje się powołanie ośrodków zamiejscowych i staż w NSA może być użyteczny dla tych z nich, którzy będą powołani w przyszłości na stanowiska sędziów NSA w tych ośrodkach. Wystąpiono również do

Rady Państwa o dalsze powołania na stanowiska sędziowskie w NSA - w pierwszym okresie 5-ciu osób.

Rozmieszczenie skarg pod względem t e r e n o w y m tylko w pewnych wypadkach było proporcjonalne do liczby ludności w województwach, w innych nie wykazywało takiej współzależności i mogło być wynikiem występujących uchybień w działalności organów państwowych i innych instytucji lub zainteresowania obywateli sądową kontrolą. Stwierdza się też zależność od tego, czy rozpatruje się wszystkie wpływy łącznie, czy tylko w sprawach załatwianych w trybie procesowym, a także w zależności od miesięcy okresu sprawozdawczego. Jest to widoczne w szczególności, gdy w miesiącu grudniu zaczęły dominować sprawy ze skarg na decyzje organów administracji podlegające właściwości NSA. I tak z ogólnej liczby spraw 2.470 najwięcej spraw warszawskiego typu wpłynęło z województwa katowickiego /11%/ oraz stołecznego warszawskiego /8%, a w kolejności: gdańskiego /4,5%/, wrocławskiego i poznańskiego /po 3,5%/. Najmniejsze zainteresowanie wykazał obywateli z województw wschodnich, z których liczba otrzymanych skarg nie sięgała często nawet 0,5%. Z woj. wielkopolskiego wpłynęło 8, a z chełmskiego 9 skarg. Jeśli się jednak weźmie pod uwagę liczbę skarg na decyzje administracyjne, to na pierwsze miejsce wysuwa się zdecydowanie województwo stołeczne warszawskie /17,8% ogólnu wpływu/, udział katowickiego maleje do 6,3%, gdańskiego do 3,1%, natomiast wykazują znaczący udział województwa nowosądeckie i wrocławskie po 5,4% i Białystok /4,6% wpływu ogólnokrajowego/.

4. Orzecznictwo NSA /na rozprawach i posiedzeniach niejawnych/

1. Sprawy zakwalifikowane do załatwienia w trybie procesowym stanowiły 36% wpływów, przyjmując za podstawę porównania zarejestrowanych 2.718 spraw, z czego 982 wpisanych do rejestru spraw procesowych. Eliminując natomiast wypadki załatwiania niekiedy tej samej sprawy w trybie procesowym oraz pozaprocesowym i w związku z tym podwójnej rejestracji sprawy procesowe stanowiły 34% wpływów /wpływ 2.470; sprawy procesowe 846/. Z tego 804 zostały zakwalifikowane do rozpoznania na posiedzeniach niejawnych a 42 na rozprawach. Było to konsekwencją tego, że pierwsze sprawy, które mogły być rozpoznane co do istoty skargi - a więc na rozprawie, zaczęły wpływać dopiero w miesiącu grudniu, biorąc pod uwagę, że postępowanie administracyjne w takich sprawach musiało być wszczęte po 31 sierpnia, a strony, obowiązując, przed skierowaniem skargi do Sądu, wyczerpanie toku instancji administracyjnych.

Posiedzenia niejawne rozpoczęły się już w dniu 15 września, a rozprawy w dniu 30 grudnia 1980 r. Sprawy były rozpatrywane na bieżąco i nie ma założeń w orzecznictwie. Trzeba mieć jednak na uwadze, że badanie spraw na posiedzeniach niejawnych ma charakter uproszczony, gdyż Sąd bada jedynie dopuszczalność wniesienia skargi, a nie jej zasadność, stąd szybkość orzekania w takich sprawach jest nieporównywalnie większa. Należy także zasygnalizować, że ustalanie i pobieranie wpisu od skargi przez Sąd opóźnia wyznaczenie terminu rozprawy.

Olbrzymia większość skarg dotyczyła decyzji administracyjnych, natomiast 55 bezczynności organów w sprawach załatwianych w drodze decyzji.

Skargi rozpoznane na posiedzeniach niejawnych zostały odrzucone, ze względu na to, że postępowanie administracyjne w tych sprawach zostało wszczęte przed dniem 1 września 1980 r. Niezależnie od tego w 5,5% z nich obywatele zaskarżyli decyzje nie podlegające sądowej kontroli w myśl art. 1 albo art. 196 § 2 KPA - np. w sprawach obronności państwa oraz paszportowych, a w 11%, przed skierowaniem ich do Sądu, nie wyczerpali nadto administracyjnego toku instancji, a gdy chodzi o skargi na bezczynność nie zwrócili się uprzednio do organów administracji wyższego stopnia o wyznaczenie organom niższego stopnia terminu wydania decyzji /art. 216 § 2 KPA/. W pierwszych sprawach rozpoznanych na rozprawie w dniu 30 grudnia 1980 r. w 2 - decyzje organów administracji zostały uchylone, w 2 - skargi oddalono jako niezasadnione, w 1 - postępowanie umorzono z powodu wycofania skargi, ponieważ po wyznaczeniu rozprawy w NSA organ administracji zobowiązał się do udzielenia obywatelowi pomocy, a 1 skargę odrzucono jako niedopuszczalną. Największa liczba spraw rozpatrzonych w trybie procesowym dotyczyła decyzji w sprawach mieszkaniowych, gospodarki terenami oraz komunalnej. Stanowiły one 36% wpływu. Typowe skargi dotyczyły odmowy przydzielenia lokalu mieszkalnego lub zwłeka z wydaniem decyzji w takich sprawach, przekazywania lub eksmisji z lokalu, sprzedaży przez Państwo domów i lokali mieszkalnych.

Znaczna liczba skarg - 21% dotyczyła grupy spraw rol-

nych i leśnych, w tym przejmowania gruntów rolnych na własność Państwa lub przekazywania ich prawnym następcom, scalania i wymiary gruntów, uwłaszczenia, sprzedaży przez Państwo gruntów rolnych oraz opłat z tytułu wyłączenia gruntów spod produkcji rolnej lub leśnej.

W kolejności 11% skarg dotyczyło drażliwych pod względem społecznym spraw uwłaszczeniowych. Strony podnosiły przy tym niekiedy, że przejęte na własność Państwa nieruchomości nie są wykorzystane a budynki nie wykorzystane nieuszczegół. W takich wypadkach sprawy przekazywano, po ich rozpatrzeniu, właściwym zwierzchnim organom administracji państwowej w celu zajęcia stanowiska.

Sprawy budownictwa, nadzoru budowlanego, urbanistyki i architektury stanowiły 9% wpływów w trybie procesowym. Przeważały skargi dotyczące odmowy wydania pozwolenia na budowę, kwestionujące wydane pozwolenia na sąsiednich terenach, wstrzymywania budowy oraz nakazu rozbioru obiektów budowlanych.

Sprawy podatkowe, należności celnych i innych danin publicznych stanowiły 5% skarg. Ten stosunkowo niski wskaźnik można wyjaśnić tym, że do dnia 1 stycznia 1981 r. sprawy załatwiane w trybie dotychczasowego dekretu z 1946 r. o postępowaniu podatkowym nie podlegały działaniu KPA i nie podlegały sądowej kontroli decyzji administracyjnych, o czym były poinformowane zwłaszcza środowiska rzemieślnicze.

Niewielka liczba skarg /3,4% / dotyczyła zatrudnienia i spraw socjalnych, komunikacji i łączności /1,5%/, natomiast ewidencji ludności, dowodów osobistych, obywatelstwa, zmiany imion i nazwisk oraz gospodarki wodnej, planowania

przestrzennego, wykonywania określonych czynności i zajęć, zdrowia i opieki społecznej - po 1%.

Znikomy odsetek skarg /po 0,5% / dotyczył rzemiosła i innej działalności gospodarczej, geologii i geodezji, obrót nieruchomościami oraz oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego i kultury.

Wyeksponowania wymaga fakt, że w sprawach dominowały skargi z d o c h r e s o r t ó w: administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska /56% / oraz rolnictwa 22% /; łącznie 78% ogólnej liczby skarg na decyzje administracyjne.

Z 20 kategorii decyzji wymienionych w art. 196 § 2 KPA, w 4 kategoriach skargi w ogóle nie wystąpiły; są to sprawy: ocen i opłat, gospodarki paliwowo-energetycznej i pozyskiwania kopalin, ochrony przyrody i środowiska oraz gospodarki żywnościowej i żywienia.

Do NSA wpłynęły również skargi na decyzje administracyjne nie podlegające kontroli sądowej. Stanowiły one 6% spraw rozpatrzonych w trybie procesowym, a dotyczyły głównie dwóch rodzajów spraw: paszportowych oraz powszechnego obowiązku obrony /uznawania osób powołanych do służby wojskowej za jedynych żywicieli rodzin/. Te ostatnie sprawy wskazywały w szczególności na niedoskonałość przyjętych rozwiązań prawnych.

Zwrócić należy uwagę na d u ż ą r ó ż n i c ę zachodzącą pod względem struktury rodzajowej spraw rozpoznanych w trybie procesowym w stosunku do struktury wszystkich spraw, które wpłynęły do Sądu /vide dział 3 sprawozdania/. Tak np. sprawy rolnictwa stanowiące 21% skarg na decyzje

administracyjne, stanowiły tylko 11% ogólnego wpływu, natomiast sprawy zatrudnienia i spraw socjalnych stanowiące zaledwie 3% skarg na decyzje administracyjne partycypowały aż w 12% ogólnego wpływu. Różnice te są następstwem tego, że sprawy załatwione w trybie nieprocesowym, a więc z restryktą nie podlegające właściwości Sądu, stanowiące w początkowym okresie większość spraw /66%/, miały inny profil rzeczowy. Dla oceny potencjalnej działalności NSA mają oczywiście zasadnicze znaczenie sprawy należące do jego kompetencji i im poświęca się przede wszystkim uwagę w sprawozdaniu.

2. Formułowanie ogólnych ocen o działalności organów administracji państwowej na podstawie spraw rozpatrzonych przez NSA w okresie pierwszych 4 miesięcy jego działalności byłoby przedwczesne. Sąd rozpoznął bowiem, jak wspomniano, tylko 6 spraw co do istoty skargi, natomiast pozostałe rozpatrzył na posiedzeniach niejawnych badając tylko dopuszczalność skarg, przeważnie bez żądania akt administracyjnych. Z treści samych skarg i załączonych do nich kopii decyzji wynikało bowiem w sposób bezsporny, że postępowanie administracyjne w tych sprawach zostało wszczęte przed dniem 1 września 1980 r., co wyłączało sądową kontrolę zasadności skargi. Tym niemniej nawet tak ograniczony lub pośredni wgląd Sądu do akt administracyjnych i skarg pozwala na pewne spostrzeżenia.

Najczęstszym naruszeniem prawa w orzecznictwie organów administracji państwowej były wadliwość w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i dowodowego. Na skutek tej wadliwości organy wydawały decyzje nie znając dokładnie

stanu faktycznego sprawy, w rezultacie czego albo błędnie oceniali stan faktyczny sprawy w świetle przepisów prawa materialnego albo stosując nawet prawidłowo te przepisy stwarzali u skarżących przekonanie, że ich racje nie były wnikliwie rozważane. Zwrócić należy uwagę m.in. na nieprzestrzeżenie z reguły przez organy administracji art. 61 § 4 KPA nakazującego powiadamiać wszystkie osoby będące w sprawie stronami o wszczęciu postępowania z urzędu oraz na żądanie tylko jednej ze stron. Nie respektowano natomiast zasady z art. 10 § 1 kodeksu, zgodnie z którą organy administracji mają obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strony były też niekiedy błędnie pouczane przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, że od ich decyzji wydanych w pierwszej instancji, a w szczególności w trybie nadzoru, nie służy odwołanie do właściwego rzeczowo ministra. Pouczano też niekiedy błędnie obywateli w sprawie możliwości zaskarżenia decyzji a d m i n i s t r a c y j n y c h do NSA.

Rozgrzechenie skarżących wywołały fakty przewlekłego załatwienia spraw lub odroczenie wydania decyzji, chociażby negatywnej treści, od której strony mogłyby wnieść odwołanie. Stwierdzono liczne wypadki unikania wydawania decyzji, zastępujące je piąkami wyjaśniającymi stanowisko organu, co utrudniało ocenę, czy wyrażone w tej formie stanowisko uznać za decyzję i jaki nadąć dalszy bieg sprawie. W wielu wypad-

kach można było mieć natomiast obiekty, czy organy powinny były działać w sprawach w formie decyzji na podstawie przepisów pozaustawowych - np. w sprawach zakładania zespołów rolników indywidualnych i wydawania kart gospodarstwa specjalistycznego.

Stwierdzono wypadki nadużywania uprawnień ze strony organów administracji. Tak np. działając w ramach nadzoru architektoniczno-budowlanego organ administracji nakazał rozbiorę całego obiektu z powodu drobnego odstępowania od warunków pozwolenia budowlanego. Innym przykładem może być wezwanie obywatela bez podstawy prawnej do usunięcia ogrodzenia zapobiegającego wjazdowi pojazdów na nieruchomości stanowiącą jego własność.

Miały też miejsce wypadki przydziałenia zwolnionych lokali mieszkalnych instytucjom albo innym osobom, zamiast umożliwić zamieszkanie w nich właścicielom, uprawnionym w myśl prawa lokalowego do objęcia tych lokali.

W przytoczonych sprawach Sąd stwierdzał nieważność wydanych decyzji albo je uchylał. Jeżeli zaś zmuszony był odrzucić skargę ze względu na wszczęcie postępowania administracyjnego przed dniem 1 września 1980 r., spowodował w drodze wystąpienia skorygowanie wadliwych decyzji przez rzeczowo właściwych ministrów.

3. Rozpatrzone sprawy zostały wykorzystane również pod kątem występujących w nich zagadnień prawnych, w tym adekwatności przepisów oraz potrzeby zmiana uwagi organów administracji państwowej na naruszenia prawa i przyczyny ich powstawania. Mowa o tym w następnych miejscach sprawozdania.

5. Załączenia prawne i uwagi o niektórych rozwiązaniach prawnych

1. Skargi, które podlegały odrzuceniu, ze względu na niedopuszczalność ich wniesienia /art. 204 § 1/, były jednak analizowane pod kątem występujących w sprawach z a g a d n i e n i a w n y c h, mogących mieć istotne znaczenie w sprawach, w których postępowanie administracyjne zostało wszczęte po dniu wejścia w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Kwestii takich ujemiono 21.

Wśród nich należy wymienić zagadnienie podstawy prawnej decyzji. Chodziło tu zwłaszcza o to, czy mogła stanowić podstawę decyzji administracyjnej w rozumieniu KPA, przepisy zawarte w aktach pochodzenia pozaustawowego np. w tzw. samostojnych uchwałach Rady Ministrów oraz aktach o charakterze ogólnym wydanych przez ministrów i inne organy na podstawie takich uchwał albo w ramach ogólnej kompetencji. Jest sprawą zasadniczą, jakie stanowisko ma zająć Sąd w razie wniesienia skargi na taką decyzję, odrzucić skargę jako niedopuszczalną, czy badać zgodność decyzji z takimi aktami.

Istotną kwestią z punktu widzenia ochrony praw obywatela była sprawa dopuszczalności wniesienia skargi do Sądu na akt w sprawie indywidualnej dotyczący praw lub obowiązków pracownika mianowanego - np. nauczyciela, pracownika poczty. Art. 196 § 2 KPA nie wymienia wyjątków tej kategorii spraw jako poddanej kontroli sądowej; trzeba było jednak zbadać, czy sprawy te nie mieszczą się w pokrewną, bardziej ogólnie określonej kategorii pojęcio-

wej. To samo dotyczyło uznawania uprawnień kombatanckich.

Powazne trudności nasuwa zakwalifikowanie określonych form działania administracji jako decyzji administracyjnej np. pozbawienia obywatela abonamentu telefonicznego czy rozstrzygnięcie przez organ pocztowo-telekomunikacyjny sporu o wysokość należności z tytułu opłat pocztowych, wyłączonego przepisami prawa spod orzecznictwa sądów powszechnych.

Ważne znaczenie dla praktyki a zwłaszcza dla powrotu do spraw dawniej orzeczonych przez organ administracji, miała zasada, czy postępowanie wszczęte w trybie nadzoru w sprawie zakończoną ostateczną decyzją jest nowym postępowaniem, w rozumieniu art. 14 ustawy. Ięczy się to z rozstrzygnięciem, czy stronie służy skarga do NSA, jeśli postępowanie administracyjne w tzw. zwykłym postępowaniu instancyjnym zostało wszczęte w sprawie przed dniem 1 września 1980 r., natomiast postępowanie w trybie nadzoru, który jest trybem nadzwyczajnym, po wejściu w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Wyklucza się też wątpliwość, czy art. 14 dotyczy tylko decyzji, czy także skarg na bezczynność organu.

Zagadnienia prawne były dyskutowane również na posiedzeniach wszystkich sekcji NSA, niejednokrotnie z udziałem wybitnych znawców prawa teoretyków i praktyków z zewnątrz oraz ^{były} przedmiotem pogłębiających opracowań. Mają one duże znaczenie dla prawidłowego stosowania prawa.

2. Z inicjatywy kierownictwa NSA Szef Urzędu Rady Ministrów zalecił ministrom oraz centralnym urządów opracowanie

zestawów kategorii decyzji podlegających kontroli sądowej oraz przekazanie ich podległym organom. Powinno to ułatwić realizację kodeksowego obowiązku informowania stron, że od decyzji kończącej postępowanie administracyjne służy skarga do NSA. Zestawy takich decyzji opracowało dotąd 26 ministerstw i centralnych urzędów. Sędziowie NSA opiniują te opracowania, a w razie rozbieżności w ocenach prowadzi się rozmowy na forum Urzędu Rady Ministrów z przedstawicielami właściwych organów administracji. Stanowisko zajęte przez naczelne organy administracji państwowej oczywiście nie wiąże Sądu, który rozpatrując konkretną skargę nie jest związany wyjaśnieniem ministerstwa czy urzędu centralnego w sprawie dopuszczalności zastrzeżenia do NSA decyzji danej kategorii. Wgączenie się Sądu w trybie pozaprocesowym do opiniowania wytycznych resortowych miało natomiast na celu zapobieganie potencjalnej dezinformacji obywateli zwłaszcza na szczeblu terenowym o służących im uprawnieniach oraz zapewnienie prawidłowego stosowania prawa.

3. Na tle rozpatrywanych spraw nawiązywały się niekiedy obiektywnie do prawidłowości rozwiązań prawnych zastosowanych w określonych aktach normatywnych.

Tak np. w sprawach wysokości opłat celnych przepisy wykonawcze do prawa celnego nie uwzględniały daty produkcji i stopnia zużycia wwożonego do kraju samochodu nabytego za granicą. Blankietowo sformułowane przepisy prawa celnego dają nadto organom administracji celnej pełną swobodę w stosowaniu zwolnień od obowiązku posiadania pozwoleń oraz ulższczenia należności celnych /art. 19,

ust. 4 tego prawa/. Względy życiowe zmusiły natomiast Prezesa Głównego Urzędu Cei do ustalenia wewnętrznych zasad postępowania przy udzieleniu przez Urząd ulg celnych od samochodów przywożonych z zagranicy, które w sposób pragmatyczny ukierunkowują orzecznictwo administracyjne w tych sprawach. Nie ma zatem zasadniczych powodów, aby te zasady nie znalazły się w przepisach prawnych znanych szerzej obywatelom i wiążących bezwzględnie organy.

Przedmiotem wystąpienia Prezesa NSA było pobieranie opłat z tytułu wyłączenia gruntów spod produkcji rolnej w razie wydzielenia z gospodarstwa rolnego przez rolnika parceli budowlanej na rzecz działości. Skarżący podnosili, że gdyby wiedzieli o tak znaczących kształtach zryzygowaliby z nabycia terenu budowlanego. Wprawdzie wystąpienie dotyczyło bezpośredniego naruszenia przez pracowników administracji obowiązku informowania nabywców o konsekwencjach prawnych, Ministerstwo Rolnictwa powiadomiło kierownictwo NSA, że w przygotowywanym projekcie nowej ustawy zamieścił zwolnienie nabywców od ponoszenia opłat w takich wypadkach.

4. Sędziowie NSA biorą również udział w pracach I i II sekcji i w ich opiniając przekazane mu do zaopiniowania projekty aktów normatywnych. Z uwag do projektów ustaw należy wymienić obszerną opinię do projektu ustawy o kontroli pracy, publikacji i widowsk oraz do projektu ustawy o gospodarce terenami rolnoleśnymi.

6. Załatwianie spraw w trybie nieprocesowym

Liczba tych spraw nie kwalifikujących się ze względu na ich charakter do rozpatrzenia przez NSA ulegała stopniowo zmniejszeniu. Wprawdzie 1.624 takie sprawy stanowią, jak wspomniano, w okresie sprawozdawczym 66% ogólnego wpływu, to jednak o ile w miesiącu wrzesniu wpłynęło ich 719, to już w grudniu tylko 231, co wskazuje na coraz lepszą orientację społeczeństwa. Dotyczyły one działalności tych organów i organizacji lub takich ich prawnych form działalności, których NSA nie kontroluje oraz porad prawnych i interwencji. Największą pozycję stanowiły próby o interwencję w sporach mieszkaniowych, w tym bardzo często w sprawach spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego /22,5%/. Znaczną pozycję - 16% - stanowiły skargi na orzeczenia sądów. Skarżący na działalność ZUS i w sprawach rent i emerytur załatwianych przez inne organy stanowili 11,8%, a stosunku pracy - 12%. Zdarzały się nawet skargi dotyczące działalności stowarzyszeń - np. ZROWID oraz ogrodników działkowych /po 0,8%/. Poza przekazaniem skarg właściwym organom, albo pouczenia obywateli o prawnych możliwościach postępowania w przedstawionych sprawach, kierownictwo NSA kierowało wystąpienia do właściwych organów, jeśli przedstawiony w skardze materiał pozwalał na taką formę interwencji. W nagłych sprawach, wnoszonych do NSA niekiedy nawet telefonicznie, np. wspomniane zawalenie się budynku, nawiązywano telefoniczną łączność z właściwymi terenowymi organami administracji przekazując im informacje. Do spraw nieprocesowych przywiązywano w Sądzie dużą wagę i dlatego załatwiali je pracownicy administracji mający ukończone studia prawnicze lub administracyjne pod kierunkiem sędziego. Wystąpienia na podsta-

wie tych spraw skierowano w 24 wypadkach. O wystąpieniach tych jest mowa w dziale poświęconym ogólnej, profilaktycznej działalności Sądu.

7. Działalność profilaktyczna Sądu

Działalność profilaktyczna Sądu przejawiała się przede wszystkim w formie kierowania wystąpień do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku załatwiania spraw uchybień w pracy administracji lub potrzeby podjęcia działań w celu wyeliminowania występujących niekorzystnych społecznie zjawisk. Na podstawie spraw załatwianych w trybie procesowym oraz pozaprosesowym wystąpień takich skierowano 35, z czego większość do organów naczelnych i centralnych. Dotyczyły one spraw o charakterze ogólnym oraz indywidualnych.

Wystąpienia kierowano przede wszystkim do Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /10/, Ministerstwa Rolnictwa /4/ oraz do wojewodów lub urzędów wojewódzkich /8/. W 5 wypadkach wskazywanych na popełnienie przestępstwa zawiadomiono organy Prokuratury. Poza tym skierowano wystąpienia do Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, Ministerstwa Przemysłu Maszynowego, Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, ZUS, Prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, Prezesa Banku Gospodarki Żywnościowej, Przewodniczącego Centralnego Związku Spółdzielców Budownictwa Mieszkaniowego oraz do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Skuteczna była m.in. interwencja skierowana do Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska wskazująca na proces zabawiania zamiany lokali mieszkal-

nych w związku z nadmierną wysokością opłat od dodatkowej powierzchni uzyskanej w wyniku zamiany. Opłaty te zostały wyłączone obniżone.

Wyższy Urząd Górniczy zareagował na sygnalizację NSA w sprawie nieprawidłowości przy wypłacaniu odszkodowania z tytułu uszkodzenia obiektów budowlanych wskutek robót górniczych.

Prezes NSA w wystąpieniu skierowanym do Ministra Przemysłu Maszynowego zawiadomił go o licznych skargach rozgłoszonych obywateli, którzy przed kilku laty wnieśli przedpłaty w celu nabycia samochodów z importu. Zaproponowano im nabyć w to miejsce samochodów produkcji krajowej o nie-126 p", względnie rozważanie umowy i zwrot pieniędzy. Zgodnie z otrzymaną odpowiedzią z Ministerstwa osobom tym, w zależności od okresu wniesienia przedpłaty oraz ustalonego terminu realizacji umowy, zapewni się nabycie samochodów produkcji krajowej o zbliżonych parametrach albo zapewni dostawę samochodów produkcji zagranicznej zgodnie z umową.

Mieszkańcy jednego z wieśców w Radomiu wnieśli skargę do NSA na nałożony na nich obowiązek sprzątania przy użyciu własnych środków pomieszczeń wspólnego użytku, w tym klatek schodowych, mycia lampart, balustrad, okien, sprzętania pralni, stychów, wózków i zyspów itp. Podnosił nie tylko przerzucenie obowiązku prawnego administracji budynku na lokatorów ale również, że podeszły wiek niektórych z mieszkańców, w tym weteranów walk wyzwoleńczych, uniemożliwia im fizycznie wykonywanie takich obowiązków. Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Śro-

dowiska polacił Wojewódzie Radomskiemu nakazanie podległym jednostkom respektowania obowiązujących przepisów.

Jak wskazuje dalsze skargi, polecenie Ministra nie zostało wykonane, co wymaga podjęcia dalszych kroków.

Prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego podzielił pogląd Prezesa NSA, że zarządzenie z 1973 r. w sprawie pozostawienia aplikacji arbitrażowej koliduje z uchwałą nr 533 Rady Ministrów z 1961 r. normującą wykonywanie obowiązków prawnej w państwowych jednostkach gospodarczych, zapowiadając nowe uregulowanie tej sprawy w nawiązaniu do przygotowywanej ustawy dotyczącej zawodu radcy prawnego i wykonywania obowiązków prawnej w jednostkach gospodarki uspołecznionej. Niezależnie od tego, biorąc pod uwagę, że wyłączenie miało miejsce na tle indywidualnej skargi, polecił spowodować przyjęcie skargę na aplikację radcowską w roku 1981.

Tego rodzaju działania sygnalizacyjne Sądu przyznają się do rozkładania napięć społecznych, służą układowaniu się poprawnych stosunków pomiędzy obywatelami a aparatem administracji państwowej i gospodarczej oraz eliminowaniu przyczyn wywołujących konflikty a także usprawnianiu pracy administracji.

Wspomnieć należy, że celem profilaktyki służył również omówiony już na wstępie udział sędziów w licznych audycjach telewizyjnych, radiowych, w tym udzielanie odpowiedzi na telefony radiosłuchaczy, udział w spotkaniach z prasą i udzielanie wywiadów prasowych. Zorganizowano konferencję prasową. Zainspirowano także reportaże telewizyjny i reportaż prasowe z rozpraw sądowych. Z inicjatywy kierownictwa

Sądu został wydany w przyspieszonym cyklu wydawniczym zbiór artykułów na tematy KPA i NSA.

8. Współdziałanie Sądu z innymi organami państwa z punktu

Najciszej układa się współpraca NSA z Ministerstwem Sprawiedliwości. Dotyczy ona rozwiązywania spraw organizacyjnych i osobowych, spraw finansowych a także opracowywania wykonawczych przepisów prawnych normujących funkcjonowanie Sądu.

Przedstawiciele Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej i Administracyjnej byli zapraszani i brali udział w posiedzeniach sędziów NSA, na których omawiano ważne kwestie prawne, które ujaśniły się w toku rozpatrywania spraw.

Z Prokuratorem Generalnym PRL uzgodniono ogólne zasady współdziałania. W okresie sprawozdawczym prokuratorzy nie wniesli żadnych skarg do NSA, natomiast w pierwszych tygodniach działalności Sądu prokuratorzy Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie brali udział w niektórych posiedzeniach niejawnych Sądu, w sprawach wszczętych na wniosek stron.

Współdziałanie z Urzędem Rady Ministrów wyraziło się we wspomnianym już zainicjowaniu opracowania przez ministerstwa oraz urzędy centralne zestawów decyzji, w których stronom służy skarga do NSA. Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska opracowało nadto, zainicjowane przez NSA, wytyczne w sprawie przygotowywania spraw przez terenowe organy administracji państwowej oraz udziału przedstawicieli tych organów w postępowaniu admi-

nistrecyjno-sądowym.

Nawiązano szerokie kontakty z naukowcami, którzy opracowali szereg zagadnień prawnych wiążących się z działalnością Sądu i brali udział w ich dyskutowaniu na posiedzeniach sądzików NSA. NSA korzystał również z pomocy wybitnych praktyków znawców prawa administracyjnego.

Wyrazem zainteresowania problematyką sądowej kontroli decyzji administracyjnej była wizyta w Sądzie Ministra Sprawiedliwości Węgierskiej Republiki Ludowej, przedstawiciela Ambasady Republiki Federalnej Niemiec oraz uczestników polsko-amerykańskiego sympozjum na temat pozasądowych środków ochrony praw obywateli. Na sympozjum tym został też zaprezentowany przez sędziego NSA referat na temat miejsca tego Sądu w systemie pozasądowych środków ochrony praw obywateli w PRL.

W n i o s k i

1. Pierwsze miesiące działalności NSA wydały się w pełni wskazywać na pełne uzasadnienie powołania w naszym państwie sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz społeczną jej użyteczność w procesie rozszerzenia demokracji i umacniania praworządności. Orzecznictwo NSA może stanowić skuteczny środek w oddziaływaniu na prawidłowe i jednolite stosowanie prawa przez organy administracji państwowej. Temu celowi mogą służyć również analizy orzecznictwa sądowego w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego i wynikające stąd wnioski przekazywane kierownictwom resortów. Z kolei organy administracji państwowej powinny w najszerszym

zakresie wykorzystywać orzecznictwo i wystąpienia NSA dla celów szkoleniowych oraz dla zapobiegania powstawaniu niedociągnięć w ich działalności.

2. Orzecznictwo sądowe jest cennym źródłem informacji o nieadekwatności przepisów administracyjnego prawa materialnego. Należy je wykorzystywać dla unowocześniania tego prawa oraz zwiększania jego efektywności. Rozwój orzecznictwa będzie wymagał zintensyfikowania prac analityczno-badawczych, zaprowadzenia kartoteki orzecznictwa oraz sukcesywnej i okresowej publikacji orzeczeń sądowych.

3. Sąd będzie rozszerzać działalność profilaktyczną, kierując wystąpienia do organów administracji, wskazujące na stwierdzone w toku rozpoznawania spraw naruszenia prawa i przyczyny ich powstawania.

4. Biorąc pod uwagę analizę napływających skarg, względnie ich nasilenie i przekrój pod względem terenowym, kierownictwo Sądu widzi potrzebę powołania z dniem 1 marca 1981 r. 5 ośrodków zamiejscowych, a mianowicie w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu oraz we Wrocławiu. Tak zaplanowane ośrodki te byłyby obciążone w sposób równomierny zbliżoną ilością spraw, a nadto znalazłyby oparcie w zapleczu naukowym wydziałów prawa miejscowych uniwersytetów. Utworzenie ośrodków zamiejscowych dla wschodnich obszarów państwa byłoby w najbliższym czasie nieuzasadnione, z powodu małej liczby skarg wpływających z tych terenów. Tereny te obsługiwałyby w dalszym ciągu Sąd w Warszawie.

5. W miarę zwiększania się napływu spraw podlegających

rozpoznaniu na rozprawach występuje potrzeba powołania w Sądzie w Warszawie dalszych dwóch wydziałów procesowych na zasadzie ich specjalizacji rzeczowej. Wzmocnienie będzie musiało ulec Biuro Orzecznictwa, które powinno dokonywać bieżącej i okresowej analizy orzeczeń Sądu, prowadzić kartotekę i inspirować publikację rozstrzygnięć, w celu ułatwienia ujednolicenia orzecznictwa oraz jego oddziaływania na stosowanie prawa przez organy administracji państwowej i obywateli, a także na doskona-lenie tworzenia prawa.

6. Przedstawione potrzeby i zamierzenia wskazują na pilną potrzebę wzmocnienia kadry sędziowskiej przez powołanie dalszych sędziów NSA. Odpowiednią wnioskowi zostały przy-ecokowane. Należy przy tym podnieść, że w pełni potwier-dziła się trafność powoływania, na stanowiska sędziów NSA dotychczasowych sędziów oraz prawników zatrudnio-nych w administracji.

7. Rozbudowa orzecznictwa sądowego i powiększenie kadry będzie wymagać rozwiązania problemów lokalowych, gdyż dotychczasowa siedziba Sądu została dostosowana do sta-
nu wyjściowego i nie uwzględniała jego planowanej obsa-
dy. Właże się z tym także powiększenie biblioteki oraz
zainstalowanie niezbędnych urządzeń technicznych.

8. Należałoby rozważyć potrzebę zmiany przepisów dotyczą-
cych ustalenia i pobierania wpisu od skarg sądowych.
Dotyczy to przede wszystkim powierzenia tej funkcji
organom administracji, za pośrednictwem których strony
wnoszą skargi, co przyspieszyłoby możliwość wyznaczenia
rozpraw sądowych. Obiekcje nasuwają także zbyt sztywno

ustalone s-tawki wpisu.

9. Pożądanym jest udział prokuratorów w postępowaniu sądo-
wym przez wnoszenie skarg w sprawach o większym znacze-
niu społecznym oraz udział prokuratorów Prokuratury Ge-
neralnej w sprawach, w których występują złożone proble-
my prawne. Udział ten wiąże się z potrzebą aktywizacji
Prokuratury w trybie prokuratorskiej kontroli przestrze-
gania prawa.

10. Działalność Sądu będzie wykorzystywana nadeł dla popu-
laryzacji prawa w środkach masowego przekazu i szerze-
nia kultury prawnej w społeczeństwie.

11. W związku z zaangażowanymi pracami legislacyjnymi nad
projektem ustawy o kontroli prasy, publikacji i widowisk
nasuwa poważne obiekcje zamiar powierzenia kontroli de-
cyzji w tych sprawach NSA. Gdyby ustalenia tego rodzaju
zapełniły definitywnie należałoby wprowadzić przepis
szczególny do ustawy przyznający Sądowi prawo merytorycz-
nej kontroli wymienionych decyzji i ze względu na ich
charakter, co byłoby odstępstwem od dotychczasowego
zakresu kontroli NSA.

Ogólny wpływ spraw według województw w okresie 1.IX.-31.XII.1960r.

Lp.	Województwa	Wpływ	Procentowej sumy spr.	Lp.	Województwa	Wpływ	Procentowej sumy spr.
1.	St. Warszawska	198	8%	26	Oleśki	33	1,25%
2.	Wielkopolska	8	0,25%	27	Opatowski	58	2,5%
3.	Wrocławskie	45	1,75%	28	Ostrowskie	21	1,0%
4.	Wielkie	71	3%	29	Pilskie	24	1%
5.	Wrocławskie	68	3%	30	Piotrowskie	38	1,5%
6.	Wrocławskie	9	0,25%	31	Płockie	14	0,5%
7.	Wrocławskie	19	0,75%	32	Poznańskie	89	3,5%
8.	Wrocławskie	56	2,5%	33	Przemyskie	27	1%
9.	Wielkie	24	1%	34	Radomskie	44	1,75%
10.	Wrocławskie	112	4,5%	35	Rzeszowskie	39	1,5%
11.	Gorzowskie	34	1,25%	36	Siedleckie	46	1,75%
12.	Jeleniogórskie	34	1,25%	37	Sieradzkie	25	1,0%
13.	Kielce	46	1,75%	38	Skiermiewskie	19	0,75%
14.	Katowickie	267	11%	39	Słupskie	30	1,25%
15.	Kieleckie	69	3%	40	Świdawskie	35	1,25%
16.	Konarskie	21	1%	41	Szczecińskie	72	3%
17.	Koszalińskie	46	1,75%	42	Tarnobrzeckie	31	1,25%
18.	Krakowskie	58	2,5%	43	Tarnowskie	45	1,75%
19.	Kroszelińskie	43	1,5%	44	Toruńskie	34	1,25%
20.	Kujawskie	32	1,25%	45.	Wąbrzeskie	80	3,5%
21.	Leszczyńskie	12	0,5%	46.	Wrocławskie	25	1,0%
22.	Łódzkie	35	1,25%	47.	Wrocławskie	87	3,5%
23.	Łódzkie	24	1%	48.	Zamojskie	25	1%
24.	Łódzkie	66	3,5%	49.	Zielonogórskie	45	1,75%
25.	Łódzkie	63	3%		Ogółem	2.470	100%

Skargi na wydane decyzje administracyjne - zgłaszane do rozpoznania w trybie procesowym / 1.IX.-31.XII.1960r. /

Lp.	Symbol	Rodzaj sprawy	Wpływ	% ogólnej sumy skarg
1.	601	budownictwo	80	3%
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	-	-
3.	603	drogi publiczne, komunikacja, żeglowność, żegluga	13	1,5%
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości	3	0,5%
5.	605	evidencja ludności	9	1,0%
6.	606	geologia, gospodarka i kartografia	1	0,1%
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	332	36%
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa, materiałowa	-	-
9.	609	gospodarka wodna	9	1%
10.	610	gospodarka kulturalna	-	-
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	47	5%
12.	612	obrotu nieruchomości	3	0,3%
13.	613	ochrona przyrody i środowiska	-	-
14.	614	ogólna i wychowanie, kultura, sztuka	4	0,5%
15.	615	planowanie przestrzenne	12	1,5%
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	198	21%
17.	617	uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	10	1%
18.	618	wyłączenia nieruchomości i innych praw	106	11%
19.	619	zatrudnienie i sprawy socjalne	33	3,4%
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	10	1%
21.	621	inne	57	6%

Ogółem /wzrost od 1 do 21/ 927 100%

Skargi na niewydanie decyzji administracyjnych zakwalifikowane do rozpoznania w trybie procesowym / 1.IX.- 31.XII.1980r./

lp.	Symbol	Rodzaj sprawy	wpływ	% ogólnej sumy skarg
1.	601	budownictwo	5	9%
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	-	-
3.	603	drogi publiczne, komunikacja, łączność, żegluga	1	2%
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości	-	-
5.	605	ewidencja ludności	3	5,5%
6.	606	geologia, geodezja i kartografia	-	-
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	31	56%
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowo-materiałowa	-	-
9.	609	gospodarka wodna	-	-
10.	610	gospodarka żywnościowa	-	-
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	1	2%
12.	612	obrot nieruchomościami	-	-
13.	613	ochrona przyrody i środowiska	-	-
14.	614	oświata i wychowanie, kultura i sztuka	-	-
15.	615	planowanie przestrzenne	-	-
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	10	18%
17.	617	urządzenia do użytkowania określonych czynności i zajęć	-	-
18.	618	wyłączenie nieruchomości i innych praw	3	5,5%
19.	619	zatrudnienie i sprawy socjalne	1	2%
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	-	-
21.	621	inne	-	-

OGÓŁNIE
/wiersze od 1 do 21

55

100%

Składowie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Irezen - Prof. dr hab. Sylwester Bernacki
Wiceprezes - Józef Pietruszewski
Przewodniczący Wydziału - Maria Szabjowska
Dyrektor Biura Orzecznictwa - dr Jerzy Świątkiewicz
Sekretarz: Tadeusz Zopacik

Zygmunt Kruk
dr Henryk Poleszak
Jan Semenik
Irena Śmietanka