

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**SPRAWOZDANIE
Z DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
ZA OKRES 1981 R.**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, styczeń 1982 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**SPRAWOZDANIE
Z DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
ZA OKRES 1981 R.**

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, styczeń 1982 r.

SPIS TREŚCI

	Str.
1. Wprowadzenie	1
2. Organizacja NSA w roku 1981	2
3. Wpływ spraw oraz ich charakterystyka	4
4. Postępowanie sądowe; sprawność postępowania	10
5. Orzecznictwo NSA	14
6. Działalność administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA	22
7. Działalność profilaktyczna	30
8. Działalność NSA w okresie stanu wojennego	35
9. Współpraca Sądu z innymi organami; współpraca z nauką	36
10. Problematyka kadrowa, socjalna i finansowo-gospodarcza	39
11. Wnioski	41

Załączniki:

12. Ogólny wpływ spraw według województw w okresie od 1.I.-31.XII.1981 r.	nr 1
13. Skargi na wydane decyzje administracyjne - zatrwalikowane do rozpoznania w trybie procesowym /1.I.-31.XII.1981 r./	nr 2
14. Ogólne załatwienie spraw w okresie od 1.I.-31.XII.1981 r.	nr 3
15. Załatwienie spraw/da rozprawach w okresie od 1.I.-31.XII.1981 r.	nr 4
16. Sprawy z zakresu kontroli publikacji i widowisk	nr 5

Druk: Zakład Poligrafii
CENTRALNEGO OŚRODKA INFORMACJI BUDOWNICTWA
Warszawa, ul. Instalatorów 7c

Warszawa 1982. Nakład 200 + 2 egz. Format A5.
Ark. druk. 3,5. Ark. wyd. 2,44. Papier zleceńodawcy.
Druk z materiałów gotowych do reprodukcji. Zam. 90/82.

Drugie w kolejności sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego obiegła w znacznym stopniu swoim zakresem i treścią od sprawozdania za rok 1980. Różnica ta wynika nie tylko stąd, że obejmuje ono po raz pierwszy pełny okres roku kalendarzowego^{1/}, ale również, a może nawet przede wszystkim, stąd że rok 1981 był pierwszym w dziejach Sądu okresem sprawozdawczym, w którym podstawowa jego funkcja, funkcja orzecznicza, znajdująca wyraz w rozpoznawaniu skarg na decyzje administracyjne co do ich istoty stanowiła do momentu w jego działalności. Rok poprzedni charakteryzowały bowiem przede wszystkim działania organizacyjne, oczyszczenie przedpola ze skarg podlegających odrzuceniu na posiedzeniach niejawnych Sądu, głównie z tego powodu, że dotyczyły one postępowania wszczętego w sprawach przed wprowadzeniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych lub należących do kategorii spraw nie podlegających kognicji Sądu, rozpoznawanie problematyki prawnej, prowadzenie działalności profilaktycznej oraz informowanie opinii publicznej i pracowników aparatu administracyjnego o zadaniach i zakresie działania NSA. Nie znaczy to, że zadania te nie są wykonywane również obecnie; nastąpiło jednak przemieszczenie w układzie strukturalnym zadań i ich realizacji na korzyść funkcji podstawowej. Wspomnieć wreszcie należy o rozszerzeniu prawnych kompetencji Sądu przez powierzenie NSA ustawą z 31 lipca 1981 r. o kontroli publi-

^{1/} W związku z wejściem w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego /Dz.U. nr 4 poz. 8/ z dniem 1 września 1980 r. poprzednie sprawozdanie było z konieczności ograniczone do okresu ostatnich czterech miesięcy tego roku. Cyt. ustawa jest znana w dalszym ciągu sprawozdania w skrócie "ustawą".

kacji i widowski /Dz.U. nr 20 poz. 99/ z mocą od 1 października ub. roku, kontroli negatywnych dla stron decyzji cenzorskich.

Organizacja NSA w roku 1981

Realizacja postanowień ustawy oraz zwiększający się napływ spraw wymagały zakończenia w przeciągu okresu sprawozdawczego tworzenia zębów organizacyjnych Sądu. Powołany pierwotnie 9 osobowy skład sędziowski, wliczając w to kierownictwo, nie mógł sprostać wzrastającym zadaniom, zwłaszcza, że z każdym miesiącem coraz więcej odsetek skarg wymagało ich rozpoznawania na rozprawach. W lutym 1981 r. Rada Państwa powołała 3 dalszych sędziów, w czerwcu - 31 oraz w listopadzie - 7. W dniu 12 czerwca Prezes Naczelnego Sądu prof. dr hab. S. Zawadzki został odwołany przez Radę Państwa z tego stanowiska w związku z powołaniem go przez Sejm na stanowisko Ministra Sprawiedliwości. W skład Sądu wchodzi zatem 49 sędziów.

Po uzyskaniu dowiadomości co do ilości skarg wpływających z poszczególnych województw, z dniem 1 lipca 1981 r. zostało utworzonych 5 zamiejscowych ośrodków NSA, a mianowicie w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu oraz Wrocławiu^{2/}. Z uwagi na przekrój liczbowy skarg pod względem terytorialnym nie istniały na przestrzeni 1981 r. podstawy dla utworzenia ośrodków w Białymstoku oraz Lublinie, skutkiem czego województwa położone w tej części Polski pozostawiono w zasięgu

terenowym Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd ten też jest wyłącznie właściwy w sprawach ze skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Należy natomiast przypomnieć, że ośrodki zamiejscowe nie są sądami niższego stopnia, lecz wyłącznie wyodrębnionymi pod względem właściwości terenowej jednostkami organizacyjnymi tego samego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Utworzenie kilku ośrodków zamiejscowych wydatnie zbliżyło sądownictwo administracyjne do obywateli, z drugiej zaś strony liczba tych ośrodków nie zagroziła w sposób odczuwalny jednolitości orzecznictwa sądowego, co przy jego jedności i nienależności do ośrodków, redukuje efektywność kontroli.

Z wspomnianej liczby 49 sędziów 18 zatrudnionych jest w Sądzie w Warszawie, 30 w ośrodkach zamiejscowych, 1 został delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę, że z rozległego okręgu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpływa aktualnie 46% ogólnej ilości skarg załatwianych w trybie procesowym, nadto że liczba 18 sędziów obejmuje również wiceprezesa oraz sędziów Biura Orzecznictwa, jest to liczba nadal jeszcze nie w pełni odpowiednia do potrzeb.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie dokonano z dniem 1 maja 1981 r. podziału na dwa wydziały procesowe, oparte o specjalizację rzeczową: Wydział I orzeka w sprawach ze skarg z zakresu resortów administracji, gospodarki terenowej, ochrony środowiska oraz komunikacji, Wydział II - w pozostałych sprawach. W drugie połowie roku wzmocniono Biuro Orzecznictwa. Wzmocniono też stanowiska obsługowe obsadzone pracownikami administracyjnymi, z których znaczna część ma wyższe wykształcenie prawnicze lub administracyjne.

Wpływ spraw oraz ich charakterystyka

1. Okres sprawozdawczy charakteryzował się zwiększonym wpływem spraw, zwłaszcza w drugiej połowie roku. Ogółem wpłynęło 7.926^{3/} spraw o różnicowym charakterze. W zależności od tego nadal stosowano przyjęty w 1980 r. zasadniczy podział na sprawy: p r o c e s o w e dotyczące skarg na decyzje administracyjne lub bezczynności organów administracji państwowej^{4/} w sprawach podlegających załatwieniu w drodze decyzji oraz na p o z a p r o c e s o w e - dotyczące działalności tych organów w innych prawnych formach niż decyzje lub działalności organów i jednostek organizacyjnych nie wchodzących w skład aparatu administracji państwowej. Te ostatnie sprawy podlegają przekazaniu organom lub organizacjom gospodarczym i społecznym właściwym do ich załatwienia lub wskazuje się starzącym właściwy organ /art. 231 KPA/. Jednakże w razie wątpliwości, czy wskazana prawna forma działania organu jest decyzją administracyjną, a także w razie skargi na decyzje, w których niewłaściwość NSA jest oczywista, takie sprawy są załatwiane z ostrożnością również w trybie procesowym - z reguły na posiedzeniach niejawnych.
- Skargi w trybie p r o c e s o w y m stanowiły 83,28 ogółnej ilości wpływów. W porównaniu z 34% w roku 1980 świadczy to o zasadniczej zmianie proporcji, będącej następstwem coraz lepszego poinformowania obywateli o właściwości NSA. We wstępnym
- 3/ W okresie 4 miesięcy 1980 r. wpłynęło 2.470 spraw.
- 4/ przez "organy administracji państwowej" należy rozumieć w sprawozdaniu także jednostki organizacyjne nie będące z istoty swo-jejymi organami, wykonujące jednak funkcje zlecane w zakresie administracji państwowej.

bowiem okresie działalności NSA był traktowany jako panaceum na wszelkie niemal schorzenia życia społecznego. Jeszcze dobitniej przemieszczenie to zaznaczyło się w drugim półroczu, w którym liczba spraw pozaprocesowych spadła z 939 do 393, przy czym w ośrodkach zamiejscowych Sądu była niemal symboliczna /56/. Dzięki strukturalnej zmianie charakteru skarg Sąd mógł się skoncentrować na podstawowej funkcji o r z e c z n i c z e j.

2. W celu wyłączenia s p r a w p o z a p r o c e s o w y c h z omawiania w dalszych częściach sprawozdania wydaje się uzasadnione wyzerpanie tego tematu na wstępie. Stanowiły one wprawdzie aktualnie tylko 16,8% ogólnej liczby wpływów /1.332/, jednakże przywiązywano do ich załatwienia znaczną uwagę, gdyż ze skarg zawartych w tych sprawach przemawia często duże rożgryczenie, a niekiedy świadczą one o bezradności obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W 390 sprawach skargi wnoszone były ponownie, a nawet więcej razy, ponieważ otrzymujący odpowiedź od właściwych organów administracji, którym przekazano sprawę, lub pouczenia z Sądu, nie chcieli przyjąć do wiadomości, że NSA nie załatwia spraw tego rodzaju. Wiele z nich zawierały próby o interwencje, inne próby o porady prawne. Sprawy te były załatwiane przez pracowników administracyjnych Sądu mających wyższe studia prawnicze lub administracyjne pod nadzorem sędziego. Pod względem rzeczowym należy wymienić tu skargi w sprawach cywilno-prawnych /ok. 27%/, dotyczące umownego stosunku pracy^{5/} /13%/, rent i emerytur oraz działalności
- 5/ W sprawach ze stosunku pracy opartego na nominacji NSA uznał bowiem swoją właściwość.

215 /12%/, a nawet karanych i w sprawach o wykroczenia /7%/.

Zmniejsza się natomiast radykalnie liczba prób o interwencje w sprawach mieszkaniowych, zwłaszcza dotyczących budownictwa spółdzielczego. W niektórych drastycznych sprawach NSA prosił organy, którym przykazywano sprawy według właściwości o powiadomienie o sposobie ich załatwienia, zwłaszcza gdy przekazując skargę wskazywano na możliwość jej uwzględnienia lub potrzebę pouczenia zdezerorientowanego obywatela odsyłanego od jednego organu do drugiego. Z liczby 111 informacji nadesłanych NSA wynika, że w około 15% wypadków skargi załatwiono pozytywnie, w 42% udzielono obywatelom odpowiednich wyjaśnień, w 25% zaś przekazano do ponownego zbadania organom niższego stopnia.

3. Spraw podlegających rozpoznaniu w trybie p r o c e s o w y m wpłynęło 7.200. W tej liczbie mieści się 606 spraw przekazanych utworzonym w połowie roku ośrodkom zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw wyniósł 6.594. Wpływ spraw w ostatnich miesiącach był wyższy niż w pierwszej połowie roku i kształtował się w granicach około 680-750 skarg miesięcznie.

4. Największa liczba skarg wpływa nadal z województwa stołecznego warszawskiego /15,8% wpływu ogólnego/, w kolejności z województw gdańskiego /4,8%/, poznańskiego /4,1%/, wrocławskiego /4%/, najmniejsza - z województwa ciechanowskiego /0,5%/. Jest znamienne, że województwo katowickie o najwyższej liczbie ludności w państwie, mające na własnym terenie siedzibę ośrodka zamiejscowego

wego Sądu partytocyponowało jedynie w 3,9% ogólnej ilości spraw, podczas gdy z woj. białsko-podlaskiego o najmniejszej liczbie ludności wpłynęła trzykrotnie wyższa liczba skarg niż z województw o zbliżonej liczbie mieszkańców. Analiza wpływu skarg pod względem przekroju terenowego wydaje się wskazywać, że liczba mieszkańców nie ma bezpośredniego wpływu na ilość skarg. Porównanie trzech ośrodków wojewódzkich o wysokiej urbanizacji: Warszawy, Katowic i Łodzi nie daje również dostatecznych podstaw do przyjęcia, że czynnikiem decydującym jest stopień uprzemysłowienia i koncentracji ludności w miastach oraz odległość zamieszkania skargujących od siedziby Sądu. Masuwa się hipoteza, że czynnik skargotwórczego należy poszukiwać w relacjach kształtujących się pomiędzy obywatelami a organami administracji państwowej. Wydaje się ją potwierdzać również liczba skarg uwzględnianych przez NSA z województw o największym wskaźniku wpływów /stołeczne - 51,6%, białsko-podlaskie - 57%; średnia krajowa 41%/.

5. Pod względem r o d z a j o w y m skargi dotyczyły przede wszystkim spraw: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /37,8%/, rolnictwa i leśnictwa /22,4%/, budownictwa /12,3%/, zobowiązań podatkowych i należności celnych /10,2%/, wywłaszczeniowych /4,4%/. Widać był natomiast udział takich spraw jak: wykonywanie rzemiosła i innej działalności gospodarczej /1,2%/, gospodarki wodnej /0,9%/, oraz ochrony przyrody i środowiska /0,6%/. D o m i n o w a ł y zatem, podobnie jak w roku 1980, sprawy z zakresu d w ó c h resortów: administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska /54,5%/, oraz rolnictwa /22%/, stanowiąc w sumie ponad 3/4 wszystkich wpływów. W pierwszej grupie spraw najczęściej występowały sprawy lokalowe dotyczące przydziału, zamiany, przekwaterowania, powiększenia powierzchni mieszkalnej

oraz cofania przydziałów, lokali. W drugiej grupie do najbardziej typowych należały sprawy: nabycia przez rolników gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, rekultywacji i ochrony gruntów rolnych, podziału oraz przekazywania gospodarstw rolnych następcom lub Państwu w zamian za rentę.

Wnoszono także nadal skargi na decyzje w sprawach nie podlegających kognicji NSA np. z zakresu powszechnego obowiązku wojskowego /głównie na tle uprawnień jedyńnych żywicieli rodzin/ oraz paszportowych /4,15/.

W miesiącu listopadzie wpłynęły pierwsze 2 sprawy z zakresu cenzury, w których NSA stał się właściwym do rozpoznawania skarg z dniem 1 października 1981 r. W porównaniu z ubiegłym rokiem zwraca uwagę wydane zmniejszenie się wskaźnika skarg w sprawach wyłączeniowych /z 11 do 4,4%, co może być wyrazem nie tyle spadku konfliktowości tych spraw, ile zmniejszenia się liczby wydanych decyzji w związku z ograniczeniem inwestycji. Konfliktowość tych spraw, zwłaszcza na tle niewspółmiernie niskich stawek odszkodowania, dawała bowiem nadal o sobie znać w ogromnej większości spraw tego rodzaju. Widocznemu zwiększeniu uległy natomiast sprawy podatkowe i celne /z 5 do 10,2%. Wewnątrz tej kategorii spraw nastąpiło również wyrażne przesunięcie punktu ciężkości z dominiujących uprzednio spraw celnych w kierunku podatkowych. Jest to następstwem wejścia w życie nowych przepisów prawnych, bowiem sądowna kontrola w sprawach podatkowych była zawieszona do dnia 1 stycznia 1981 r., a wniesione w okresie 1980 r. skargi w tych sprawach podlegały odrzuceniu na posiedzeniach niejawnych Sądu. Nastąpiło także zaostreżenie przepisów w sprawach celnych dotyczące zwłaszcza przywozu samochodów, wyrażające się w podniesieniu opłat celnych i zmniejszeniu szans na uzyskanie ulgi w tych opłatach.

6. Skargi dotyczyły z reguły decyzji administracyjnych.

Skargi na bezczynność organów administracji państwowej w sprawach załatwianych w drodze decyzji zdarzały się sporadycznie; ogółem wpłynęło 39 takich skarg, co stanowiło zaledwie 0,6% ogólnej liczby wpływów. Oznacza to dalszy spadek w porównaniu z 55 /5,6%/ takimi skargami wniesionymi w przeciągu czterech miesięcy objętych sprawozdaniem za rok 1980. Żanik ich był szczególnie widoczny w drugiej połowie ubiegłego roku.

Może to być odczytane jako wyraz wyższej sprawności działania administracji.

7. Uprawnionymi do wnoszenia skarg do Sądu są strony, organizacje społeczne - działające na prawach strony w ramach swoich statutowych zainteresowań oraz prokurator /art. 197 KPA/. W praktyce skargi pochodziły niemal wyłącznie od stronn. Trudno bowiem o inną ocenę, jeśli na 6.594 sprawy procesowe odnotowano zaledwie 11 skarg złożonych przez organizacje społeczne oraz 1 skargę prokuratora. Ze skarg złożonych przez organizacje społeczne głównie przez związki zawodowe "Solidarność", "Solidarność" Rolników Indywidualnych oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego, większość ich podlegała odrzuceniu na posiedzeniach niejawnych, ponieważ organizacje te nie brały udziału w sprawach w postępowaniu przed organami administracji państwowej, których decyzje skarżyły do NSA. Wśród stron dominowały skargi wnoszone przez obywateli /93,8%. Jednostki prowadzące działalność gospodarczą, jak przedsiębiorstwa państwowe oraz spółdzielnie, wniosły ok. 5,2% skarg. Przedsiębiorstwa państwowe stosunkowo często skarżyły decyzje wymierzające im kary za zanieczyszczenie środowiska, w tym wód publicznych oraz w sprawie gospodarki terenami. Iniej niż 1% skarg pochodził od organizacji społecz-

nych występujących w swoich własnych sprawach. Do tej grupy zaliczono stowarzyszenia, samorząd zawodowy oraz Kościół.

Dotychczasowe nadowe, sprawnosć postępowania

1. W związku z postępującym wpływem skarg, przy niskiej do połowy roku obsadzie sędziowskiej, zaistniała potrzeba częstego wyznaczania rozpraw i posiedzeń niejawnych oraz zwiększenia obciążenia sędziów ilością spraw. W Sądzie w Warszawie jest regułą rozpoznawanie na rozprawach na jednej sesji 11-12 spraw, a na posiedzeniach niejawnych nie mniej niż 30 spraw. W ośrodkach zamiejscowych liczby te były mniejsze, ale w ostatnich miesiącach i tam zaszła konieczność zwiększenia liczby spraw rozpoznawanych na sesji w jednym dniu.

Do rozpoznania w roku 1982 p o z o s t a ł o 1.857 spraw w trybie procesowym, co stanowi 28,1% wpływu rocznego. Biorąc pod uwagę, że w ostatnich miesiącach roku wpływ miesięczny zwiększył się i oscylował wokół poziomu 700 spraw, a także aktualną obsadę sędziowską byłaby to pozostałość nieznacznie przekraczająca wpływ z okresu 2,5 miesiąca. W świetle ocen stosowanych w sądownictwie jest to pozostałość umiarkowana, nie nasuwająca zastrzeżeń, zwłaszcza że wpływ spraw w ostatnich miesiącach ub. roku wskazuje na stabilizację.

Okres załatwiania sprawy trwał w zależności od jej charakteru. W sprawach załatwianych finalnie na posiedzeniach niejawnych, które w skali roku stanowiły nadal jeszcze ponad połowę wpływów, okres ten wynosił przeciętnie 31 dni, licząc od dnia wpływu sprawy do Sądu do dnia jej rozpoznania. Okres ten jednak był zmienny w poszczególnych miesiącach wahał się od 21 dni

w okresie maja - do 41 dni w miesiącu urlopowym, sierpniu. Natomiast przeciętny czas rozpoznania skargi na rozprawie, a więc co do jej istoty wynosił ok. 3 miesięcy. Na ten okres składa się zakwalifikowanie i zarejestrowanie skargi, wyznaczenie skarżącemu opłaty sądowej i odczekanie na zawiadomienie Sądu o jej wpłaceniu, wyznaczenie rozprawy w takim terminie, aby zawiadomienie o niej mogło dotrzeć do zainteresowanych z odpowiednim wyprzedzeniem, a Sąd mógł otrzymać zwrotne poświadczenie zawiadomienia. Trzeba w tym miejscu dodać, że w trosce o to, aby nie zachodziła potrzeba odroczenia rozpraw na skutek złego funkcjonowania poczty i częstych wypadków niezwracania Sądowi dowodów doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomień o rozprawie, stosowano uzyskiwanie potwierdzenia zawiadomienia organów administracji państwowej oraz stron będących jednostkami gospodarki uspołecznionej w drodze telefonicznej, przyjmując potwierdzenie w tej formie za równoznaczne ze zwrotem dowodu powiadomienia. Należy nadmienić, że często zachodzi też potrzeba żądania przed wyznaczeniem rozprawy od organów administracji dodatkowych wyjaśnień, akt oraz ustosunkowania się do zarzutów zawartych w skardze oraz u z u p e ł n i e n i a postępowania dowodowego przed NSA. Z kolei skierowanie skargi do Sądu przez stronę bezpośrednio, z pominięciem organu administracji, którego decyzję skarżono, powoduje konieczność przekazania skargi temu organowi, w celu dołączenia akt, ustosunkowania się do skargi i ewentualnego rozważenia w przeciągu 30 dni możliwości zwerifikowania zaskarżonej decyzji w ramach samokontroli, dodatkowo zwiększa w niektórych sprawach czas ich załatwiania.

Na obecnym etapie ok. 21% spraw kieruje się przed skierowaniem ich na rozprawę na posiedzenie niejawne, co także wydłuża okres ich załatwiania.

Chodzi o takie wypadki jak: o rozpoznanie wniosku strony o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, zwolnienie od kosztów sądowych, wstrzymanie wykonania decyzji, czy o rozstrzygnięcie wstępnie wątpliwości co do właściwości NSA w sprawie.

Odczytania od tej przeciętnej były na ogół umiarkowane. Wpłynęło na to w II półroczu utworzenie ośrodków zamiejscowych i znaczące zwiększenie liczby sędziów, a w Sądzie w Warszawie zwiększenie obciążenia sprawami jednego sędziego. Pozostałości w ośrodkach zamiejscowych są wyższe niż w Sądzie w Warszawie, co jest następstwem z jednej strony przekazania im 606 spraw, po dniu ich powołania - zgodnie z właściwością miejscową, z drugiej - mniejszym obciążeniem sprawami wyznaczonymi do rozpoznania poszczególnym sędziom i składom orzekającym w tych ośrodkach.

2. Zainteresowanie sprawami rozpoznawanymi przez NSA na rozprawach ze strony uczestników postępowania jest zróżnicowane. Badania reprezentatywnej próby spraw wskazują^{6/}, że pełnomocnicy orędowni w admiinstracji państwowej wystąpili przed Sądem w Warszawie i nie tylko w 49,6% spraw. Bardzo często w sprawach nie brali udziału pełnomocnicy naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, których decyzje były zaskarżone do Sądu. Skrupulatnie były obsadzone rozprawy przez pełnomocników Głównego Urzędu Cez. Niektóre terenowe organy administracji państwowej były niekiedy reprezentowane nawet przez dwóch pracowników: radcę prawnego oraz specjalistę z danej dziedziny spraw np. inżyniera,

6/ W Sądzie w Warszawie badaniem objęto 500 spraw, w Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku - 100.

ekonomistę, lekarza. W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku pełnomocnicy organów administracji państwowej wystąpili zaledwie w 21% spraw. Jest charakterystyczne, że kiedy Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznawał sprawy z terenu województw chełmskiego, lubelskiego oraz zamojskiego na sesji wyjazdowej w Lublinie, w sprawach tych nie brali udziału pełnomocnicy Wojewody Chełmskiego. W sprawach podatkowych i celnych udział pełnomocników organów administracji państwowej wyrażał się wskaźnikiem 81%, w sprawach komunalno-mieszkaniowych - 54%, w sprawach wywłaszczeniowych - 50%, w sprawach rolnych - 36%, komunikacyjnych i łączności - 33%.

Obywatele korzystali z pomocy adwokackiej jako pełnomocników procesowych w 14,6% spraw zbadanych w Sądzie w Warszawie oraz w 7% spraw zbadanych w Ośrodku w Gdańsku. Obywatele korzystali z tej formy pomocy przede wszystkim w sprawach: lokalowych i gospodarki terenami oraz rolnych^{7/}. Poziom występień adwokackich przed Sądem był bardzo zróżnicowany, niektórych wypadkach wysoki, w większości jednak spraw wykazujący brak znajomości teorii i przepisów prawa administracyjnego.

Prokuratorzy brali udział w rozprawach na zasadzie dokonywanego wyboru w wyniku powiadomienia przez Sąd o skargach na decyzje administracyjne wnoszone do Sądu. Zgodnie z zaleceniami Prokuratora Generalnego rozprawy obsadzali prokuratorzy prokuratur wojewódzkich i kich. Prokurator Prokuratury Generalnej wziął udział tylko w jednej sprawie na rozprawie oraz z inicjatywy NSA w jednym posiedzeniu niejawnym, na którym rozpatrywano ważne i złożone zagadnienie prawne. W Sądzie w Warszawie prokuratorzy wystąpili ogółem w 8% spraw, w Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku -

7/ W pierwszej kategorii spraw strony były reprezentowane przez adwokatów w 16,5% spraw, w drugiej - w 15,5%.

w 64% spraw. Podobnie odnotowano wysoki udział prokuratorów w Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie. W Sądzie w Warszawie prokuratorzy zgłaszali przede wszystkim udział w sprawach lokalowych oraz z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /82%/ , zezwoleń na zamieszkanie w stolicy, ewidencji ludności oraz budowlanych. Analiza tego udziału wskazuje, że pożądany byłby przede wszystkim udział prokuratora w sprawach o charakterze precedensowym, w których są rozważane ważne zęgodnienia prawne. Do udziału w takich sprawach są predysponowani głównie prokuratorzy Prokuratury Generalnej. Odrębnym zęgodnieniem jest wnoszenie skarg przez prokuratorów z własnej inicjatywy, zwłaszcza w tych sprawach, w których nie można oczekiwać inicjatywy strony zainteresowanej w nieuwianiu pozytywnej dla niej decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Jak wspomniano, tej inicjatywy ze strony Prokuratury nie stwierdzono. Zjawisko to może być wynikiem zarówno korzystania nadal przez prokuratorów wyłącznie z możliwości prawnej wnoszenia sprzeciwów od niezgodnej z prawem decyzji do organów administracji państwowej, jak i małego zainteresowania kontrolą legalności decyzji.

Orzecznictwo NSA

Spółród 6.594 spraw podlegających załatwieniu w trybie procesowym 43% zostało zakwalifikowanych do rozpoznania na rozprawach a c h. Uskafnik ten wprowadzony dla całego roku należy ocenić relatywnie, ponieważ o ile w pierwszym okresie roku nadal zdecydowana większość spraw była rozpoznawana i załatwiana definitywnie na posiedzeniach i e j a w n y c h przez odrzucenie skargi, o tyle w drugiej połowie roku liczba spraw rozpoznawanych co do istoty skargi na rozprawie zyskała widoczną przewagę /ok. 60%/.

1. Wprawdzie z liczby 4.736 spraw 2.041 zostało rozpoznanych i załatwionych finalnie na rozprawach a c h, a 2.695 na posiedzeniach i e j a w n y c h, to jednak łączna liczba spraw rozpoznanych na tych posiedzeniach była wyższa i wynosiła 3.424. Było to następstwem tego, że w ostatnim roku ponad co piąta sprawa /729 - 21%/ rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym przechodziła do następnej fazy postępowania na rozprawie.

Analizując przyczyny odrzucenia tak dużej liczby skarg westępnej fazy postępowania na posiedzeniach niejawnych Sądu oraz przyjmując 2.695 spraw za podstawę porównania, należy wyróżnić w kolejności:

- 56%, niedopuszczalność wniesienia skargi, ponieważ postępowanie administracyjne w sprawach zostało wszczęte przed dniem 1 września 1980 r., tj. przed dniem wejścia przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych,
- 17%, z powodu nie uszczenia przez stronę skarżącą wpisu od skargi,
- 10%, z powodu niewłaściwości NSA, gdyż skarga dotyczyła aktu nie będącego decyzją administracyjną lub dotyczyła kategorii decyzji nie objętych kontrolą tego Sądu /art. 196 § 2 KPA/,
- 5%, wniesienie skargi po terminie, przy równoczesnym braku przesłanek do jego przywrócenia,
- 4%, nie wyczerpanie przez skarżącego toku instancji administracyjnych przed skierowaniem skargi do Sądu,
- 8%, inne przyczyny, np. nie usunięcie w wyznaczonym czasie określonych uchybień formalnych popełnionych przy wnoszeniu skargi.

Przeważała zatem nadal jako przyczyna odrzucenia skargi bariera czasowa, dzień wejścia w życie ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, chociaż już w nieporównanie mniejszym stopniu niż miało to miejsce w 1980 r. 8/. Należy wyjaśnić, że pewna część tych skarg, zwłaszcza wnoszonych przez adwokatów, dotyczy spraw, w których postępowanie administracyjne zostało wprowadzone wszczęte po dniu wprowadzenia sądowej kontroli decyzji, jednakże chodzi tu o postępowanie w trybie nadzoru w sprawach zakończonych już uprzednio decyzją ostateczną. NSA traktuje w swoim orzecznictwie postępowanie w trybie nadzoru jako postępowanie w tej samej sprawie, za inną jego fazę. Zgodnie z tym poglądem o dopuszczalności skargi decyduje dzień wszczęcia postępowania w sprawie.

W grupie 729 spraw rozpoznanych na posiedzeniach niejawnych przed skierowaniem ich na rozprawę 56% dotyczyło zwolnienia od kosztów sądowych, 20% wstrzymania wykonania decyzji administracyjnych, 10% zawieszenia postępowania, a 7% przywrócenia terminu do wniesienia skargi.

2. Orzecznictwo NSA na r o z p r a w a c h charakteryzował wysoki wskaźnik uwzględnionych skarg. Z liczby 2.041 rozpoznanych spraw, sprawy, w których Sąd uznał skargi za zasadne, stanowiły 41%.

1. mianowicie w 37,4% spraw Sąd uchylił zaskarżone decyzje,

8/ wszystkie skargi rozpoznane na posiedzeniach niejawnych /804/ zostały odrzucone z powodu: wszczęcia postępowania administracyjnego przed dniem 1 września 1980 r., przy czym równocześnie w 11% z nich strony nie wyczerpały toku instancji, a 5,5% nie podlegało właściwości NSA.

W dalszych 3,5% stwierdził nieważność decyzji, zaś w 0,1% ograniczył się do stwierdzenia ich niezgodności z prawem. W pozostałych sprawach Sąd oddalił lub odrzucił skargi. Wysoki wskaźnik uwzględnianych skarg był następstwem przede wszystkim uchybień popełnionych w postępowaniu administracyjnym mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, o czym będzie mowa w dziale sprawozdania oceniającym działalność organów administracji państwowej.

Z perspektywy roku można mówić o zarysowaniu się określonych tendencji w orzecznictwie Sądu.

Na wstępie należy wspomnieć o tendencji stosowania r o z s z e r z a j ą c e j wykładni przepisów normujących z a k r e s r z e c z o w y kontroli NSA. Wyrazem tego było np. uznanie właściwości NSA w sprawach ze stosunku pracy związanego z pracownikiem na podstawie mianowania, aczkolwiek ta kategoria spraw nie została wyraźnie wymieniona w art. 196 § 2 KPA. Sąd uznał jednak, że mieści się ona w ogólnej kategorii pojęciowej "spraw zatrudnienia" /art. 196 § 2 pkt 19/. Z tej samej tendencji wynikało przyjęcie, że o uznaniu rozstrzygnięcia administracyjnego za decyzję w rozumieniu KPA przesądza nie nazwa i forma zewnętrzna aktu lecz jego treść.

W następstwie tego Sąd uznał swoją właściwość w takich sprawach jak wydawanie "zaświadczeń" o prawie do dodatkowych świadczeń na rzecz kombatanów, rozstrzyganie sporów na tle świadczeń pocztowo-telekomunikacyjnych objętych prawem wyłączności przedsiębiorstwa "PPPiT", odmawianie załatwienia spraw lokalowych przez te renowe organy administracji państwowej, nagminnie w formie "zawiadomień" albo pism.

Sąd przyjął w swoim orzecznictwie po dłuższych przemysleniach ^{Sądziów} oraz analizie praktyki i teorii prawa zasadę, zgodnie z którą podsta- wę decyzji administracyjnych mogą stanowić wyłącznie przepisy pow-

szechnie obowiązujące, a więc zawarte w aktach rzędu ustawy oraz wydanych na ich podstawie aktach normatywnych. Sąd nie kwestionuje możliwości przyznawania u p r a w n i e ń obywatelom i ich organacjom również aktami normatywnymi nie mającymi mocy powszechnie obowiązującej, uznaje jednak, że przyznawanie tych uprawnień nie może następować w drodze decyzji, o których mówi KPA, a powinno następować w innych formach stosowania prawa w sprawach indywidualnych.

Na szczególną uwagę zasługuje głębokie wejście kontroli sądowej w sferę decyzji u z n a n i o w y c h. Sprawy te są w praktyce najbardziej kontrolersyjne. Przepisy prawne stanowiące podstawę wydawania takich decyzji albo w ogóle nie precyzują żadnych warunków, od których zależy treść rozstrzygnięcia, albo precyzując je pozostawiają uznaniu organu wydanie decyzji o treści uprawniającej lub zobowiązującej, pomimo spełnienia tych warunków w sprawie. Celem tak zredagowanych przepisów jest stworzenie organom administracji możliwości elastycznego działania i realizowania określonej polityki administracyjnej w zmieniających się warunkach, w tym dzielenie dóbr deficytowych. Ubocznym skutkiem takich rozwiązań prawnych jest niekiedy krzewienie się protekcjonizmu, a nawet nadużyć władzy oraz alienacji treści takich decyzji pod względem ich celowości. Poda jednak, czy wydał je organ uprawniony, czy strona miała zapewniony udział w postępowaniu wyjaśniającym stan faktyczny sprawy przed jej rozstrzygnięciem, czy wyjaśniono należycie okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, czy nie ma rozbieżności pomiędzy ustalaniem stanu faktycznego a treścią decyzji i jej uzasadnieniem, a także czy rozważono sprawę w świetle wszystkich przepisów prawa

materiałnego, które mogły mieć zastosowania w danej sytuacji. Zdaniem NSA, w świetle art. 7 KPA, nakazującego m.in. organom administracji państwowej uwzględnienie interesu społecznego oraz szerszego interesu obywateli, jeżeli w sprawach uznaniowych interes społeczny - jako wartość nadrzędna nie stoi temu na przeszkodzie oraz nie przekracza to kompetencji i możliwości faktycznych organu, powinien on załatwić sprawę w sposób pozytywny dla obywatela /strony/. Praktyka wskazuje, że w sprawach tego rodzaju, w których Sąd uchylał decyzje organów administracji ze względu na naruszenie wskazywanych wyżej przepisów o postępowaniu i zasad stosowania prawa, niezmiernie rzadko nowe decyzje były zaskarżane po raz wtóry do NSA.

Stosując przepisy m a t e r i a l n e g o prawa administracyjnego, zwłaszcza te, które zawierają wyrażenia nieostre, albo napotykać na niedopowiedzenia w regulacji prawnej NSA starał się uwzględnić społeczny cel aktu prawnego, przeciwdziałając dowolności ocen oraz bezkrytycznemu formalizmowi. Przykładem pierwszej tendencji była kontrola prawidłowości ocen organów administracji dotyczących wyznaczania nabywców gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi, np. czy kandydaci na nabywców prowadzili dotychczas gospodarstwo rolne "w sposób racjonalny". Przykładem drugiej - przeciwstawianie się praktyce odmawiania rolnikom pozwoleń na budowę na terenach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na produkcję rolną /w tym sadownictwem, pszczelarstwem/ obiektów budowlanych związanych ściśle z tą produkcją - np. dla przechowywania sprzętu i urządzeń niezbędnych dla uprawy czy produkcji.

Znaczną uwagę poświęcono w orzecznictwie kryteriom s t o s u n-

ku administracji - prawnej o i jego elementom. Konieczność ta wystąpiła głównie na tle przepisu art. 14 ustawy, zgodnie z którym nie podlegają zaskarżeniu do NSA decyzje, w których postępowanie administracyjne zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 1 września 1980 r. Praktyka stawała przed Sądem szereg bardzo skomplikowanych zagadnień. Spośród wielu można przytoczyć przykład, gdy uprawniony składa w organie administracji do wykonania wyrok sądowy orzekający eksmisję dewastującego lokal najemcy lub b. współmałżonka. Żądany przeważnie przed laty wniosek o wykonanie wyroku wszcząć w myśl KPA z mocy prawa postępowanie administracyjne. W jakiej jednak sytuacji prawnej znajduje się eksmitowany, właściciel/zarządca/budynku, do którego ma nastąpić eksmisja, czy inni zamieszkali w nim najemcy, jeżeli konkretyzacja tego wyroku następuje po 1 września 1980 r. Osoby te dopiero teraz mogą bronić się prawnie: pierwsza - przed przydzieleniem jej tego lokalu, pozostałe - przed przydzieleniem go temu najemcy. Sąd musiał rozstrzygnąć, czy fakt wszczęcia postępowania administracyjnego nieraz na długo przed 1 września 1980 r. pozabawiał te osoby prawa zaskarżenia wydanych po tym dniu decyzji administracyjnych do NSA. Sąd rozstrzygnął to zagadnienie na korzyść ochrony praw podmiotowych osób wstępujących do sprawy po dniu wejścia w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Sąd wypowiedział się natomiast, o czym była już mowa, przeciwko traktowaniu postępowania w trybie nadzoru jako odrębnej sprawy w rozumieniu art. 14 ustawy, uznając że chodzi tu o "sprawę" w znaczeniu stosunku materialno-prawnego, a nie procesowego. Nie było bowiem intencją ustawodawcy, co potwierdzali twórcy ustawy, cofanie się do spraw

rozstrzygniętych nieraz przed wielu laty, biorąc pod uwagę, że organy administracji uchylają niekiedy lub stwierdzają nieważność decyzji ostatecznych w trybie nadzorczym po wielu latach od ich wydania w tzw. zwykłym postępowaniu instancyjnym. W tym miejscu należy jednak wyjaśnić, że w kwestii tej wyrażane są również wśród prawników odmienne poglądy.

3. Biorąc pod uwagę jednoinstancyjność sądownictwa administracyjnego oraz orzekanie także przez ośrodki zamiejscowe Sądu I instancji znaczenie ma zapewnienie jednolitości orzeczeń, że jednym z głównych celów jego wprowadzenia było ukształtowanie prawidłowego i jednolitego stosowania prawa przez organy administracji w Państwie wbrew branżowym i lokalnym partykularyzmom. Temu celowi służy wydawanie przez Biuro Orzecznictwa Sądu komunikatów o ważniejszych rozstrzygnięciach o charakterze precedensowym zarówno na rozprawach jak i na posiedzeniach niejawnych. Analizuje się i omawia zagadnienia, w których poszczególne składy orzekające zajęły rozbieżne stanowisko. Stosowane zlecenia opracowywania referatów, niekiedy specjalistom z zewnątrz i omawianie następnie wykonanych kwestii prawnych na ogólnych spotkaniach sędziów. Temu celowi służyło też zorganizowanie w listopadzie 1981 r. trzydniowego sympozjum dla wszystkich sędziów NSA w Popowie. Wzięli w nim również udział Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciele Sądu Najwyższego, Prokuratury, nauki prawa, a także Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Podstawę dyskusji stanowiło 8 referatów opracowanych na tle spraw wynikających z orzecznictwa sądowego.

Podjęto sugestie kierownictwa Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego przyjęcia wykładni umożliwiającej stawianie Sądomi Najwyższemu pytań prawnych przez poszczególne składy orzekające NSA - na podstawie art. 391 kpc. Popuszczalność stwierdzenia tej drogi była dotąd przedmiotem rozbieżnych stanowisk w gronie prawniczym.

Do Sądu Najwyższego wpłynęły trzy sprawy z zakresu administracyjnego. Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną od wyroku uchylającego decyzję Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Wiadomości oraz od postanowienie Sądu odzwojującego skargę w sprawie, w której organ administracji w postępowaniu wszczętym w trybie nadzoru po dniu 1 września 1981 r. stwierdził nieważność decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu wszczętym przed dniem wejścia w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji. Przeciwnie rewizję nadzwyczajną złożył Prokurator Generalny od wyroku rozstrzygającego kwestię, czy podwyższony czynsz opłaca się również od pokoju przydzielonego jako powierzchnia dodatkowa. Istotnym nadaje się, że ta forma sądowej kontroli w trybie nadzwyczajnym przyczyniła się w istotny sposób do ujednolicenia pojęć w sferze stosowania prawa administracyjnego.

Dotychczasowa działalność administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1. Na wstępie należy zastrzec, że ocena działalności administracji państwowej wyłącznie w świetle orzecznictwa NSA musi mieć charakter o generalny. Wynika to stąd, że organy administracji państwowej działają w różnorodnych prawnych formach, a tylko jedna z nich - o rzeczone - nie jest poddana kontroli NSA.

Nie wszystkie też kategorie decyzji administracyjnych podlegają

zaskarżeniu do Sądu, a tylko te z nich które zostały wyliczone w art. 196 § 2 KPA oraz z zakresu cenzury. Wreszcie, inspiracja postępowania sądowego wynika z reguły z inicjatywy strony, ta zaś zaskarża tylko decyzje dla niej niekorzystne. Tylko w sprawach, w których występują strony o sprzecznych interesach, niezgodna z prawem decyzja korzystna dla jednej ze stron, skarzona jest potencjalnie do Sądu przez drugą lub pozostałe. Wobec pasywnej roli prokuratora oraz organizacji społecznych, działających w ramach swoich zainteresowań statutowych - w zakresie zaskarżenia decyzji do NSA - o czym była mowa, niezgodne z prawem decyzje nie są zatem zaskarżane na niekorzyść stron, ani na korzyść osób nieporadnych, rezygnujących z prawa do skargi. Trzeba brać też pod uwagę, że w praktyce prokurator ^{może} zaskarżać decyzje niezgodne z prawem do organów administracji w drodze sprzeciwu.

Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA

trzeba zatem ocenić w sposób relatywny.

Przyjmując dane szacunkowe, zgodnie z którymi organy administracji państwowej wydają rocznie w pierwszej instancji od 10-11 milionów decyzji, z których w zależności od ich rodzaju i województwa 2-6% jest zaskarżanych w trybie odwoławczym do drugiej instancji, liczbę 6.594 spraw wniesionych do NSA należy uznać za umiarkowaną. Nie potwierdziły się zatem obawy przeciwników wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, że skargi na te decyzje "zaleją" sądy oraz uniemożliwią działalność administracji.

Wskaźnik 41% spraw, w których zaskarżone decyzje zostały uchylone przez Sąd, względnie Sąd stwierdził ich nieważność, jest

9/ w badanej próbie spraw stanowiły one tylko 25%

istotnie bardzo wysoki. Trzeba go jednakże oceniać na tle ogólnej liczby wydawanych decyzji. Należy w tym miejscu dokonać pewnej korekty, wynikającej z poprzednich spostrzeżeń. Jeżeli w sprawach wszczętych na wniosek Sąd stwierdził tyle naruszeń prawnych, to trzeba się również liczyć z naruszeniami w sprawach, w których nie służy skarga do NSA lub w których strony nie są zainteresowane w kwestionowaniu pozytywnych dla nich rozstrzygnięć. Rozmiarów tych naruszeń nie znamy i mogłyby ujawnić badania przeprowadzone przez organy kontroli i inspekcji na zasadzie sprawdzania spraw w kolejności jak są przez organy administracji zgłaszane lub określonej próby.

2. Przyjmując za podstawę porównania skargi u w z g i e d n i o n e przez Sąd na skutek stwierdzenia naruszenia prawa, należy wymienić na wstępie 9,5% spraw, w których NSA stwierdził naruszenie prawa. Były to najczęściej naruszenia prawa sklasyfikowane w art. 156 § 1 KPA, a przede wszystkim w jego pkt 2 /"brak podstawy prawnej lub rażące naruszenie prawa"/. Chodziło tu o decyzje nakładające obowiązki na obywateli lub ich organizacje pomimo braku ku temu podstaw ustawowych lub bezpodstawnie cofające uprawnienia przyznane uprzednio decyzjami, rozstrzygające sprawy podlegające załatwieniu w innej formie lub trybie. Miały miejsce także wypadki naruszenia przepisów o właściwości - np. przez rozstrzyganie sporów o charakterze cywilno-prawnym. Dalejszych 16,2% stanowiły decyzje uchylone z powodu istotnego naruszenia prawa materialnego, a więc rozstrzygnięcia wbrew postanowieniom tego prawa /art. 207 § 2 pkt 1 KPA/.

Sąd przyjął też w dalszych 27,9% skarg uwzględnionych równo-

czesne naruszenie prawa materialnego oraz przepisów o postępowaniu. W wyniku przyjętej regulacji przez ustawodawcę i braku wyrażonej granicy pomiędzy decyzją wydaną "z rażącem naruszeniem prawa" oraz z naruszeniem prawa materialnego mającym "wpływ na wynik sprawy" przeprowadzenie rozgraniczenia między obu stopniemi naruszeń jest trudne i często należy od ostrości spojrzenia składu orzekającego. Około 4,6% stanowiły sprawy, w których uchylenie decyzji nastąpiło z przyczyn dających podstawę do wznowienia postępowania w sprawie, w których pkt 2 KPA/. Największa grupa 41,8% - to sprawy, w których Sąd uchylił decyzję z powodu innych naruszeń przepisów procesowych i mogących mieć wpływ na wynik sprawy /art. 207 § 2 pkt 3 KPA/. Nie oznacza to, że w tej grupie spraw nie mógłby mieć miejsca również naruszenia prawa materialnego. Jeżeli organ administracji przeprowadził bowiem niedbale postępowanie wyjaśniająco-dowodowe i Sąd miał uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego w sprawie, to można mieć obiektywne, czy prawo materialne zostało prawidłowo zastosowane do tego stanu. Taki pogląd uzasadnia, o czym już wspomniano, zjawisko, że po uchyleniu decyzji przez Sąd, sprawa nader rzadko trafiała ponownie do NSA. To zaś może świadczyć, tylko o tym, że albo organ po ponownym wnikliwym zbadaniu sprawy wydał decyzję satysfakcjonującą stronę, albo wnikliwie przeprowadzone tym razem postępowanie i zakończone decyzją z wyzerpującym uzasadnieniem przekonało stronę o braku zasadności jej roszczeń. Jedno i drugie zjawisko jest prawidłowe.

Spośród uchylonych przepisom postępowania administracyjnego, poza wskazanymi już szeroko występującymi wadliwościami w ustale-

niu w sposób wnikliwy stanu faktycznego, należy wymienić między innymi:

- wiążące się z tym negatywne naruszenie art. 10 § 1 KPA zobowiązującego organ administracji do zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów,
- niepowiadomienie o wszczęciu postępowania na wniosek jednej strony pozostałych stron zainteresowanych rozstrzygnięciem w sprawie, a w przypadku wszczynania postępowania z urzędu także strony, której postępowanie dotyczy; strona dowiadywała się często o wszczęciu postępowania w jej sprawie dopiero w dniu doręczenia jej decyzji nakładającej na nią obowiązek,
- rozdzielanie rozpoznawania spraw dotyczących tego samego przedmiotu, np. wyznaczenie kandydata na nabywcę tej samej państwowej nieruchomości rolnej, gdy w sprawie występowało kilku zainteresowanych, przy czym wydając decyzję pozytywną na rzecz jednej strony nie rozstrzygano równocześnie w odrębnych postępowaniach o żądaniach pozostałych; utrudniało to tym stronom obronę ich praw,
- niedbałe uzasadnianie decyzji, zwłaszcza decyzji negatywnych dla stron, bez wskazania jakie fakty organ administracji uznał za udowodnione, na jakich oparł się dowodach oraz z jakich przewidywał innym dowodom odmówił wiarygodności /art. 107 § 3 KPA/;
- nieprzestrzeganie formy przewidzianej dla decyzji, określonej w art. 107 § 1 kodeksu, co dezinformowało strony, które nie wiedziały, czy mają do czytania z piśmem urzędowym będącym decyzją oraz czy i jakie przysługują im środki odwoławcze, w tym skarga do NSA. Uchybienia te występowały często w sprawach ze stosunku pracy pracowników mianowanych, roszczeń rozstrzyganych w drodze administracyjnej przez organy przedsiębiorstwa

"Polska Poczta, Telegraf, Telefon", a także w sprawach lokalnych o przydział lokali mieszkalnych,

- nieuzasadnione stosowanie w trybie odwoławczym uchylenia decyzji z równoczesnym przekazaniem sprawy pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, gdy zgromadzony w aktach materiał pozwalał organowi drugiej instancji wydać decyzję rozstrzygającą istotę sprawy; wydłużało to niepotrzebnie czas załatwiania sprawy,
- niektóre organy, do których strony zaskarżały decyzje ostateczne, uchylały się od zbadania ich w trybie nadzoru i wydania w tym trybie stosownych decyzji i przekazywały podania organom, których decyzji dotyczyły albo odpowiadały zainteresowanym pismami w trybie pozaprocesowym; praktykę taką stosowały również niektóre ministerstwa.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że wskaźnik spraw w których stwierdzono przedstawiłone przykładowo wyżej uchybienia był znacząco wyższy od wskaźnika 41% spraw, w których Sąd uwzględnił skargi. Jeżeli bowiem z charakteru uchybień nie wynikało, że mogły one wpłynąć na treść rozstrzygnięcia, Sąd oddalał skargę, ograniczając się do ewentualnego zwrócenia uwagi organowi administracji na dostrzeżone naruszenia w formie wystąpienia /art. 214 KPA/.

3. Wskaźnik spraw, w których Sąd stwierdzał podstawy do uchylenia decyzji lub stwierdzenia ich nieważności kształtował się w sposób zróżnicowany w zależności od rodzaju spraw. Tak np. biorąc za podstawę porównania liczbę spraw rozpoznaczanych na rozprawach wyniósł on: w sprawach zdrowie i opieki społecznej 61%, zobowiązań podatkowych i należności celnych - 47%, leśnych i rolnych - 42%, budowlanych - 41,7%. Natomiast

ponieżej przeciętnej ogólnokrajowej /41%/. kształtował się ten wskaźnik np. w sprawach: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki terenami /40,1%/, wytwórczości /37,5%/, komunalności i łączności /36,5%/, rzemiosła, wytwórczości, handlu, przemysłu i gastronomii /32,4%/, czy ewidencji ludności, aktów stanu cywilnego, imion, nazwisk i obywatelstwa /28,1%/. Analizując przytoczone wskaźniki w grupach rzeczowych spraw trzeba mieć równocześnie na uwadze ich udział w ogólnej liczbie wpływów. Bardzo wysoki wskaźnik naruszeń prawa w kategorii spraw zdrowia i opieki społecznej, przy niskim udziale tych spraw w ogólnym wpływie nie wywiera takich sądowych skutków społecznego jak znacznie niższy od niego wskaźnik naruszeń prawa w powyższej liczbowo kategorii spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej czy rolnictwa. Stwierdza się również zróżnicowanie spraw, w których Sąd uwzględnił skargi, w przekroju t e r e n o w y m. Prowadzona statystyka nie pozwala na pełną orientację, tym niemniej przeprowadzone wytyrkowo badania orzecznictwa dotyczącego województw o wskaźniku wpływów nieproporcjonalnym do liczby ludności wskazały, że w niektórych województwach wskaźnik ten był jak już wspomniano wyższy od przeciętnej krajowej /woj. stołeczne warszawskie 51,6%, białsko-podlaskie 57,2%/.
Na tle orzecznictwa sądowego ujawniły się problemy natury ogólnej dotyczące adekwatności r e g u l a c j i p r a w n y c h, z których wybrane należały w tym miejscu zasymulizować. W sprawach sprzedaży rolnikom indywidualnym nieruchomości z Państwowego Funduszu Ziemi wydaje się uzasadniona zmiana zarządzenia Ministra Rolnictwa z 25 lipca 1979 r.

w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych /MP nr 19 poz. 114/, które już dzisiaj nie stwarza właściwych podstaw dla wydawania w pełni akceptowanych społecznie i gospodarczo decyzji wyznaczających nabywcę. Zawarte w nim sztywne preferencje nakazują np. sprzedanie gruntu właścicielowi dużego gospodarstwa, z tego tylko np. powodu, że prowadził gospodarstwo specjalistyczne, albo że dzierżawił nieruchomość, o której nabywcę ubiega się. Nie preferuje się /jako nabywcę/ młodych rolników, sąsiadów, a wysoce sprzedaczy produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej może być jako czynnik decydujący brana pod uwagę przez organ administracji w zasadzie jedynie wówczas, jeśli żadna z ubiegających się stron o nabycie nieruchomości nie korzysta z określonego zarządzeniem priorytetu. Warto też zauważyć, że ochrona prawna dotychczasowych dzierżawców sprzedawanych gruntów, jeśli prowadzi on racjonalną gospodarkę, nie jest skuteczna, gdyż naczelnicy gmin obchodzą tę preferencję w taki sposób, iż nie odwołują z nimi dzierżawy, wyznaczając niejedyńcy niemał naziemny nabywcami dzierżawionej nieruchomości osoby trzecie. Na podstawie decyzji zawiera się często szybko akty notarialne sprzedaży, nie czekając na wynik spraw w NSA, co stwarza w praktyce stany nieodwracalne.

Przepisy ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości nie stwarzają precyzyjnych kryteriów wywłaszczania nieruchomości, w tym ochrony gruntów rolnych. Wiele rozgorzczenia wśród obywateli wywołują żenująco niskie stawki odszkodowawcze, zwłaszcza że wojewodowie nie wszędzie nawet wykorzystali możliwość podniesienia stawek ogólnie obowiązujących w drodze terenowych aktów normatywnych. Zasada dostarczania nieruchomości zamiennej powinna również obowiązywać w przypadku odejmowania prawa własności

ci na podstawie innych przepisów m.p. ustawy z 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi.

Wspomnieć także należy o obiekcie, jakie nasuwa prawo celne w tym przepisy o udzielaniu ulg w opłatach celnych, które nie precyzują nawet w sposób ogólny zasad ich przyznawania.

Spostrzeżeń de lege ferenda dostarczyło również stosowanie prawa lokalowego oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin.

Dotychczasowa profilaktyczna

Rozwijając, zgodnie ze wskazaniami art. 214 KPA, działalność profilaktyczną Naczelny Sąd Administracyjny opierał ją, podobnie jak poprzednio, na sprawach załatwianych nie tylko w trybie procesowym, ale również pozaprosesowym, a także starał się spedytować zgromadzone spostrzeżenia uczestnicząc w pracach legislacyjnych.

1. W okresie sprawozdawczym skierowano do organów administracji państwowej 48 wystąpień, z czego większość do organów naczelnych i centralnych. Z tej liczby 21 z nich dotyczyło problemów natury ogólniej, natomiast 27 - uchybień stwierdzonych w poszczególnych sprawach indywidualnych. Tak m.p. wystąpienie Prezesa NSA do Prezesa Głównego Urzędu Cei zostało opracowane na podstawie 96 spraw rozpoznanych przez Sąd; dotyczyło ono niedostatków regulacji prawnej, a także uchybień w stosowaniu prawa przez organy celne. Jego następstwem były zalecenia wydane przez Prezesa GUC podległym pracownikom, a także spotkanie kierownictwa NSA i GUC. Przedmiotem wystąpienia do Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska była m.in. sprawa wspomnianych już stawk stosowanych przy wywłaszczaniu nieruchomości, a ostatniego do Ministra Rolnictwa i Gospo-

darki żywnościowej potrzeba rozważenia zmiany zarządzenia w sprawie cen, zasad i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Wystąpienie do Ministra Komunikacji omawiało wadliwość stwierdzane przez Sąd w sprawach cofania praw jazdy, zwłaszcza w tych sprawach, w których sądy lub kolegia do spraw wykroczeń orzekły jako karę dodatkową zakaz prowadzenia przez kierowcę pojazdów samochodowych na czas określony. Minister podzielał linię prezentowaną w orzecznictwie NSA zalecił terenowym organom administracji jednolite stosowanie tych zasad.

Ogółem adresatami 29 wystąpień byli ministrowie i urzędy centralne, w tym Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - 14, Minister Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej - 6, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej - 2. Wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego byli adresatami 11 wystąpień, z czego Prezydent m.st. Warszawy - 3. Prezesi Ośrodków Zamiejscowych NSA w Krakowie oraz Katowicach skierowali między innymi wystąpienia do terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, uogólniające błędy i uchybienia popełnione przez organy administracji w okręgu działania Ośrodka, utrudniające Sądowi prawidłową działalność.

Wystąpienia spotykały się z reguły z pozytywną reakcją ze strony ich adresatów.

2. Uznając wychowawczy charakter rozprawy sądowej Sąd zainicjował rozpoznawanie spraw na sesjach w styczniu. Sesje takie odbyły się na początku grudnia w Lublinie oraz w Olsztynie. W Olsztynie na zlecenie Wojewody rozprawom przyszedł chwała się duża liczba pracowników administracyjnych. W obu

- wypadkach po sesjach odbyły się spotkania sędziów z zainteresowanymi pracownikami urzędów wojewódzkich, na których omawiano zagadnienia związane ze stosowaniem prawa administracyjnego.
3. Przystąpiono również do publikowania orzeczeń NSA. Sąd uzyskał, poczynając od października 1961 r., stały limit w wydawnictwie PAN "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych". Zamieszczone tam orzeczenia są głosowane przez wybitnych teoretyków i praktyków prawa administracyjnego. Wydawnictwo ma niestety bardzo poważne opóźnienia - dotąd nie ukazał się jeszcze numer za lipiec 1961 r. Ukazywały się natomiast orzeczenia NSA w czasopiśmie: "Rada Narodowa - Gospodarka, Administracja", "Gazeta Prawnicza" "Organizacja, Metody, Technika", "Problemy Praworządności". Przygotowuje się pierwszy zeszyc "Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego", które jako półrocznik będzie wydawane przez "Wydawnictwo Prawnicze". Łącznie do publikacji skierowano 27 orzeczeń, z których opublikowano 13.
4. W radio, w telewizji oraz w prasie codziennej i tygodnikach ukazało się szereg wywiadów i informacji na temat działalności NSA. W audycjach oraz dyskusjach redakcyjnych uczestniczyli sędziowie. Warto odnotować w tym miejscu dyskusję w telewizji nad sprawą nabycia gruntów rolnych z PRZ, w której rozstrzygnięcie 9 osobowego sądu społecznego skompletowanego z przedstawicieli telewizorów było zbliżone z wyrokiem NSA, którego treści uczestnicy spotkania nie znali. Stała kolumnę prowadzoną przez sędziów NSA przyznano Sądowi w "Rzeczpospolitej".
5. Podobnie jak w roku 1960 kierownictwo Sądu spotykało się w ramach doskonalenia zawodowego z pracownikami urzędów wojewódzkich w Częstochowie, Krakowie, Suwałkach i Toruniu oraz czterokrotnie ze środowiskami adwokatckimi, zapoznając je z problemami

- tyką orzecznictwa sądowego.
6. Ocena skutecznego działania NSA będzie mogła być dokonana w sposób pełniejszy dopiero po upływie dłuższego czasu. Przedstawione w tym miejscu spostrzeżenia muszą mieć z konieczności charakter restrykcyjny, chociażby z uwagi na brak możliwości dokonywania porównań w oparciu o najmniej dwa pełne roczne okresy sprawozdawcze.
- Na skuteczność oddziaływania orzecznictwa sądowego oraz stosowanych form profilaktyki może wskazywać, o czym była już mowa, niski wskaźnik skarg wnoszonych po raz drugi do Sądu, w następstwie wydania przez organy administracji nowych decyzji - po uchyleniu przez NSA poprzednich.

Pewną orientację daje też informacja o zweryfikowaniu przez organy administracji państwowej 92 własnych decyzji zaskarżonych do NSA, co wyrażało potrzebę przekazywania skarg w tych sprawach Sądowi. Zauważa się jednak, że nie wszystkie organy, pomimo zaleceń Ministra Administracji, Gospodarki i Ochrony Środowiska oraz przypomnienia ze strony Prezesa NSA, nadsyłają kopie korygujących decyzji Sądowi, skutkiem czego informacja nie jest pełna. W każdym razie nawet te niekompletne dane wskazują, że sam fakt istnienia sądowej kontroli decyzji administracyjnych skłania organy administracji do refleksji i samokontroli.

Zauważa się zmniejszenie określonych naruszeń prawa w wyniku informacji o stanowisku zajmowanym w orzecznictwie sądowym np. - w sprawie podstawy prawnej decyzji administracyjnych, którą mogą stanowić wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące.

Obniżył się w przeciągu roku również wskaźnik skarg

uwzględnionych z 44% w pierwszej połowie roku do przeciętnej rocznej 41%. Należy jednak przestrzec przed przedwczesnym wyciąganiem sąd wniosków, bez dalszej obserwacji trendu. Odnotować trzeba stabilizację ilości wnoszonych skarg w przekroju miesięcznym.

Pozytywnie należy ocenić wyraźne zmniejszenie się liczby skarg na bezczynność organów administracji - z 55 w przeciągu czterech miesięcy 1960 r. do 39 w okresie całego roku 1961. Na zapobiegawczą funkcję Sądu wskazuje tu nadto fakt, że niemal nie dochodzi do wyznaczania rozpraw w tych sprawach, gdyż organy administracji w razie wpłynięcia skargi wydają pospiesznie decyzje.

W uzasadnieniach decyzji wojewodów stwierdzono pierwsze wypadki powoływania się na orzecznictwo NSA /np. Kielce, Nowy Sącz/.

W pewnej ilości spraw administracyjnych stwierdza się bardziej wklikiwe przeprowadzanie postępowania dowodowego, a nawet pierwsze wypadki zaznajamiania stron z wynikami tego postępowania przed wydaniem decyzji. Do zadowalającego ogólnie stanu jest jednak jeszcze w tym względzie daleko.

7. Naczelny Sąd Administracyjny uczestniczył, o ile było mu to dane, w pracach legislacyjnych. Na wniosek komisji sejmowych przedstawił swoje uwagi do projektów poselskich ustaw o tworzeniu prawa oraz o zawodzie radcy prawnego, na wniosek Ministra Sprawiedliwości do projektów ustaw: o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych oraz o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, na wniosek Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - do projektu zmiany prawa lokalowego oraz ustawy o gospodarowaniu terenami, a na

wniosek innych centralnych organów zgłoszono również uwagi do kilku innych projektów ustaw oraz normatywnych aktów wykonawczych np. z zakresu rolnictwa oraz cen. Zaproponowano także na wniosek niektórych ministerstw projekty wytycznych resortowych wyjaśniające wątpliwości w sprawie stosowania prawa /np. dotyczące stosowania KPA w sprawach podatkowych oraz w sprawach melunkowych/.

Działalność NSA w okresie stanu wojennego

Zgodnie z art. 53 dekretu o stanie wojennym nie mogą być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzje administracyjne w sprawach wymienionych w rozdziałach II i IV tego dekretu. W praktyce wyłączone zostały spod kontroli sądowej nieliczne kategorie spraw, a mianowicie: w sprawach cenzury, zezwoleń na organizowanie i przeprowadzanie imprez artystycznych, rozwiązywania oraz sportowych, zatrzymywania przesyłek pocztowych i korespondencji oraz orzekania o ich przepadku, a także w sprawie nakazania podjęcia pracy. Wprawdzie przepisy obu rozdziałów przewidują wydawania także innych jeszcze kategorii decyzji jak np. w sprawie zezwoleń na udawanie się do innych miejscowości czy organizowania zgromadzeń, jednakże sądowa kontrola w tych sprawach i tak nie mogłaby być sprawowana, ponieważ te sprawy nie należą do rodzajów wymienionych w art. 196 § 2 KPA, wyliczającym taksonomicznie sprawy poddane kontroli NSA. Z tej samej przyczyny wyłączenie kontroli odnosi się do decyzji o internowaniu, chociaż mówiło się o nich w rozdziale V, a nie w II i IV dekretu. W tych ostatnich sprawach wpłynęło do Sądu kilka skarg, które zostały odrzucone na posiedzeniach niejawnych.

W niektórych sprawach, np. lokalowych Rada Ministrów nie sko-

rzystała z upoważnienia, które daje jej dekret w rozdziale IV i nie wydała stosownego rozporządzenia, w związku z czym kontrola sądowa działa w tych żywotnych dla obywateli sprawach.

Wprowadzenie stanu wojennego w pierwszym miesiącu jego obowiązywania nie wpłynęło w sposób znaczący na zmniejszenie się liczby skarg wnoszonych na decyzje administracyjne. Rozprawy w I Instancji Sądzie Administracyjnym w Warszawie oraz w jego ośrodkach zamiejscowych odbywają się regularnie, a zawiadomienia o terminach rozpraw są honorowane przez organy ochrony porządku publicznego, jako podstawa uzasadniająca udania się stron, osób zainteresowanych pełnomocników do miejscowości, w których mieszczą się siedziby Sądów.

W związku z modyfikacją przez Sejm dekrety o stanie wojennym właściwość Sądu rozszerzy się na nowe sprawy, obowiązek podjęcia pracy/.

Współpraca Sądu z innymi organami, współpraca z nauką.

1. Stosunki NSA z Ministertwem Sprawiedliwości w o s c i mają charakter szczególny. Wyrażały się one w pomocy udzielanej przez Ministerstwo w: organizowaniu ośrodków zamiejscowych Sądu oraz występowaniu Ministra Sprawiedliwości do Rady Państwa o powołanie nowych sędziów. Minister Sprawiedliwości wydał też, po wysłuchaniu stanowiska kierownictwa Sądu, normatywne akty wykonawcze związane z funkcjonowaniem NSA. Brał też udział w sympozjum zorganizowanym na temat działalności Sądu, dokonując na nim wprowadzenia do dyskusji. Odrębny fragment w tej relacji stanowią rewizje nadzwyczajne Ministra Sprawiedliwości od wyroków NSA oraz skargi na decyzje tego Ministra rozpoznawane przez NSA.

2. Izba Cywilna i Administracyjna Sądu Najwyższego była informowana o ważniejszych rozstrzygnięciach NSA w drodze

przesyłania jej okresowych komunikatów. Znaczący był również udział Prezesa i sędziów SN w sympozjum zorganizowanym przez NSA. Korzystano z praktyki Biura Orzecnictwa SN. Uznano, w porozumieniu z SN, także za celowe podjęcie praktyki przedstawiania pytań prawnych Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 391 kpc. przez składy orzekające NSA. Ze względu na różnice występujące dotąd w poglądach co do możliwości stosowania tej instytucji przez NSA, korzystanie z niej uległo opóźnieniu, jednakże stosowne ustalenia zostały już przyjęte w następstwie listopadowego sympozjum w Popowie. Należy w tym miejscu przypomnieć, że znawczo ustalona ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje wyrażenie natomiast stawianie pytań prawnych temu Sądowi przez Prezesa NSA /art. 29/.

3. Współdziałanie z Prokuraturą cechowało zgłaszanie udziału prokuratorów w sprawach rozpoznawanych przez NSA. Nie zdarzało się niemal, jak wspomniano, aby prokuratorzy wnosili do Sądu skargi na niezgodne z prawem decyzje administracyjne, co mogłoby mieć istotne znaczenie, gdy strony nie wnoszą skarg, bądź z uwagi na odniesioną bezpodstawnie korzyść z decyzji, bądź ze względu na nieporadność. Można było zauważyć, że udział w rozprawach nie zawsze był uzasadniony charakterem spraw. Stąd sprawy o charakterze precedensowym, tworzące drogę właściwemu stosowaniu prawa, rozstrzygane były przeważnie bez udziału prokuratora. Trzeba jednak zauważyć, że wyrażony w literaturze pogląd przez autorzytet naukowy, zgodnie z którym NSA nie może stosować przepisu art. 59 kpc i uznawać z urzędu udziału prokuratora "za potrzebny w sprawie", wobec wyczerpującego umorowania tego udziału w KPA, ograniczył z kolei inspirację sądowną tego udziału do przesłania prokuratorom wojewódzkim zawiadomień o skargach, które wpłynęły do Sądu. Jest to jeszcze jeden

przykład niedostatków wynikających z zawężenia regulacji w KPA postępowania przed NSA do spraw najbardziej zasadniczych, przy równoczesnym odesianiu w sprawach nie uornowanych do "odpowiedniego" stosowania przepisów kpc, co wywołuje nierazko niejasności. Prokuraturze Generalnej przekazywano do wykorzystania komunikaty o rozstrzygnięciach NSA w ważniejszych kres-tach prawnych. Można oczekiwać, że przywrócenie po latach specjalizacji, przez wyodrębnienie w Departamencie I Prokuratury Generalnej zespołu kontroli przestrzegania prawa, przyczyni się do urealnienia współdziałania NSA z Prokuraturą w sferze kontroli stosowania prawa administracyjnego.

4. Na odnotowanie zasługuje współdziałanie zwłaszcza z m i n i s t e r s t w a m i : Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, które przesyłały Sądowni do zaopiniowania projekty szeregu ważniejszych aktów prawnych, a niekiedy występowały o wyrażenie opinii w indywidualnych skomplikowanych sprawach, których NSA nie mógł rozpoznać w trybie procesowym. Prezesi Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk oraz Głównego Urzędu Cel spotykali się w Sądzie z jego kierownictwem w celu omawiania zażądnień wiążących się ze stosowaniem prawa przez podległe im organy. Ministerstwa reagując na wystąpienia kierownictwa Sądu wydawały zalecenia terenowym organom administracji państwowej w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w ich działalności.
5. Szczególnego podkreślenia wymaga zainteresowanie działalnością NSA przedstawicieli nauki i prawników w kraju i za granicą, należy tu wymienić wizyty w Sądzie pracowników naukowych Bułgarii i ZSRR, a z państw zachodnich: z Francji, RFN, Berlina

Zachodniego, Stanów Zjednoczonych. Referaty o teoretycznych i praktycznych aspektach działalności NSA były prezentowane przez sędziów NSA na sympozjach międzynarodowych z udziałem naukowców z krajów socjalistycznych w Radziejowicach oraz prawników Stanów Zjednoczonych i RFN w Warszawie.

Wizyty w Sądzie złożyły, interesując się jego działalnością, wiceministrowie sprawiedliwości: Bułgarii, Mongolii, NRD, Węgier, ZSRR oraz minister sprawiedliwości Wenezueli.

Kontakty z naukowcami polskimi wyrażały się w głosowaniu przez nich orzeczeń NSA, kierowaniu pracownikami naukowymi do prac badawczych uwzględniających orzecznictwo sądowe w związku z opracowywaniem rozpraw dotyczących kontroli decyzji administracyjnych oraz brania udziału w sympozjum.

Współdziałanie z Sędem nawiązało też Towarzystwo Urbanistów Polskich, które na podstawie orzeczeń sądowych dokonuje stałej analizy funkcjonowania przepisów o planowaniu przestrzennym, a w tym zakresie także prawa budowlanego.

Problematyka kadrowa, socjalna i finansowo-gospodarcza.

1. Początek roku 1981 był okresem, w którym praca Naczelnego Sądu Administracyjnego ze stanem zatrudnienia 9 sędziów i 20 pracowników administracyjnych oraz obsługi zaczęła się przekształcać z fazy organizacyjnej, w fazę organizacyjno-orzeczniczą. Stopniowo następowała stabilizacja wpływu skarg do NSA, co pozwoliło na systematyczne, zgodne z realnymi potrzebami powiększanie kadry sędziowskiej i urzędniczej. Z dniem 1 lipca 1981 r. powstało 5 ośrodków zamiejscowych NSA. Działania organizacyjne zostały zatem zakończone. Na dzień 31 grudnia 1981 r. pracowało łącznie w NSA w Warszawie i jego ośrodkach zamiejscowych 48 sędziów

1. 75 pracowników administracyjnych oraz obsługi.

Spośród 48 sędziów, 18 zatrudnionych jest w Warszawie, zaś 30 w ośrodkach zamiejscowych. Z liczby tej 34 należy do PZPR, 5 do SD, 2 do ZSL, 7 jest bezpartyjnych. Wśród 48 sędziów, 28 /59% / przed powołaniem pracowało w sądownictwie powszechnym, 14 /29% / w administracji państwowej, 4 /8% / w prokuraturze i 2 /4% / było pracownikami naukowymi. Fakt, że kadra sędziowska swoim rodowodem sięga do sądownictwa powszechnego, administratora- cji państwowej, pracowników naukowych i prokuratury w sposób szczególnie korzystny wpływa na właściwy kierunek i poziom orzecznictwa sądowego.

Przebiegające miesięczne wynagrodzenie sędziego wraz ze wszystkimi dodatkami wynosiło 12.500 zł, zaś pracownika administracyjnego i obsługi 4.750 zł.

2. W Naczelny Sądzie Administracyjnym po jego powstaniu nie zostały utworzone organizacje związkowe. Zarówno sędziowie jak i urzędnicy sądowi doszli do wniosku, że dezintegracja ruchu związkowego nie sprzyjałaby atmosferze sprawnej i spokojnej pracy. Powołano natomiast Radę Pracowniczą, która zajmowała się sprawami pracowniczymi i socjalnymi. Rada ta decydowała o roz- działle wczasów, o sposobie korzystania z funduszu socjalnego i mieszkaniowego, opinała przyjęcia, zwolnienia i awansowa- nie pracowników. Współpraca pomiędzy Prezesem Sądu, a Radą pracowniczą układała się harmonijnie.

3. Wbrew sugestiom Prezesa Sądu, przy powołaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniono jego potrzeby lokalowe jedynie na 9 sędziów i 20 pracowników administracyjnych. Wzrost kadry do 18 sędziów i odpowiednio zwiększonej ilości pracowników administracyjnych spowodował trudne lokalowe warunki pracy.

Czynione są starania o poszerzenie powierzchni lokalowej.

Powołane ośrodki zamiejscowe posiadają warunki lokalowe bardzo dobre /Gdańsk, Kraków, Gliwice / lub dość dobre /Poznań, Wrocław /.

4. W roku 1981 ogólne wydatki NSA wyniosły 14.132.491 zł, dochody natomiast 4.602.000 zł, co stanowi 32% wydatków. Przewiduje się, że wpływy z pobieranych opłat sądowych będą w stanie pokryć w roku 1982 wydatki Naczelnego Sądu Administracyjnego w granicach 35%.

W n i o s k i

1. Analiza działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego na przestrzeni roku 1981 upoważnia do stwierdzenia, że założony został okres jego o r g a n i z a c j i. Sąd stał się w pełni organem wymiaru sprawiedliwości, w którym funkcja o r z e c z - n i c z a stała się jego funkcją p o d s t a w o w ą.

2. Liczba i przebieg pod względem rzeczowym skarg wnoszonych do Sądu, a także wysoki wskaźnik skuteczności tych skarg potwierdzają t r a f n o ś ć decyzji p o l i t y c z n e j wpro- wadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych w PRL - jako z a s a d y u s t r o j o w e j. Nieuzasadnione okazały się również obawy, że nowa instytucja sparaliżuje działalność administracji państwowej. Wprost przeciwnie, z perspektywy roku można stwierdzić, że orzecznictwo i profilaktyczna działal- ność NSA, przyczyniając się do wzrostu z a u f a n i a obywa- teli do instytucji prawnych państwa socjalistycznego, służy równocześnie p o m o c ą organom administracji w jednolitym i prawidłowym stosowaniu prawa oraz odbudowywaniu do nich zaufania społeczeństwa.

3. W świetle skarg wnoszonych do NSA przestrzeganie prawa przez administrację nasuwa szereg problemów, z których, o czym świadczy wysoki wskaźnik /41%/ spraw zakończonych uwzględnieniem skarg, nie licząc spraw, w których stopień stwierdzonych naruszeń prawa nie dawał podstaw do uchylecia zaskarżonych decyzji. Wprawdzie, jak wykazano to w sprawozdaniu, orzecznictwo administracyjne i sądowe w tych sprawach nie mogą być wyłącznym miernikiem działalności administracji, jednakże ująwione naruszenia nie mogą pozostać bez reakcji właściwych organów.
4. Orzecznictwo sądowe charakteryzowało pojęzione wejście w sferę działalności administracji w formie decyzji. Znalazło to swój szczególny wyraz w zakresie kontroli decyzji u nas i o tym oraz stosowaniu rozszerzającej wykładni przepisów normujących przedmiotowy zakres kontroli sądowej.
5. Realizowana była skutecznie większość wniosków zawartych w sprawozdaniu z działalności Sądu za rok 1980, jak np.: utworzenie ośrodków zamiejscowych Sądu, wzmocnienie kadry sędziowskiej, wprowadzenie specjalizacji rzeczowej w Sądzie w Warszawie przez powołanie wydziałów procesowych, wzmocnienie Biura Orzecznictwa, rozszerzenie działalności profilaktycznej, wykorzystywanie analizy działalności orzeczniczej dla informowania właściwych organów o niedokształtności przepisów materialnego prawa administracyjnego lub wykorzystywanie jej w pracach legislacyjnych. Realia stanu wojennego ograniczyły natomiast przebiegiowo podjętą publikację orzeczeń sądowych. Nie zdołaliśmy rozwiązać ostre problemy lokalowe Sądu w Warszawie.
6. Na tle analizy zainteresowania organów administracji postępowaniem przed Sędem należy domagać się większego udziału w rozpra-

- wach sądowych pełnomocników oraz sędziów, których decyzje zostały zaskarżone.
7. Wydała się pożądana reorientacja działalności Prokuratury w zakresie normowanym przepisami KPA o sądowej kontroli decyzji administracyjnych, w szczególności przez:
 - korzystanie przez prokuratorów z możliwości zaskarżenia decyzji do NSA, zwłaszcza w sprawach, w których strony nie są zainteresowane we wnoszeniu skarg, z przyczyn o których była mowa,
 - trafniejszy dobór spraw, w których prokurator zgłasza udział, zwłaszcza o dużym znaczeniu społecznym oraz w których występują problemy prawne, nawet kosztem ilościowego zmniejszenia udziału w innych sprawach,
 - włączenia się do postępowania również prokuratorów Prokuratury Generalnej; inspiracja tego udziału mogłaby wychodzić również od strony NSA przez przyjęcie dopuszczalności stosowania art. 59 kpc.
 8. W celu ułatwienia zapewnienia jednolitości orzecznictwa NSA i pogłębienia współdziałania z SN należałoby przystąpić do realizacji ustalenia wskazującego na dopuszczalność przedstawiania przez składy orzekające NSA pytań oraz Prokuratury do Sądu Najwyższemu - na podstawie art. 391 kpc.
 9. Przystąpić się do badań skuteczności orzecznictwa sądowego oraz bardziej pogłębionych badań zakresu i stopnia przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej.
 10. Zachowując swoją aktualność dotychczasowe wnioski z sprawozdania za rok 1980 w sprawie rozwijania działalności Prokuratury oraz wykorzystywania wniosków z orzecznictwa sądowego w pracach legislacyjnych.

w których NSA deklaruje nadal swój udział.

11. Zachodzi potrzeba powołania w roku 1982 dalszych 3-5

sędziów w NSA w Warszawie oraz w jego Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku, w tym specjalistów z zakresu prawa podatkowego, w związku ze wzrostem spraw tego rodzaju. Konieczne jest również rozwiązanie krytycznej sytuacji lokali w Sądzie w Warszawie.

Warszawa, styczeń 1982 r.

Załącznik Nr 2

Ogólny wpływ spraw według województw w okresie od 1.1.-31.XII.1981r.
(skargi na decyzje)

Lp.	Województwa	Wpływ	% ogólnej sumy spr.	Lp.	Województwa	Wpływ	% ogólnej sumy spr.
1.	St. warszawskie	1132	15,6%	26.	Olsztyńskie	66	0,9%
2.	Białostockie	124	1,7%	27.	Opolskie	112	1,6%
3.	Białostockie	221	3,1%	28.	Ostrołęckie	50	0,6%
4.	Białskie	187	2,6%	29.	Piasek	68	0,9%
5.	Bydgoskie	227	3,1%	30.	Piotrkowskie	89	1,3%
6.	Chełmskie	46	0,6%	31.	Płockie	50	0,6%
7.	Ciechanowskie	42	0,5%	32.	Poznańskie	296	4,1%
8.	Częstochowskie	108	1,5%	33.	Przemyskie	60	0,8%
9.	Elbląskie	72	1%	34.	Radomskie	130	1,9%
10.	Gdańskie	350	4,9%	35.	Rzeszowskie	103	1,4%
11.	Gorzowskie	80	1,2%	36.	Siedleckie	97	1,3%
12.	Jeleniogórskie	49	0,7%	37.	Sieradzkie	63	0,8%
13.	Kaliskie	162	2,2%	38.	Skiermiewickie	74	1,1%
14.	Katowickie	282	4%	39.	Śląskie	82	1,2%
15.	Kieleckie	204	2,8%	40.	Świdawskie	80	1,2%
16.	Konarskie	88	1,3%	41.	Szczecińskie	261	3,6%
17.	Koszalińskie	64	0,9%	42.	Tarnobrzegskie	79	1,1%
18.	Krakowskie	219	3,2%	43.	Tarnowskie	117	1,6%
19.	Krośnieńskie	78	1,1%	44.	Torunskie	121	1,7%
20.	Legnickie	67	0,9%	45.	Wąbrzyskie	83	1,2%
21.	Leszczyńskie	80	1,2%	46.	Wrocławskie	80	1,2%
22.	Lubelskie	151	2,1%	47.	Wrocławskie	293	4,1%
23.	Łomżyńskie	94	1,3%	48.	Zamojskie	104	1,4%
24.	Łódzkie	213	3%	49.	Zielonogórskie	102	1,4%
25.	Nowosądeckie	161	2,3%	50.	Ogółem	7161	100%

Nadto wpłynęło 39 skarg
na bezczynność organów administracji

Skargi na wydane decyzje administracyjne - zakwalifikowane do rozpoznania w trybie procesowym /1.1.-31.XII.1982 r./.

Lp.	Symbol	Rodzaj spraw	Wpływ	% ogólnej sumy skarg
1.	601	budownictwo	887	12,3%
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	16	0,2%
3.	603	drogi publiczne	98	1,4%
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości	117	1,7%
5.	605	ewidencja ludności	126	1,8%
6.	606	geologia, geodezja i kartografia	40	0,5%
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	2727	38%
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	10	0,1%
9.	609	gospodarka wodna	67	1%
10.	610	gospodarka żywnościowa	-	-
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	741	10%
12.	612	obroty nieruchomościami	14	0,2%
13.	613	ochrona przyrody oraz środowiska	41	0,6%
14.	614	oświata i wychowanie, kultura i sztuka	12	0,2%
15.	615	planowanie przestrzenne	32	0,4%
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	1618	23%
17.	617	uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	28	0,4%
18.	618	wyłączenie nieruchomości i innych praw	318	4,4%
19.	619	zatrudnienie i sprawy społeczne	78	1,1%
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	83	1,2%
21.	621	inne	108	1,5%
OGÓŁEM /wiersze od 1-21/			7161	100%

Ogólne załatwienie spraw w okresie od 1.1.-31.XII.1981 r.

Lp.	Symbol	Rodzaje spraw	Załatwiono	% ogólnej sumy spraw
1.	601	budownictwo	681	12,6%
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	12	0,2%
3.	603	drogi publiczne	57	1%
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości	98	1,8%
5.	605	ewidencja ludności	103	1,9%
6.	606	geologia, geodezja i kartografia	30	0,6%
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	2053	37,8%
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	9	0,1%
9.	609	gospodarka wodna	36	0,7%
10.	610	gospodarka żywnościowa	-	-
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	523	9,6%
12.	612	obroty nieruchomościami	12	0,2%
13.	613	ochrona przyrody oraz środowiska	17	0,3%
14.	614	oświata i wychowanie, kultura i sztuka	10	0,1%
15.	615	planowanie przestrzenne	59	1,2%
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	1218	22,4%
17.	617	uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	32	0,6%
18.	618	wyłączenie nieruchomości i innych praw	251	4,6%
19.	619	zatrudnienie i sprawy społeczne	58	1,1%
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	74	1,4%
21.	621	inne	99	1,8%
22.	OGÓŁEM /wiersze od 1 do 21/		5432	100%

Zakładowanie spraw na rozprawach w okresie od 1.1.31.XII.1981 r.

Lp.	Symbol	Rodzaje spraw	Zakładowanie	Wskaźnik skarg uwzględnionych
1.	601	budownicze	280	41,7 %
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	2	100 %
3.	603	drogi publiczne	41	36,5 %
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości	43	32,5 %
5.	605	ewidencja ludności	64	28,1 %
6.	606	geologia, geodezja i kartografia	17	58,8 %
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	809	40,2 %
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	5	40 %
9.	609	gospodarka wodna	18	11 %
10.	610	gospodarka żywnościowa	-	-
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	210	47,1 %
12.	612	obroty nieruchomościami	5	40 %
13.	613	ochrona przyrody oraz środowiska	6	-
14.	614	oświata i wychowanie, kultura i sztuka	2	-
15.	615	planowanie przestrzenne	13	38,4 %
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	389	42,1 %
17.	617	urządzenia do wykonywania określonych czynności i zajęć	13	53,8 %
18.	618	wyłączanie nieruchomości i innych praw	77	37,6 %
19.	619	zatrudnienia i sprawy społeczne	15	53,3 %
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	25	64 %
21.	621	inne	7	43 %
22.		OGÓŁEM	2041	41 %

Sprawy z zakresu kontroli publikacji i widowsk

Przepisy ustawy z 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowsk /Dz.U. nr 20 poz. 99/ weszły w życie z dniem 1 października tego roku. Ustawa ta poddała kontrolę NSA wyłącznie decyzje dotyczące z a k a z u publikacji i widowsk oraz wydane na podstawie prawa celnego decyzje dotyczące przepadku utworów i przekazów informacji.

W okresie sprawozdawczym do NSA wpłynęły tylko d w i e skargi na decyzje Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowsk; obie zostały wniesione przez redakcję tygodnika "Solidarność". W obu wypadkach Sąd uwzględnił skargi, uchylając zaskarżone decyzje.

- W p i e t w s z e j sprawie, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 3 listopada 1981 r., przedmiotem skargi było zakwestionowanie przez organy cenzorskie zamiaru publikacji w tygodniku listu pracowników "Polmozybytu" w Lublinie, zawierającego pozytywną ocenę roli, którą spełniały tzw. "wydawnictwa niezależne".

Organ kontroli publikacji i widowsk obu instancji stanęły na stanowisku m.in., że skoro nadal zachowane w mocy szczegółowe przepisy dekretu z 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowsk wymagają zezwolenia na wydawanie czasopism i kwalifikują naruszenie tego wymogu jako występki, to pochwała nielegalnych wydawnictw zawarta w liście stanowił poważne przestępstwa. To zaś uzasadnia w myśl art. 13 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 nowej ustawy podstawę do wydania decyzji o zakazie publikacji. Naczelny Sąd Administracyjny analizując nieprecyzyjną klauzulę ustawową uchylającą poprzedni dekret, stanął na stanowisku, że wyrażenie zachowane zostały w mocy wyłącznie przepisy dekretu o udzieleniu zezwoleń na wydawanie czasopism oraz w sprawie rejestracji i kontroli zakładów poligraficznych

ity. Brak jest natomiast wzianki o utrzymaniu w mocy przepisów zawierających sankcje karne. Skoro zatem uchylenie przepisom o uzyskiwaniu zezwoleń na wydawanie czasopism przestało być przestępstwem, brak było podstaw w świetle nowej ustawy, do twierdzenia, że zakwestionowany list zawierał pochwałę przestępstwa, a tym samym do zakazu jego opublikowania. Natomiast uchylanie się od obowiązku poddawania takich publikacji kontroli stanowi w myśl nowej ustawy wyłączenie wykreślenie /art. 17/.

Od wyroku tego złożył rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego Minister Sprawiedliwości wychodząc z założenia, że zachował moc również przepis dekretu z 1946 r. zawierający sankcję karłą, a zatem obchodzenie przepisów o zezwoleniach na wydawanie czasopism stanowi nadal przestępstwo, a jego pochwała uzasadnia zakaz publikacji listu.

- W d r u g i e j sprawie, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 16 listopada 1961 r. redakcja "Solidarności" kwestionowała zakaz publikacji artykułu M. Kozłowskiego pt. "Próba odpowiedzi w sprawie socjalizmu". Organy kontroli publikacji i widowsk podniosły zarzut "poniżenia konstytucyjnego ustroju PRL" /art. 2 pkt 2 ustawy/ przez dowolne zestawienie faktów historycznych z okresem budowy ustroju socjalistycznego w Polsce przypisując im charakterystyczne cechy tego ustroju i opatrując je ujemną kwalifikacją moralną i polityczną. Maczelny Sąd Administracyjny analizując Konstytucję PRL oraz poglądy nauki na temat podstawowych zasad ustroju PRL, doszedł do wniosku, że autor artykułu nie kwestionował żadnej z tych zasad, natomiast poddał krytyce błędne metody stosowane w 36-letniej praktyce budownictwa socjalistycznego. Z tych względów Sąd uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone decyzje.

Terminy rozpraw w Sądzie w tych sprawach wyznaczone były zgodnie z ustawą, w przeciągu 7 dni od dnia wpłynięcia skargi do NSA. W pierwszej sprawie wziął udział prokurator.