Druk. WS CZS. Z. 251. N 200

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1984

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1985 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1984

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1985 r.

Spis treści:

1. Uwagi wstępne str. 1
2. Wpływ spraw str. 3
3. Postępowanie sądowe str. 9
4. Orzecznictwo NSA str. 13
5. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA str. 28
6. Działalność profilaktyczna NSA str. 33
7. Udział w pracach legislacyjnych str. 40
8. Współpraca z innymi organami i instytucjami str. 41
9. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza str. 47
10. Wnioski str. 50

Załączniki:

Tabela Nr. 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia,

Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na decyzje w zależności od organu, który wydał decyzje,

Tabela Nr 3 - Załatwienia na rozprawach skarg na decyzje,

Tabela Nr 4 - Skargi na decyzje administracyjne według rodzaju spraw,

Tabela Nr 5 - Skargi na decyzje terenowych organów II instancji według województw.

1. Uwagi wstępne

1/ Z dniem 1 września 1984r. rozpoczął się piąty rok działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na podstawie minionych czterech lat można stwierdzić, że instytucja sądowej kontroli decyzji administracyjnych w coraz większym zakresie:

- umacnia się w świadomości obywateli,
- ułatwia rozładowywanie różnych konfliktów i napięć, powstających na tle odmiennych ocen, dokonywanych przez obywatela i organ administracji w konkretnej sprawie,
- sprzyja poprawie działalności organów administracji państwowej, zgodnie z zasadą, że organy państwa socjalistycznego powinny działać nie tylko efektywnie, ale i praworządnie.

W 1984r. Sejm rozszerzył zakres kompetencji NSA na dwie dalsze grupy spraw. Kontroli NSA poddane zostały mianowicie rozstrzygnięcia określone w ustawie z dnia 26 stycznia 1984r. Prawo Prasowe /Dz.U.Nr 5, poz.24/, a na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 1984r. o zmianie ustawy - Prawo celne /Dz.U. Nr 34, poz.183/ - decyzje w sprawach należności celnych od państwowych jednostek organizacyjnych.

W 1984r. nastąpił znaczny wzrost wpływu skarg na decyzje administracyjne. W porównaniu z 1983 rokiem wzrost ten wyniósł 19,1%. W dalszym ciągu dominującą pozycję /ok.92% / stanowią skargi obywateli.

Kontynuowana była współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości, Sądem Najwyższym, Prokuraturę Generalną, a także z innymi organami państwowymi oraz organami społecznymi we

wszystkich dziedzinach, w których działalność NSA, mogła przyczynić się do podnoszenia kultury prawnej społeczeństwa oraz umacniania praworządności ludowej.

Kontynuowane były działania profilaktyczne NSA w formach umożliwiających poprawę działalności orzeczniczej organów administracji państwowej. Nadto intensyfikowano robocze kontakty z radami narodowymi i ich prezydiami, a także organizacjami społecznymi.

Znamienny jest znaczny wzrost wskaźnika skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Zjawisko to zdaje się świadczyć nie tylko o mniejszych oporach stron w zaskarżaniu decyzji w sprawach, w których organem I instancji jest organ stopnia wojewódzkiego, bądź w których orzeka tylko organ centralny lecz także o tym, że strony wykorzystują nieraz najpierw możliwości weryfikowania niekorzystnych dla nich decyzji na drodze nadzoru administracyjnego, co przesuwa właściwość często na szczebel centralny, a skargę do NSA wnoszą dopiero od decyzji wydanych w postępowaniu nadzorczym. Nasuwa się również uwaga, że chyba ciągle jeszcze zbyt wiele decyzji jednostkowych, wydawanych jest przez organy centralne. Inna rzecz, że duża liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych pozwala Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu szerzej oddziaływać na ujednolicenie orzecznictwa administracyjnego organów szczebla centralnego.

W 1984r. nadal dominującą pozycję stanowią skargi na decyzje w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, zobowiązań podatkowych, budownictwa oraz rolnictwa i leśnictwa. Obserwuje się wzrost wskaźnika skarg na decyzje dotyczące zobowiązań podatkowych, zatrudnienia i spraw socjalnych, wywołany

głównie szesnastokrotnym w porównaniu z 1983 r.wzrostem ilości skarg na decyzje odmawiające stwierdzenia uprawnień kombatanckich,a także wzrost liczby skarg w sprawach dotyczących działalności rzemieślniczej oraz działalności w dziedzinie handlu i usług.

2. <u>Wpływ spraw</u>

1/ W okresie sprawozdawczym nastąpił znaczny wzrost ilości skarg wpływających do Naczelnego Sądu Administracyjnego. O ile w 1983 r. / trzecim pełnym roku kalendarzowym funkcjonowania NSA/ wpłynęły do NSA skargi w 9.582 sprawach, to w 1984r. w 11.413 sprawach. Oznacza to, że dynamika wzrostu ilości skarg w porównaniu z 1983 r.wyniosła 19,1% /w 1983r. w porównaniu z 1982r. 8,1%/. Dane te, nie obejmują przy tym około 400 skarg w sprawach oczywiście nie należących do właściwości NSA, które w trybie art.231 kpa zostały przekazane organom właściwym do ich załatwienia. Nie obejmują także pism zawierających prośby o informację, poradę prawną lub interwencję NSA w sprawach załatwianych przez inne organy państwowe.

2/ Skargi dotyczyły w większości decyzji wydanych przez organy administracji państwowej o terenowym zakresie działania /83,2%/. Nastąpił jednak duży wzrost ilości oraz wskaźnika skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. Skarg takich było w 1983r. - 967 /10,2% ogólnej ilości skarg/, natomiast w 1984r.- 1884 co stanowiło 16,8% ogólnej ilości skarg. Należy zauważyć, że niektóre ustawy uchwalone w latach 1982 - 1983 ustaliły,że orga-

nami I instancji w postępowaniu administracyjnym są organy stopnia wojewódzkiego co oznacza, że odwołanie rozpoznaje organ szczebla centralnego /np. w sprawach zezwoleń na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwa zagraniczne, w sprawach wpisu na listę radców prawnych, stwierdzenia uprawnień kombatanckich, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz z zakresu ochrony środowiska /lub że określone sprawy należą wprost do kompetencji organów naczelnych /np. o wyrażeniu zgody na wykonywanie zawodu adwokata,indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem orzeka Minister Sprawiedliwości/.

Najwięcej skarg wniesiono na decyzje: Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej /542/, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej /287/, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej /178/, Prezesa Głównego Urzędu Ceł /141/, Ministra Finansów /89/, Ministra Handlu Wewnętrznego /62/ co odpowiada w zasadzie zakresowi w jakim organy te ingerują w trybie administracyjnym w sferę praw i obowiązków obywateli. Nadto bardzo duża liczba skarg /312/ wpłynęła na decyzje Zarządu Głównego ZBOWiD odmawiające stwierdzenia uprawnień kombatanckich.

3/ Nadal dominują skargi dotyczące gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Stanowiły one w okresie sprawozdawczym 28,6% ogólnego wpływu,a więc nieco mniej niż w roku ubiegłym /32,5%/. Tendencję wzrostową wykazują skargi w sprawach zobowiązań podatkowych. Stanowiły one 20,1% ogólnego wpływu, wobec 17,9% w roku ubiegłym. W ogólnej liczbie skarg zmalał udział skarg w sprawach rolnictwa i leśnictwa, gdyż wyniósł 13% - wobec

17,7% w roku ubiegłym,a także budownictwa - 13,7% wobec 15,8% w roku ubiegłym. Wzrost liczby skarg odnotowano w takich dziedzinach jak zatrudnienie i sprawy socjalne - z 1,8% ogólnego wpływu w 1983r. do 4% w 1984r., działalność w dziedzinie drobnej wytwórczości z 1,8% w 1983r. do 2,3% w 1984r. oraz zdrowie i opieki społecznej z 1,3% w 1983r.do 2% w 1984r. Niewielkie wahania we wskaźnikach wpływu skarg, odnotowano także w innych kategoriach spraw. Zmniejszenie się wskaźników wpływu skarg, nie oznaczało z reguły zmniejszenia się liczby skarg. Zmniejszenie się tej liczby /z 1647 w 1983r. do 1460 w 1984r./ nastąpiło tylko w sprawach rolnych. Wydaje się, że zostało to spowodowane m.in.zmniejszeniem się liczby przypadków nabywania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi,a tym samym zmniejszeniem liczby skarg na decyzje ustalające kandydatów na nabywców takich gruntów, szerszym stosowaniem instytucji dzierżawy państwowych gruntów rolnych, przed przeznaczeniem ich do sprzedaży, co ogranicza krąg uprawnionych do nabycia gruntu, gdyż przesądza o pierwszeństwie nabycia oraz powierzenia załatwiania spraw związanych z przekazaniem gospodarstwa rolnego biurom notarialnym.

Wzrost liczby skarg na decyzje w sprawach podatkowych wynika niewątpliwie z bardziej energicznej działalności organów podatkowych oraz wyższych stawek podatkowych.

Wzrost liczby skarg na decyzje zakwalifikowane jako sprawy z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych spowodowany został głównie wzrostem z 19 w roku 1983 do 310 w 1984r. skarg na decyzje odmawiające potwierdzenia uprawnień kombatanckich. Jest to - jak się wydaje - spowodowane tym, że Zarząd Główny ZBOWiD utrzymał w mocy znaczną liczbę decyzji odmawiających

stwierdzenia uprawnień kombatanckich,z czego pewien odsetek ubiegających się o te uprawnienia skorzystał z prawnej możliwości zaskarżenia decyzji do NSA.

Administracyjno prawnych aspektów reformy gospodarczej dotyczyły głównie skargi na decyzje w sprawach cen,a także w coraz większej mierze zobowiązań podatkowych jednostek gospodarki uspołecznionej. W zakresie zobowiązań podatkowych chodziło przy tym nie tylko o podatki lecz także np.o należności Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, różnice budżetowe, dotacje itp.

4/ W przekroju terytorialnym - podobnie jak w roku 1983 - największa ilość skarg na decyzje organów stopnia wojewódzkiego wpłynęła z województwa stołecznego warszawskiego. Skarg tych wpłynęło 799, co stanowi 8,5% ogólnego wpływu skarg. Oznacza to jednak zmniejszenie w stosunku do roku poprzedniego, nie tylko wskaźnikowe /w 1983r. -10,5%/ale i liczby wpływu /893 skarg/. Wzrost liczby oraz wskaźnika skarg z 5,7% do 6,7% zanotowano natomiast w województwie katowickim, z 2% do 3,1% w województwie kieleckim, z 4,5% do 5,3% w województwie miejskim krakowskim, z 3,4% do 3,9% w województwie poznańskim. Pewne zmniejszenie wskaźnika ogólnego wpływu skarg zanotowano w województwach: kaliskim - z 2,6% do 2,1%, miejskim łódzkim z 5% do 4,1%, opolskim z 2,1% do 1,8% i radomskim z 2,7% do 2,4%. W pozostałych województwach zmiany wskaźnika ogólnego wpływu skarg w 1984r. były nieznaczne i wyrażają się kilkoma dziesiętnymi procenta.

Wydaje się, że wielkość wpływu skarg z poszczególnych województw zależy w dalszym ciągu od charakteru województwa, a zwłaszcza jego wielkości pod względem obszaru, liczby ludności i stopnia urbanizacji. Wpływ ten zależy także od sposobu oceny pracy administracji przez obywateli. Ocena ta nie może być jednak uznana za wyłączny miernik jakości pracy terenowych organów administracji państwowej. Należy tu bowiem brać pod uwagę także takie elementy jak liczba wydanych decyzji, wskaźnik zaskarżeń, wskaźnik skarg uwzględnionych, sprawność postępowania, zwłaszcza zachowania terminów załatwienia spraw itp.

5/ W 1984r. zanotowano wzrost zarówno liczby, jak i wskaźnika skarg na bezczynność organów administracji państwowej. O ile w 1983r. wpłynęło 87 takich skarg co stanowiło 0,9% ogólnego wpływu skarg, o tyle w 1984r.wpływ wyniósł 145 skarg, tzn.1,3% ogólnego wpływu. Zjawisko systematycznego wzrostu liczby skarg na bezczynność organów administracji państwowej, można wiązać z upowszechnianiem się wiedzy o tym, że skarga do NSA służy także na niewydanie decyzji w terminie określonym w k.p.a. Natomiast interesujące jest to,że w przeciwieństwie do lat ubiegłych, organy administracji,za pośrednictwem których kierowane są skargi do NSA, rzadziej korzystają z możliwości uwzględnienia skargi przez przyspieszenie wydania decyzji i uniknięcia w ten sposób postępowania sądowego. Postępowanie takie w zasadzie zawsze kończy się zobowiązaniem organu administracji państwowej do wydania decyzji w terminie określonym przez sąd, z zasądzeniem od organu kosztów procesu, a nadto zwróceniem temu organowi oraz - w razie potrzeby - organowi wyższego stopnia uwagi na rażące zaniedbanie obowiązków przy załatwianiu spraw /art.216 § 4 k.p.a./.

6/ W porównaniu z ubiegłym rokiem zmniejszeniu uległ wskaźnik

skarg wniesionych przez obywateli /92%/. Oznacza to,że choć w dalszym ciągu dominują skargi wnoszone przez obywateli, to jednak w coraz większej mierze o ochronę prawną do NSA zwracają się także przedsiębiorstwa państwowe oraz spółdzielnie. Jest to chyba jeden z wyników działania przepisów dotyczących reformy gospodarczej.

7/ W 1984r. zwiększyła się liczba skarg wniesionych przez prokuratorów. O ile bowiem w 1983 r.wniesiono 7 skarg, to w 1984r. - 19. Występuje w tym względzie pewne zróżnicowanie terytorialne. Do NSA w Warszawie wniesiono tylko 1 skargę, do Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku - 4 skargi, do Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach 1 skargę, do Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie - 9 skarg, do Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu - 3 skargi i do Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie 1 skargę. Dane te nie obrazują aktywności organów prokuratury w zakresie zaskarżania do NSA niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. Skargi wnoszone są bowiem przez prokuratorów za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję i który często skargi te uwzględnia nie nadając im dalszego biegu /art.200 § 2 k.p.a./.

8/ Należy stwierdzić, że dane na temat wpływu skarg na decyzje administracyjne obejmują jedynie skargi, które wpłynęły do NSA. Jeśli skarga wpływa za pośrednictwem organu administracyjnego i organ ten uwzględnia skargę w całości,nie nadając jej dalszego biegu, NSA o skardze takiej często nic nie wie. Organy administracji państwowej nie mają bowiem ustawowego obowiązku informowania NSA o decyzjach wydanych w wyniku uwzględnienia skargi w tym trybie. Istnieje wprawdzie zalecenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony

Środowiska z dnia 14 stycznia 1981r. aby kopie tych decyzji przekazywać sądowi dla celów ewidencyjno-analitycznych. Jak wynika jednak z obserwacji praktyki zarządzenie to respektowane jest tylko przez niektóre organy.

3. Postępowanie sądowe

1/ W 1984 r. Naczelny Sąd Administracyjny załatwił łącznie 11.029 spraw,w tym 158 skarg na bezczynność organów administracji. Na rozprawach załatwiono 7.536 skarg /68,3%/,a na posiedzeniach niejawnych 3.493 skargi /31,7%/. Nastąpiło więc pewne zmniejszenie wskaźnika skarg załatwionych na posiedzeniu niejawnym /w 1983r. - 33,4%/. Systematyczny spadek zarówno liczby, jak i wskaźnika skarg, które z różnych przyczyn, a zwłaszcza z powodu braku kompetencji sądu do ich rozpatrzenia lub niezachowania terminu do ich wniesienia musiały być odrzucone na posiedzeniu niejawnym, świadczy o coraz lepszej znajomości zakresu kompetencji NSA oraz zasad postępowania przed tym sądem. Obok spraw ostatecznie załatwionych na posiedzeniach niejawnych, ok.30% spraw, które zostały rozpoznane ostatecznie na rozprawach, musiało być uprzednio rozpatrywanych na posiedzeniach niejawnych dla rozstrzygnięcia tzw.kwestii wpadkowych, jak przywrócenie terminu do wniesienia skargi lub uiszczenia wpisu, wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, czy zwolnienie od kosztów sądowych. W niektórych sprawach, szczególnie skomplikowanych pod względem prawnym, Sąd na posiedzeniu niejawnym podejmował rozstrzygnięcie w kwestii dopuszczalności skargi z uwagi na zakres kompetencji sądu.

Ostateczne załatwienie skargi na posiedzeniu niejawnym, polegało na odrzuceniu skargi lub na umorzeniu postępowania. Odrzucenie skargi następowało w przypadkach, gdy skarga dotyczyła decyzji wydanej w postępowaniu wszczętym przed 1 września 1980r., która to okoliczność wyłącza dopuszczalność rozpatrzenia skargi co do jej istoty. Liczba skarg odrzuconych z tej przyczyny zmniejsza się systematycznie. Przyczyną odrzucenia skarg był także brak kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynikający z nie poddania danej kategorii decyzji kontroli sądowo-administracyjnej, bądź też fakt wydania decyzji przez organ władzy państwowej, /np. Radę Państwa/, a nie przez organ administracji. Skargi były odrzucane także wtedy, gdy przedmiotem zaskarżenia był akt innego rodzaju niż decyzja administracyjna, a więc np. akt normatywny, zarządzenie pokontrolne, fachowa opinia lub postanowienie, nawet gdy akty takie zostały nazwane decyzjami. Wśród pracowników organów administracji państwowej wciąż jeszcze zdarzają się przypadki niepewności co do tego, w jakiej formie prawnej powinno nastąpić załatwienie sprawy. Dlatego też w decyzjach brak jest nieraz wzmianki o możliwości zaskarżenia do NSA albo zamieszczane pouczenia o możliwości takiego zaskarżenia są nietrafne. I tak np. organy Państwowej Inspekcji Radiowej nazwały decyzję pismo, informujące stronę o terminie, w którym zamierzają jej wydać zezwolenie na posiadanie radiowej stacji nadawczej. Sąd po stwierdzeniu, że sprawa nie została rozstrzygnięta co do istoty, a określenie terminu, w którym sprawa zostanie załatwiona ma charakter postanowienia przewidzianego w art. 36 k.p.a., odrzucił skargę.

2/ Organy administracji państwowej wciąż jeszcze nie przykładają należytej wagi do prawidłowego dokumentowania rozstrzygnięć. Nadal zdarza się przedstawienie sądowi akt niekompletnych, nieuporządkowanych, zawierających dokumenty w postaci luźnych kart, nie wiadomo kiedy i przez kogo sporządzonych i podpisanych. Stwarza to trudności i opóźnienia w rozpoznawaniu spraw przez Sąd, gdyż powoduje konieczność zwracania akt administracyjnych do uzupełnienia. Nie są odosobnione również wypadki, w których organy administracji nie przykładają wagi do prawidłowego doręczania wezwań oraz decyzji, wydanych w postępowaniu administracyjnym, zainteresowanym podmiotom, doręczając je listami zwykłymi, bez obowiązku potwierdzenia odbioru lub nie załączając kopert, w których skarga została nadana za pośrednictwem poczty. Braki dowodów doręczenia w aktach zmuszają do dokonywania czynności, niezbędnych dla ustalenia, czy zostały zachowane obowiązujące terminy. Mimo sygnalizowania tych uchybień w poszczególnych sprawach, nie nastąpiła zdecydowana poprawa, ze szkodą dla sprawności postępowania administracyjnego oraz sądowo-administracyjnego.

3/ Udział pełnomocników organów administracji państwowej w rozprawach przed NSA był zróżnicowany. Średnio biorąc, pełnomocnicy organów administracji państwowej uczestniczyli w ponad 38% spraw będących przedmiotem rozpoznawania przez NSA. Jednakże o ile np. pełnomocnicy organów administracji państwowej z terenu województwa poznańskiego wzięli udział w rozpatrzeniu około 81% spraw, to pełnomocnicy organów administracji państwowej z terenu województwa leszczyńskiego tylko

w niespełna 26% spraw. Stwierdza się również zbyt rzadki udział w rozprawach pełnomocników organów naczelnych i centralnych /np.z Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej/.

4/ Nieco mniejszy niż w 1983 r. a przy tym zróżnicowany terytorialnie był udział prokuratorów w rozprawach przed NSA. Prokuratorzy wzięli bowiem udział w 11,7% spraw, rozpoznawanych przez NSA /w 1983r. w 16,7% spraw/. W Ośrodku Zamiejscowym w Krakowie, prokuratorzy uczestniczyli w rozpoznawaniu 27% spraw, we Wrocławiu 1%, w Poznaniu 12,8%, w Katowicach 6,8%, w Gdańsku 6,4%, natomiast w Lublinie w niespełna 1%. W rozprawach przed NSA w Warszawie prokuratorzy uczestniczyli w rozpoznawaniu 9,9% spraw.

5/ Udział adwokatów w postępowaniu przed NSA był także zróżnicowany. Przeciętnie adwokaci wystąpili w ok.13% spraw rozpatrzonych przez NSA na rozprawach. Jednakże o ile w sprawach z terenu woj.leszczyńskiego udział adwokatów wynosił 24% to z terenu woj.pilskiego - 8,2% spraw.

6/ Do rozpoznania w 1985r. pozostało z roku ubiegłego 2.240 spraw. Stanowi to ok.2,3 przeciętnego wpływu miesięcznego i odpowiada stanowi, jaki istniał na koniec roku 1983. Ze względu na znaczny wzrost liczby skarg skierowanych do NSA w 1984r.w porównaniu do 1983r. utrzymanie tego wskaźnika na niezmienionym poziomie uznać należy za zjawisko pozytywne. Znaczenie szybkości postępowania przed NSA z punktu widzenia praworządności działania organów administracji państwowej jest bowiem niewątpliwe. Szczególnie duży wysiłek ponieśli przy tym w dalszym ciągu sędziowie zatrudnieni w Warszawie,

gdzie ujawniły się trudności z opanowaniem rosnącego wpływu.

4. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1/ Podobnie jak w latach ubiegłych w orzecznictwie NSA stawiano organom administracji państwowej wysokie wymogi w zakresie przestrzegania prawa materialnego, a także przepisów postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wypełniając obowiązki wynikające z art.207 § 2 kpa uchylał zaskarżone decyzje, gdy stwierdzał naruszenie prawa materialnego lub takie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. W przypadkach rażącego naruszenia prawa stwierdzano nieważność decyzji. Oddalenie skargi miało miejsce wówczas, gdy zaskarżona decyzja nie była dotknięta takimi wadami prawnymi, które uzasadniałyby jej uchylenie. Oddalając skargi NSA przeciwdziałał niesłusznemu podważaniu przez strony decyzji w sprawach, w których organy administracji nie naruszyły prawa lub w których naruszenia prawa nie były istotne, a decyzja mimo usterek formalnych, w ostatecznym rezultacie odpowiadała prawu.

Także w roku 1984 skargi na d e c y z j e w s p r a w a c h l o k a l o w y c h , stanowiły nadal najliczniejszą i najbardziej społecznie drażliwą grupę skarg. Zwiększenie przez nowelę do prawa lokalowego z 3 grudnia 1982r. uprawnień właścicieli domów wielomieszkaniowych oraz domów jednorodzinnych i lokali w małych domach mieszkalnych, wzmogło dążenie takich właścicieli do zajmowania na własne potrzeby lub potrzeby swoich najbliższych lokali lub ich części zwolnionych przez dotychczasowych najemców. Właściciele domów

i lokali występowali także z żądaniami ograniczenia uprawnień dotychczasowych najemców, którzy zajmują należące do tych właścicieli lokale ponad przysługującą normę zaludnienia, przez przekazanie na ich rzecz części lokali stanowiących nadwyżkę, czemu przeciwstawiali się najemcy.

Orzecznictwo NSA usiłuje godzić w tych sprawach sprzeczne interesy stron. Bardzo ważne znaczenie ma w tych sprawach szczególnie wnikliwa ocena materiału dowodowego na którym oparto zaskarżoną decyzję, a także jednolite rozumienie i stosowanie prawa lokalowego.

Zasady reformy gospodarczej, a zwłaszcza zasady samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw, znalazły swe odbicie w sprawach lokalowych w postaci zwiększonego zainteresowania wykorzystaniem lokali z b u d o w n i c t w a z a k ł a d o w e g o , a t a k ż e m i e s z k a ń f u n k c y j n y c h . Zakłady dążą do usuwania z tych mieszkań osób już nie pracujących, bądź tych, które utraciły uprawnienia do zajmowania mieszkań funkcyjnych. Wiąże się to jednak z koniecznością zapewnienia tym osobom lokali zamiennych, a niekiedy pomieszczeń zastępczych.

NSA w swym orzecznictwie chronił uprawnienia osób, które w latach aktywności zawodowej wniosły istotny wkład w budowę lub rozwój zakładów, obecnie zaś miałyby znaleźć się w szczególnie trudnych warunkach mieszkaniowych.

Z zagadnieniem gospodarowania mieszkaniami zakładowymi wiąże się też problem c z y n s z ó w. Czynsze w obowiązującej wysokości nadal nie pokrywają kosztów eksploatacji domów mieszkalnych, a w odróżnieniu od administracji domów mieszkalnych stanowiących własność przedsiębiorstw gospodarki komunal-

nej, zakłady pracy nie otrzymują stosownych dotacji i muszą pokrywać z zysku koszty eksploatacji domów zakładowych. W ten sposób zmuszone są ponosić świadczenia również na rzecz osób, które przestały być pracownikami zakładów. Orzecznictwo NSA - de lege lata - nie jest w stanie rozwiązać tego problemu. Konieczna staje się ingerencja legislacyjna przez ewentualne przyjęcie rozwiązania takiego, jak w rozporządzeniu w sprawie czynszów najmu w lokalach położonych na terenie państwowych gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw mechanizacji rolnictwa oraz państwowych gospodarstw leśnych,które określa wysokość czynszu w sposób zapewniający pokrycie kosztów eksploatacji i bieżącego remontu.

Skargi z zakresu b u d o w n i c t w a , zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego dla własnych potrzeb inwestorów, a także budownictwa gospodarczego służącego rozwojowi produkcji rolnej, wynikały nadal głównie z niedostatków planowania przestrzennego. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone były często przed wielu laty. Formalnie obowiązują jednak nadal i stanowią podstawę dla decyzji odmawiających właścicielom pozwoleń na realizację budownictwa, choć stały się nieaktualne. W licznych przypadkach przyczyną odmów były postanowienia planów ogólnych, przewidujące przeznaczenie terenów na określone cele. Sporządzone w dużej skali plany ogólne nie pozwalają zaś niekiedy na ustalenie z całą pewnością przeznaczenia działek leżących na obszarach granicznych. Prowadzi to do skarg na decyzje odmowne. Stosunkowo częste były skargi na decyzje odmawiające realizacji budownictwa jednorodzinnego z tej przyczyny, że w ogólnych planach zagospodarowania przestrzennego działka, stanowiąca własność

ubiegającego się o pozwolenie budowlane, przeznaczona została jako zabezpieczenie terenu pod innego rodzaju budownictwo np. wielorodzinne, usługi albo tereny zielone. Mimo niezrealizowania celów przewidzianych w ogólnych planach zagospodarowania przestrzennego, plany takie nie są aktualizowane blokując wszelką działalność inwestycyjną. Stan taki wywołuje niezadowolenie i skargi na decyzja odmawiające pozwoleń na budowę. Jednakże - formalnie biorąc - decyzjom tym nie można postawić zarzutu niezgodności z prawem, jako że o możliwości budowy decyduje plan zagospodarowania przestrzennego. Uzależnienie działalności inwestycyjnej od zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego, wymaga więc biażącej aktualizacji planów, a także sporządzania planów szczegółowych, będących najbardziej wymierną podstawą ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji.

Z rozpoznawanych skarg wynika, że w planach zagospodarowania przestrzennego nie przewidziano dostatecznej ilości terenów pod budownictwo jednorodzinne. Uniemożliwia to realizację tego rodzaju zamierzeń inwestycyjnych przez właścicieli gruntów. Z powodu braku terenów pod budownictwo jednorodzinne odmownie załatwiane są wnioski właścicieli o dokonanie zamiany działek przeznaczonych na inne cele na działki, na których można byłoby realizować budownictwo jednorodzinne. Problem stanowią też nadal tzw. uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego. Jest to instytucja nie znana przepisom o planowaniu przestrzennym, toteż w orzecznictwie NSA przyjęto pogląd, że plany uproszczone nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji odmawiających ustalenie miejsca i warunków realizacji inwestycji. Plan uproszczony może być natomiast traktowany jako

materiał do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc z tego tytułu może być podstawą do wydania decyzji, jednak pod warunkiem dokonania przewidzianych przepisami prawa uzgodnień i czynności. Z reguły natomiast uchylano decyzje nakazujące wstrzymanie budowy lub rozbiórkę obiektów wybudowanych niezgodnie z uproszczonymi planami zagospodarowania przestrzennego.

W sprawach z zakresu w y w ł a s z c z e ń n i e r u c h o m o ś c i problemem była wysokość odszkodowań za budynki oraz za tzw. działki normatywne, zwłaszcza, że brak jest określenia wielkości działki normatywnej. Przy wywłaszczeniu takich obiektów odszkodowanie ustala się na podstawie tzw. kosztów wybudowania domu jednorodzinnego, pięcioizbowego. Koszt taki ustalają wojewodowie w drodze zarzędzeń. W 1984r. koszt budowy domu jednorodzinnego został ustalony przez wojewodów w wysokości ok.2 milionów złotych, a więc znacznie poniżej rzeczywistych kosztów budowy. Stan taki powoduje skargi wywłaszczanych. Skargi nie mogły być jednak uwzględniane, gdyż organy orzekające o wywłaszczeniu są związane ustalonymi stawkami. Stawki te wiążę również NSA przy rozpatrywaniu skarg na wysokość odszkodowania.

Nadal nie istnieję prawne możliwości zwrotu nieruchomości nabytej na podstawie cywilnoprawnej umowy sprzedaży z zagrożeniem wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, gdy nieruchomość nie została wzięta na cele, na które została nabyta. Fakt, że nieruchomość, która wywłaszczona została na mocy decyzji administracyjnej podlega w takich wypadkach zwrotowi, powoduje poczucie niesprawiedliwości. Oznacza bowiem, że ten, kto

zgodził się dobrowolnie odstąpić swą nieruchomość, a więc oszczędził organom administracji oraz inwestorowi kłopotów związanych z postępowaniem wywłaszczeniowym, jest w gorszej sytuacji niż ten, kto sprzeciwiał się załatwieniu polubownemu. Problem ten zasygnalizowany został przez Prezesa NSA Ministrowi Administracji i Gospodarki Przestrzennej.

W s p r a w a c h r o l n y c h najliczniejszą grupę skarg stanowiły nadal skargi na decyzje, dotyczące ustalenia kandydatów na nabywców nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. Orzecznictwo NSA w tych sprawach, zmierza do utrwalenia zasady, że grunty powinny być sprzedawane tym rolnikom, którzy gwarantują najbardziej efektywne wykorzystanie gruntów dla prowadzenia na nich towarowej produkcji rolnej. Analiza spraw dotyczących sporów o nabycie gruntów P.F.Z., ujawniła pewne wadliwości regulacji prawnej dotyczącej sprzedaży tych gruntów. Przestrzeganie sztywno ustalonej kolejności pierwszeństwa do nabycia tych gruntów, prowadzi bowiem niejednokrotnie do rozstrzygnięć nieracjonalnych, sprzecznych z interesem społeczno-gospodarczym. Wyniki tej analizy z wnioskami co do pożądanych kierunków zmian legislacyjnych, zostały przekazane w wystąpieniu Prezesa NSA do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Nadal obserwowane są jednostkowe przypadki, mogące nasuwać podejrzenia o stronniczości w rozstrzyganiu spraw o ustalenie kandydatów na nabywców nieruchomości P.F.Z. Polegają one m.in. na wycofywaniu nieruchomości P.F.Z. ze sprzedaży, gdy decyzja o wyznaczeniu określonego rolnika kandydatem na nabywcę zostanie uchylona przez NSA w wyniku skargi innego z rolników ubiegających się o jej nabycie i gdy organ musiałby sprzedać grunt,

nie temu rolnikowi, którego wyznaczył kandydatem na nabywcę, a także na zawieraniu umów dzierżawy na okres lat 10-ciu w celu zapewnienia pierwszeństwa w ich nabyciu i zgłaszaniu - w ten sposób wybranych gruntów - do sprzedaży po bardzo krótkim okresie dzierżawy. Z uwagi na to, że zarówno przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży jak i odstąpienie od zamiaru sprzedaży oraz wydzierżawianie nie jest dokonywane w drodze decyzji administracyjnych, czynności te nie podlegają kontroli ze strony NSA. Jest to więc zagadnienie, które powinno być przedmiotem zainteresowania organów administracji wyższego stopnia, a także właściwych rad narodowych.

Coraz częściej przedmiotem skarg do NSA są decyzje w sprawach s c a l a n i a g r u n t ó w . Sygnalizowane w informacji o działalności NSA za rok 1983 , niedostatki prawnej regulacji o c h r o n y g r u n t ó w rolnych i leśnych, wynikające głównie z braku przepisów międzyczasowych, sprawiają organom administracji trudności w ustalaniu należności oraz opłat rocznych za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, gdy decyzja administracyjna wydana jest wprawdzie po wejściu w życie nowej ustawy z dnia 26 marca 1982r., ale sprzedaż gruntu na cele nierolnicze nastąpiła przed tę datę, powoduje to niejednolitość stosowania tych przepisów oraz skargi do NSA. Orzecznictwo NSA stało na stanowisku obowiązywania zasady lex retro non agit i oceniało stany powstałe przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 marca 1982r. według poprzednio obowiązujących przepisów. W analogicznym kierunku poszła uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 grudnia 1982r. sygn.III AZP 8/82. Ostatnio w orzecznictwie Sądu Najwyższego zaczyna

się pojawiać pogląd odmienny. Sprawa jest z pewnością bardzo skomplikowana. Próbę doprowadzenia do jednolitości orzecznictwa sądowego w tych sprawach podjęto na konferencji sędziów NSA w Popowie w grudniu 1984 r., na którą zaproszono przedstawicieli SN, administracji państwowej oraz nauki. W najbliższym czasie Prezes NSA wystąpi z pytaniem prawnym w tym przedmiocie do Sądu Najwyższego, aby ostatecznie ustalić właściwy kierunek wykładni.

W 1984r. odnotowano dwukrotny w stosunku do 1983r. wzrost liczby skarg na decyzje dotyczące o c h r o n y ś r o d o w i s k a . W sprawach tych dominowały skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wycięcia drzew bez wymaganego zezwolenia oraz za odprowadzenie do wód powierzchniowych ścieków, nie odpowiadających wymaganym warunkom. Skargi nie są na ogół uzasadniane naruszeniem prawa, ale innymi argumentami, zwłaszcza ekonomicznymi. Skargi takie nie mogą być przez NSA uwzględniane i z reguły są oddalane. Nastąpił także wzrost liczby skarg na decyzje odmawiające wydania pozwolenia wodnoprawnego z uwagi na to, że projektowany lub istniejący sposób korzystania z wody narusza zasady ochrony środowiska. Skargi wnoszone były zarówno przez jednostki gospodarki uspołecznionej, które uprzednio korzystały z pozwolenia wodnoprawnego ograniczonego terminem, do którego winny być zainstalowane urządzenia oczyszczające skutecznie, chroniące wody powierzchniowe przed zanieczyszczeniem i degradacją i które kwestionują odmowę przedłużenia takiego pozwolenia mimo nie zainstalowania urządzeń.

Odmowa wydania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków nie odpowiadających wymogom i wymierzanie kar za ich

odprowadzanie, obciążają wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw. Dlatego przedsiębiorstwa występują do NSA. Orzecznictwo NSA stało jednak na stanowisku konieczności ochrony interesu społecznego, polegającego na konsekwentnym stosowaniu środków ochrony środowiska.

Wśród skarg z zakresu ochrony środowiska na uwagę zasługuje skarga Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów w budowie na decyzję, mocą której wymierzono opłatę w wysokości ponad 800 milionów złotych za naruszenie środowiska na skutek składowania nadkładów, wydobywanych przy uzyskiwaniu węgla. Wątpliwość prawna sprowadza się do tego, czy nadkład taki należy traktować jako odpady produkcyjne, czy też nie są to odpady, a więc brak jest podstaw do pobierania opłat. Z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia, jako że w podobnej sytuacji mogą znaleźć się i inne kopalnie odkrywkowe, a także ze względu na szczególne prawne konsekwencje gospodarcze przyjętego kierunku wykładni, NSA wystąpił do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym w tej sprawie.

W sprawach z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h , podobnie jak w 1983r., dominowały skargi dotyczące podatku obrotowego i dochodowego, obciążającego nieuspołecznione rzemiosło i handel. Najczęstszymi przyczynami uchylania zaskarżonych decyzji organów podatkowych przez NSA było ustalenie podstaw opodatkowania w drodze ich oszacowania bez należytego zebrania i oceny materiału dowodowego, a także brak należytego uzasadnienia przyczyn pominięcia dowodów z ksiąg podatkowych oraz zeznań podatkowych. Nadal dość liczną grupę stanowiły skargi na decyzje ustalające wymiar podatku wyrównawczego

dla osób prowadzących działalność gastronomiczną na podstawie umów ajencyjnych. Głównym przedmiotem skarg w tych sprawach były kwestie związane z ustaleniem kosztów prowadzenia działalności. Powtarzanie się w rozpatrywanych sprawach uchybień w zakresie postępowań dowodowych, powodujące konieczność uchylenia zaskarżonych decyzji, a także niejednolitość w orzecznictwie organów podatkowych, spowodowały skierowanie do Ministra Finansów przez Prezesa NSA wystąpienia, wskazującego na potrzebę usunięcia powyższych uchybień.

Przepisy o zobowiązaniach podatkowych mają zastosowanie również do należności na Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Przyczynę uchylenia niektórych decyzji z tego zakresu była okoliczność, że przepisy wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin zostały wydane w kwietniu, a następnie znowelizowane w listopadzie 1983r. z mocą obowiązującą wstecz od 1 stycznia 1983r. Powodowało to powstawanie niezgodności wydanych decyzji z prawem, bez winy organów orzekających, które stosowały przepisy obowiązujące w dniu wydawania decyzji.

W 1984 r. zwiększyła się liczba skarg jednostek gospodarki uspołecznionej na decyzje dotyczące zobowiązań podatkowych. Różnorodność tych zobowiązań oraz częste zmiany przepisów, niekiedy naruszające zasadę lex retro non agit, stwarzały trudne problemy w orzecznictwie NSA. Miano pełną świadomość tego, że zobowiązania podatkowe są instrumentem oddziaływania państwa na stosunki gospodarcze i społeczne szczególnie czułym, z uwagi na przeprowadzanie reformy gospodarczej w niekorzystnych warunkach ekonomicznych i społecznych. Wymaga to, z jednej strony, dużej dyscypliny podatników, z drugiej zaś, ścisłego przestrzegania prawa przez organy podatkowe.

W s p r a w a c h c e l n y c h , nastąpiło w 1984r. podwojenie się liczby skarg, w porównaniu z 1983r. Najliczniejszą grupę spraw z tego zakresu stanowiły skargi na decyzje dotyczące wymiaru cła od samochodów sprowadzanych z zagranicy. Wysokie stawki cła, zróżnicowanie tych stawek według rodzajów samochodów /ciężarowe, osobowe/, a także niezbyt precyzyjna regulacja, stanowią podstawę powstawania sporów, które znajdują swój finał w sądzie. Trudno jeszcze mówić o ostatecznym ukształtowaniu się orzecznictwa w tych sprawach, bowiem skarżący kwestionują z reguły, niedostatki dowodowe, rozbieżności między opiniami biegłych a ustaleniami organów celnych itp.

Zwiększyła się liczba skarg na decyzje o p r z e p a d k u p r z e s y ł e k , zawierających utwory i przekazy informacji szkodliwe dla dobra i interesów PRL. Tylko dwie decyzje zostały jednak uchylone. Przyczynę ich uchylenia były wątpliwości dowodowe. Należy nadmienić, że regulacja w tej dziedzinie nie jest dostatecznie precyzyjna. Na podstawie spostrzeżeń dokonanych w 1984r. przy rozpatrywaniu spraw z tego zakresu, Prezes NSA przekazał Prezesowi Głównego Urzędu Celnego stosowne uwagi.

W 1984r. wpłynęło do NSA kilkadziesiąt skarg na decyzje dotyczące o d m o w y p r z y j ę c i a n a I r o k s t u d i ó w w akademiach medycznych. Wprawdzie NSA nie znalazł podstaw do uwzględnienia skarg /z nielicznymi wyjątkami/ jednakże ujawniono nieprawidłowości, polegające na zbyt późnym-w stosunku do wymogów ustawy o szkolnictwie wyższym opublikowaniu w 1984r. zarządzenia w sprawie zakresu egzaminu wstępnego na I rok studiów w akademiach medycznych oraz zasad przyznawania punktów preferencyjnych. Jak wynika z doniesień

prasowych, zarządzenia w sprawie przyjęć na I rok studiów w 1985r. zostały ogłoszone z zachowaniem wymogu ustawowego, aby zarządzenia zostały podane do wiadomości na 6 miesięcy przed terminem egzaminów. Kwestia punktów preferencyjnych jest natomiast problemem legislacyjnym, będącym przedmiotem dyskusji w zainteresowanych środowiskach. Należy w każdym razie zauważyć, że w skargach do NSA obok zarzutów generalnych, dotyczących zgodności punktów preferencyjnych z zasadą równości wobec prawa, pojawia się również zarzut, że stawianie kobietom ubiegającym się o przyjęcie na studia medyczne wyższych wymogów kwalifikacyjnych niż mężczyznom, jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równouprawnienia obywateli bez względu na płeć.

W okresie sprawozdawczym, nastąpił wzrost liczby skarg na decyzje, dotyczące wykonywania r z e m i o s ł a . Organy administracji odmawiając zezwolenia na wykonywanie rzemiosła, a także potwierdzeń zgłoszenia wykonywania rzemiosła, uzasadniały odmowę względem na ważny interes państwa. Interes ten rozumiano z reguły jako potrzebę przeciwdziałania powstawaniu zakładów, konkurencyjnych w stosunku do zakładów państwowych i powodującym pogłębianie trudności na lokalnych rynkach pracy, a także trudności w zaopatrzeniu w surowce. Orzecznictwo NSA aprobowało przestrzeganie znowelizowanych przepisów w ich obecnym brzmieniu, a więc ułatwiających rozwój rzemiosła jako jednej z równoprawnych gałęzi gospodarki. W nielicznych przypadkach uznano jednak argumenty organów i oddalono skargi ze względu na szczególne okoliczności sprawy. Przeciwko uchylaniu decyzji zaoponował Centralny Związek Rzemiosła w piśmie do Prezesa NSA twierdząc, że istnieje przepływ pracowników

między rzemiosłem a przemysłem państwowym do którego odchodzą pracownicy wyszkoleni w warsztatach rzemieślniczych; oraz że zaopatrzenie surowcowe rzemiosła dziewierskiego, na prowadzenie którego najwięcej odmówiono zezwoleń, jest obecnie najlepsze w okresie ostatnich 15 lat.

Skargi p r z e d s i ę b i o r s t w z a g r a n i c z n y c h dotyczyły głównie tego, że organy administracji państwowej nie uzasadniają - w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. - decyzji odmawiających zezwolenia na prowadzenie takich przedsiębiorstw. NSA w swoim orzecznictwie stał na gruncie pełnego respektowania przepisów zarówno prawa materialnego jak i procedury administracyjnej. Ustawę z dnia 31 stycznia 1985r. o drobnej wytwórczości zostały uściślone przepisy dotyczące działalności przedsiębiorstw zagranicznych.

W okresie sprawozdawczym nastąpił bardzo duży wzrost liczby skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBOWiD odmawiające stwierdzenia posiadania u p r a w n i e ń k o m b a t a n c k i c h . O ile w 1983r. wpłynęło 19 takich skarg, to w 1984r. - 310. Wiąże się to ze złożeniem do organów ZBOWiD bardzo dużej liczby wniosków osób żądających uznania, że mają uprawnienia kombatanckie i odmownym załatwieniem wielu takich wniosków. Trudności, które istnieją w takich sprawach wynikają z kilku powodów. Przede wszystkim są to sprawy niezwykle trudne od strony dowodowej, ze względu na znaczny upływ czasu od zakończenia drugiej wojny światowej. Po drugie są to z reguły sprawy skomplikowane pod względem faktycznym, powodujące liczne wątpliwości, czy skarżący spełnia wymogi przewidziane dla kombatantów. Po trzecie postę-

powanie w powyższych sprawach prowadzone jest przez organa społeczne, dla których pełne przestrzeganie przepisów procedury administracyjnej stwarza wiele trudności. Wreszcie - znaczna część aktów prawnych dotyczących tej organizacji nie została dotychczas dostosowana do warunków nowej ustawy. Stąd też NSA stara się utrzymywać stałe kontakty z Zarządem Głównym ZBOWiD w celu wspólnego omówienia określonych problemów. W szczególności NSA zadeklarował pomoc dla ZBOWiD w opracowani statutu i innych dokumentów, stanowiących podstawę orzekania w tych sprawach.

Następstw represji okupanta w czasie II wojny światowej, dotyczyła pewna liczba skarg na odmowę przyznania przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej pomocy finansowej dla ofia p s e u d o m e d y c z n y c h e k s p e r y m e n t ó w w hitlerowskich obozach koncentracyjnych. Regulacja prawna zagadnienia pomocy finansowej nie pozwoliła jednak na przyjęcie, że rozstrzygnięcia w tych sprawach mają charakter decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a., toteż skargi do NSA na odmowę przyznania pomocy zostały odrzucone.

Nie odnotowano w 1984r. wpływu skarg na wpisanie do wykazu osób uporczywie u c h y l a j ą c y c h s i ę o d p r a c y .

Stosowania przepisów regulujących bezpośrednio działalność przedsiębiorstw objętych reformą gospodarczą, dotyczyła niewielka liczba skarg na decyzje w s p r a w a c h c e n . Organy przeprowadzające kontrolę zasad ustalania cen regulowanych, stwierdzały niejednokrotnie, że ceny były zawyżane, w związku z czym nakładano na przedsiębiorstwa obowiązek przekazania do budżetu Państwa nienależnie pobranych kwot, a także równowar-

tości kwoty, której zwrotu nie otrzymali nie znani nabywcy towarów. Skargi na decyzje Ministra do Spraw Cen w takich sprawach okazały się bezzasadne i dlatego zostały przez NSA oddalone.

2/ W działalności Sądu kładziono duży nacisk na zapewnienie j e d n o l i t o ś c i o r z e c z n i c t w a NSA. Brak ustawowych możliwości rozpatrywania spraw w składach powiększonych i podejmowanie rozstrzygnięć wiążących składy zwykłe, w ramach NSA, powodował wykorzystywanie w tym celu powstałych form oddziaływania. Kontynuowano stosowaną już uprzednio, praktykę wydawania komunikatów bieżących o precedensowych orzeczeniach NSA oraz o wiążących się z działalnością NSA rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego. Wydawane były także komunikaty okresowe o ważniejszych rozstrzygnięciach NSA. Do komunikatów tych włączano także informacje o wiążących się z zakresem kognicji NSA orzeczeniach Sądu Najwyższego. Informowano sędziów o poglądach prawnych, zawartych w rewizjach nadzwyczajnych Ministra Sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego PRL, nadsyłanych do wiadomości NSA, a także o treści pytań prawnych skierowanych do Sądu Najwyższego. W ten sposób zwracano uwagę sędziów na poglądy prawne innych organów państwowych. Kontynuowano praktykę omawiania na spotkaniach sędziów NSA z udziałem przedstawicieli SN, Generalnej Prokuratury, organów administracyjnych i nauki, podstawowych problemów orzecznictwa. Korzystano z możliwości wnoszenia przez poszczególne składy sędziowskie pytań prawnych do SN. W kilku wypadkach Prezes NSA wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z inicjatywą wniesienis rewizji nadzwyczajnej od wyroków NSA. Prezes NSA wystąpił również z dwoma pytaniami prawnymi do SN.

5. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA.

1/ Kontrola działalnosci organów administracji państwowej przez Naczelny Sąd Administracyjny,obejmuje działalność wykonywaną w formie wydawania decyzji administracyjnych. Ta forma działania, stanowi wprawdzie jedynie wycinek działalności organów administracji, ale wycinek o dużej doniosłości społecznej. Decyzja administracyjna jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej, ingerujące w sferę praw i obowiązków stron, którymi w olbrzymiej większości są obywatele, ma niejednokrotnie wpływ nie tylko na ich interesy majątkowe,ale nawet i na ich losy.

Obowiązki nałożone decyzją administracyjną, podlegają w razie potrzeby wyegzekwowaniu w drodze przymusu administracyjnego. Orzecznictwo administracyjne stanowi więc niezmiernie ważną społecznie i wrażliwą płaszczyznę styku obywateli z urzędami państwowymi, będącymi organami administracji państwowej. Rozstrzygnięcia organów administracji państwowej, dokonywane w drodze decyzji administracyjnych, przypisywane są państwu, to też sposób stosowania prawa materialnego, a także reguł procedury administracyjnej w sprawach indywidualnych obywateli, kształtuje poglądy na działalność całego systemu organów państwowych.

Kontrola zgodności decyzji administracyjnych z prawem, wykonywana jest przez Naczelny Sąd Administracyjny w przypadku wniesienia skargi przez stronę, organizację społeczną, która uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym na

prawach strony lub przez prokuratora. Strony z reguły oceniają skierowane do nich decyzje administracyjne z punktu widzenia subiektywnie pojmowanego własnego interesu, a nie z punktu widzenia obiektywnie rozumianej zgodności z prawem. Z tego też względu można przyjąć, że poza zasięgiem kontroli sądowej pozostają decyzje wprawdzie niezgodne z prawem, ale odpowiadające interesowi stron. Jedynie w przypadkach, gdy w postępowaniu administracyjnym organ rozstrzyga o sprzecznych interesach stron oraz gdy skargę wnosi prokurator, do Sądu trafiają również sprawy, w których stwierdza się naruszenie prawa na niekorzyść interesu społecznego. Spraw takich jest stosunkowo niewiele. Przedstawiona tu ocena działalności organów administracji państwowej w dziedzinie orzecznictwa administracyjnego, opiera się więc w istocie na analizie tych decyzji administracyjnych, które wywołały takie niezadowolenie stron, że zdecydowały się na wniesienie skargi do NSA.

Jest to jednak materiał bardzo ważny, jako że dotyczy w istocie większości sytuacji, w których prawa stron zostały naruszone w sposób szczególnie istotny.

2/ Liczba skarg wniesionych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1984r. stanowi prawdopodobnie niewielką część procenta ogólnej liczby spraw, załatwionych przez organy administracji państwowej w I instancji. Nie można wykluczyć, że nadal brak jest dostatecznej informacji o możliwości wniesienia skargi do NSA, jakkolwiek strony są z reguły pouczone przez organy odwoławcze o możliwości zaskarżenia decyzji do Sądu. Wielorakie uzależnienia obywateli od organów administracji państwowej, również mogę powodować obawę przed korzystaniem z możliwości zaskarżenia decyzji do NSA. Nie wydaje się natomiast, aby

korzystanie ze skargi do NSA było ograniczone koniecznością wniesienia opłat sądowych, gdyż wpis stały ustalony w 1980r. na sumę 600.- zł, nie został dotychczas podwyższony. Brak jest również rygorów formalnych, które mogłyby wpływać hamująco na wnoszenie skarg. W sumie należy więc uznać, że w świetle stosunku skarg do NSA do liczby wydawanych przez organy administracyjne decyzji, ogólny poziom administracji przedstawia się pozytywnie.

3/ W roku 1984 nastąpiło kolejne obniżenie wskaźnika skarg uznanych za uzasadnione. Zauważyć zresztą wypada, że ten wskaźnik zmniejsza się z roku na rok. W 1981r. wyniósł bowiem 41%, w 1982r. - 35,4%, w 1983r. - 35,1% a w 1984r. - 31,8%. Jest to także zjawisko bardzo pozytywne, choć wciąż jeszcze niemal co trzecia skarga strony, powoduje uchylenie lub stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Z tego też względu, konieczne jest podejmowanie przez organy administracji państwowej dalszych środków dla zapewnienia zgodności z prawem wydawanych decyzji. Jest to niezbędne tym bardziej, że NSA wciąż stwierdza istnienie podobnych nieprawidłowości.

4/ Nadal istnieje znaczne zróżnicowanie wskaźników uwzględnionych skarg zarówno pod względem przedmiotowym jak i terytorialnym. Wskaźniki te, jak wynika z tabel nr 4 i 5, wykazują zresztą zróżnicowanie w poszczególnych latach, tak że trudno byłoby mówić o jakichś trwałych tendencjach w kształtowaniu się wskaźników w poszczególnych rodzajach spraw, czy w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego.

W 1984r. wyższe od średniego /31,8% /wskaźniki uwzględnionych skarg w przekroju przedmiotowym, zanotowano zwłaszcza

w sprawach dotyczących: planowania przestrzennego - 47,9% , działalności w dziedzinie wytwórczości - 45%, gospodarki wodnej - 43,8%, ochrony przyrody oraz środowiska - 34,7% , zobowiązań podatkowych - 33,3%. Poniżej średniego, kształtowały się wskaźniki w sprawach dotyczących: rolnictwa i leśnictwa - 24,1% oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej - 31,7%.

W przekroju terytorialnym, wyższe od średniego wskaźniki skarg uwzględnionych, zanotowano w województwach: zielono - górskim - 43,4%, krośnieńskim - 43%, bydgoskim - 38,2%, miejskim łódzkim - 36,6% oraz kaliskim - 35,6%. Poniżej średniego kształtowały się wskaźniki skarg uwzględnionych w województwach: opolskim - 18,6%, gorzowskim - 19,3%, słupskim - 20,4% oraz legnickim - 21%.

5/ W dalszym ciągu stwierdza się, że przypadki naruszenia prawa materialnego przez organy administracyjne są relatywnie rzadsze. Dominują natomiast naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności naruszane były przepisy zawierające gwarancje procesowe dla stron, jako podmiotów postępowania. Nadal spotykano przypadki naruszania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym np. zasady prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów administracji państwowej, zasady prawdy materialnej, czy zasady uwzględniania nie tylko interesu społecznego, ale i słusznych interesów obywateli. Naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa wyrażało się w całkowicie odmiennych rozstrzygnięciach, przy takich samych stanach faktycznych i prawnych.

Pomijane były uprawnienia stron do zapoznania się z zebranymi

w sprawie dowodami i wypowiedzenia się co do nich. Nadal spotykane były decyzje nie zawierające rzeczowego uzasadnienia oraz decyzje zawierające uzasadnienie faktyczne sprzeczne z zebranymi dowodami. Jeżeli braki dowodowe nie mogły być usunięte na rozprawie, Sąd był zmuszony uchylać zaskarżone decyzje, stwarzając w ten sposób możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji.

6/ Z praktyki NSA wynika, że z reguły nie są wykorzystywane przez organy administracyjne możliwości, jakie stwarza tryb odwoławczy. Organy II instancji zbyt często ograniczają się do podtrzymania stanowiska I instancji, nie ustosunkowując się do zarzutów zgłoszonych przez strony, ani nie uzupełniając w niezbędnym zakresie postępowania dowodowego. W wielu wypadkach uzasadnienia decyzji II instancji są zdawkowe. Wszystko to powoduje, że często dopiero przed NSA muszą być rozważane argumenty prezentowane przez stronę, kwestionującą podjęte w sprawie decyzje, co w wielu wypadkach prowadzić musi do uchylenia decyzji przez Sąd.

7/ Nadal zastrzeżenia nasuwa niepełne wykonywanie przez organy administracji państwowej wyroków NSA.
W 1984r. badanie tego problemu przeprowadziła - z inicjatywy Rady - Państwa - Najwyższa Izba Kontroli , współdziałając w tym względzie z Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wycinkowe kontrole przeprowadziły także niektóre prokuratury wojewódzkie. Dało to możliwość dokonania kontroli na podstawie akt administracyjnych i pozwoliło na dokonanie ustaleń na podstawie najbardziej aktualnych informacji.

Naczelny Sąd Administracyjny stykał się z problemem

wykonywania wyroków z reguły tylko poprzez - nieliczne zresztą - skargi na niewykonanie określonego wyroku, korzystnego dla strony. We wszystkich takich wypadkach zwracano się z sygnalizacją do zainteresowanych organów. Sporadycznie stwierdzano niezrozumienie istoty wyroku sądowego. Tak np. Wicewojewoda Tarnowski złożył wobec Prezesa Ośrodka Zamiejscowego NSA w Krakowie oświadczenie, że ponownie rozstrzygnie sprawę, tak jak poprzednio. Dopiero ingerencja Wojewody doprowadziła do właściwego załatwienia sprawy.

6. Działalność profilaktyczna NSA.

W 1984r. kontynuowane były działania profilaktyczne, w formach, które znalazły potwierdzenie przydatności w praktyce.

1/ Ważną formę oddziaływania profilaktycznego NSA było przewidziane w art.214 kpa sygnalizowanie organom administracji, których decyzja była przedmiotem skargi sądowej, istotnych uchybień dostrzeżonych przez sąd. W okresie sprawozdawczym skierowano do organów administracji państwowej 41 występień sygnalizacyjnych, w tym 26 w sprawach indywidualnych oraz 15 wystąpień uogólniających. Uchybienia organów administracji w sprawach indywidualnych jak np. przewlekłość postępowania, naruszenie terminu w jakim skarga strony powinna być przekazana Sądowi, były w coraz większej mierze wskazywane w uzasadnieniach wyroków, a nie w odrębnych wystąpieniach sygnalizacyjnych.

Występienia sygnalizacyjne Prezesa NSA kierowane były również do naczelnych organów administracji państwowej. W występieniu do Ministra Finansów postulowano rozważenie celowości podjęcia prac legislacyjnych, które zmierzałyby do ujednolicenie zasad szacunkowego ustalenia podstaw obliczania podatków

i nadania tym zasadom formy powszechnie obowiązujących norm prawnych, co oznaczałoby wprowadzenie wobec zainteresowanych podmiotów, jawności stosowanych wobec nich zasad podatkowych. W swej odpowiadzi Minister Finansów uznał za praktycznie niemożliwe opracowanie uniwersalnej metody szacowania obrotu. Przewidziano natomiast wprowadzenie od 1 stycznia 1985r.zmian w systemie opodatkowania jednostek gospodarki nieuspołecznionej, poprzez rozszerzenia obowiązku ewidencjonowania obrotów i kosztów, co powinno spowodować ograniczenie zakresu metody szacunkowej, a w konsekwencji doprowadzić do ujednolicenia wymiaru podatków.

W wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazano na niedostatki regulacji prawnej dotyczącej sprzedaży gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, a także na wadliwość stosowanej przez terenowe organy administracji państwowej praktyki zawierania umów notarialnych na podstawie decyzji, które zostały zaskarżone do NSA, przed ich rozpatrzeniem przez Sąd, co powoduje niekiedy powstawanie stanów nieodwracalnych, a tym samym nie pozwala na skuteczne przeciwdziałanie naruszeniom prawa przez administrację. W wystąpieniu wskazano także na to, że przestrzeganie ustalonych w zarządzeniu Ministra kryteriów pierwszeństwa nabycia gruntów, prowadzi nieraz do rozstrzygnięć niecelowych gospodarczo lub społecznie. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej poinformował, że wnioski wystąpienia zostaną rozważone w toku trwających prac nad przepisami dotyczącymi obrotu ziemią.

Do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, przekazano również wystąpienie Prezesa NSA postulujące zmianę art.51 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin, przez dopuszczenie możliwości przejmowania gospodarstw

przez państwo za emerytury lub renty nie tylko wówczas, gdy nie ma następcy, ale także - w sytuacjach wyjątkowych - gdy mimo istnienia następcy, rolnik zgłosi takie żądanie, a za uwzględnieniem żądania przemawiają ważne względy rodzinne i gospodarcze. W swej odpowiedzi Minister poinformował, że z dezyderatami zmiany powyższej ustawy wystąpiła także Sejmowa Komisja Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Leśnictwa i że postulat zmiany art.51 ustawy zostanie również wzięty pod uwagę przy jej nowelizacji.

Ministrowi Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Prezes NSA zasygnalizował potrzebę uregulowania wysokości czynszu i opłat za mieszkania z budownictwa zakładowego. Czynsze takie i opłaty nie pokrywają bowiem kosztów eksploatacji, które muszą być pokrywane przez zakłady zarówno gdy mieszkanie jest zajmowane przez pracowników, jak i osoby, które przestały być pracownikami. Minister poinformował w swej odpowiedzi, że problem ten jest znany Ministerstwu, które przygotowuje propozycje kompleksowego rozwiązania sprawy utrzymania zasobów mieszkaniowych we wszystkich formach własności.

Wystąpienia dotyczące poszczególnych województw były kierowane do wojewodów. Adresaci wystąpień z reguły informowali NSA o sposobie wykorzystanie uwag zawartych w wystąpieniach. Organy te wykorzystują wystąpienia NSA dla podjęcia działań organizacyjnych, zmierzających do polepszenia pracy podległych organów. Na wyróżnienie zasługuje przekazana przez Wojewodę Białostockiego terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego w województwie białostockim oraz dyrektorom wydziałów Urzędu Wojewódzkiego "Informacja

w sprawie oceny działalności decyzyjnej tosp stopnia podstawowego i wojewódzkiego w świetle orzecznictwa NSA w 1983r.",wraz z poleceniem wyeliminowania stwierdzonych błędów.

2/ Zgodnie z zaleceniami Rady Państwa, rozwijane było współdziałanie z wojewódzkimi radami narodowymi i ich prezydiami. Wyrażało się ono w przedkładaniu radom narodowym lub prezydiom rad narodowych pisemnych informacji o pracy organów administracji państwowej /Bielsko-Biała, Częstochowa, Katowice, Gdańsk/, informacji ustnych przedstawianych na sesjach rad narodowych /MRN - Wrocław / bądź posiedzeniach prezydiów rad narodowych /Konin, Kalisz, Wrocław/, a także ustnych informacji przedstawianych przewodniczącym rad narodowych /Poznań/. Wydaje się, że warunki do bardziej intensywnego współdziałania NSA z radami narodowymi i ich organami, powstaną po uporaniu się przez te organy z zagadnieniami organizacyjnymi, które należało rozwiązać na początku nowej kadencji rad.

3/ W 1984r. zorganizowano 28 sesji wyjazdowych Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sesje odbyły się w Białej Podlaskiej, Bielsku Białej, Bydgoszczy, Chełmie, Ciechanowie, Częstochowie /dwukrotnie/ Jeleniej Górze, Katowicach, Koninie, Krośnie, Legnicy, Łodzi, Łomży, Nowym Sączu, Opolu, Pile, Piotrkowie Trybunalskim, Sandomierzu, Skierniewicach, Słupsku, Suwałkach, Toruniu, Wałbrzychu, Włocławku, Zamościu i Zielonej Górze /dwukrotnie/.

Wyrażana przez terenowe organy administracji państwowej wysoka ocena sesji wyjazdowych NSA, jako efektywnej formy działania profilaktycznego, zbieżna z własną oceną Sądu powodowała, że sesje wyjazdowe były organizowane w każdym przypadku, gdy z inicjatywą taką występowali wojewodowie. Nadto z inicjatywy

NSA, organizowane były sesje wyjazdowe w województwach co do których uzasadniały to skargi wpływające do Sądu. Ustaliła się przy tym praktyka, że przebieg sesji wyjazdowej jest obserwowany przez pracowników organów administracji państwowej, a następnego dnia odbywa się narada szkoleniowa sędziów z tymi pracownikami w celu omówienia problemów prawnych wynikających z rozpatrzonych spraw, a także innych problemów prawnych interesujących pracowników administracji. Sesje wyjazdowe kończą się z reguły spotkaniem sędziów z wojewodą i przekazaniem uwag dotyczących przecznictwa podległych mu organów administracji państwowej.

4/ W ostatnim roku rozwinęła się nowa forma, polegająca na uczestniczeniu w rozprawach sądowych pracowników administracji państwowej, odbywających naukę w Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej, szkolącym kandydatów na stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Pracownicy ci uczestniczyli w rozprawach Sądu w Warszawie,a także spotkali się z Prezesem NSA na temat postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Słuchacze Centrum opracowywali również prace pisemne na podstawie orzecznictwa NSA.

5/ Sędziowie NSA byli zapraszani do prowadzenia zajęć szkoleniowych dla pracowników administracji państwowej, zarówno z zakresu postępowania administracyjnego jak również przepisów prawa materialnego. Zajęcia takie przeprowadzono m.in.dla pracowników Ministerstwa Handlu Wewnętrznego i Usług, Urzędu Gospodarki Morskiej, Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Urzędów Spraw Wewnętrznych, Głównego i Okręgowych Inspektoratów Pracy, Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, a także pracowników

wielu terenowych organów administracji państwowej. Sędziowie NSA brali udział także w szkoleniu pracowników niektórych przedsiębiorstw państwowych np. radców prawnych Okręgowych Zarządów Lasów Państwowych, Przedsiębiorstwa Spedycji Krajowej, radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Białymstoku. Sędziowie NSA uczestniczyli w szkoleniu adwokatów, a także prokuratorów wykonujących kontrolę przestrzegania prawa. Walor szkoleniowy ma także udział sędziów w naradach roboczych pracowników urzędów państwowych. Tak np. udział Wiceprezesa NSA w zorganizowanej przez Ministerstwo Administracji i Gospodarki Przestrzennej naradzie, miał na celu wyjaśnienie zadań administracji na tle nowej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w zakresie porządkowania prawa miejscowego.

5/ Zwiększony został zakres informacji w środkach masowego przekazu o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. W styczniu odbyła się w "Interpresie"konferencja prasowa Kierownictwa NSA dla dziennikarzy krajowych i zagranicznych. W maju 1984r.odbyła się konferencja prasowa dla dziennikarzy krajowych. Opublikowano kilka wywiadów z Prezesem i Wiceprezesem NSA. W prasie oraz radiu działalność ta, nastawiona była na poszerzenie wśród obywateli wiedzy o NSA, jako organie państwowym kontrolującym zgodność z prawem decyzji administracyjnych. Temu samemu celowi służyła także audycja telewizyjna p.t. "Zaskarżam decyzję - czyli rzecz o Naczelnym Sądzie Administracyjnym" w której obok Prezesa i sędziów NSA wzięli udział także przedstawiciele Prokuratury, Adwokatury,Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej i dziennikarze - publicyści społeczno-prawni, połączona z odpowiadaniem przez

sędziów NSA na pytania prawne słuchaczy.

Obok upowszechniania wiedzy o organizacji oraz zasadach działania Naczelnego Sądu Administracyjnego, dążono do upowszechniania wśród obywateli wiedzy o prawie administracyjnym i zasadach działanie administracji państwowej, a wśród pracowników tej administracji wzorców prawidłowego postępowania i rozstrzygnięć w sprawach załatwianych przez nich w drodze decyzji administracyjnych. Działalność w tym zakresie prowadzona była przez inspirowanie dziennikarzy, zwłaszcza publicystów społeczno-prawnych do wykorzystywania dorobku orzeczniczego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także przez publikowanie przez sędziów NSA różnych wypowiedzi w "Rzeczpospolitej", "Prawie i Życiu", "Gazecie Prawniczej" oraz "Radzie Narodowej, Gospodarce, Administracji". Uwzględniając potrzebę zwiększenia wiedzy o prawie administracyjnym wśród kadry kierowniczej przedsiębiorstw, NSA przekazuje do publikacji w piśmie "Przegląd Techniczny - Wiadomości i Propozycje" orzeczenia z takich dziedzin jak ochrona środowiska, wywłaszczenia, mieszkania funkcyjne, ceny, budownictwo. Zainteresowanie działalnością NSA wykazuje również prasa regionalna.

Kontynuowana i rozszerzana jest praktyka dokonywania oceny orzecznictwa NSA w glosach, publikowanych na łamach organów Instytutu Państwa i Prawa Polskiej Akademii Nauk: "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" oraz "Państwo i Prawo", a także miesięcznikach "Nowe Prawo", "Organizacja, Metody, Technika" i "Problemy Praworządności". Opublikowano również szereg artykułów sędziów NSA, na temat problematyki prawnej, związanej z działalnością sądu.

W 1984r. zostały wydane dalsze dwa tomy urzędowego zbioru orzeczeń - "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego", obejmujące ważniejsze orzeczenia wydane w 1982r. Zbiór orzeczeń wydanych w I półroczu 1983r. zostały przekazany do Wydawnictwa Prawniczego. Zakończone zostały prace redakcyjne nad kolejnym tomem "Orzecznictwa". Nadal nie został jednak rozwiązany przez Wydawnictwo Prawnicze problem przyspieszenia prac wydawniczych, a także szybszego rozpowszechniania wydanych zbiorów, wskutek czego urzędowy zbiór orzeczeń NSA dociera do odbiorców bardzo późno. Dokonana ostatnio przez Biuro Orzecznictwa NSA analiza prenumeratorów "Orzecznictwa NSA" wskazuje, że wiele organów administracji - mimo zaleceń Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej - nie prenumeruje tego wydawnictwa.

7. Udział w pracach legislacyjnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, udział Naczelnego Sądu Administracyjnego w pracach legislacyjnych miał miejsce w różnych stadiach procesu legislacyjnego, poczynając od zgłoszenia uwag do założeń aktów prawnych, poprzez udział w konferencjach resortowych uzgadniających wstępne projekty, przekazywanie pisemnych uwag do projektów, uczestniczenie w pracach komisji prawniczej Urzędu Rady Ministrów oraz pracach Komisji Sejmowych. Sędziowie NSA byli również zapraszani do prac legislacyjnych w charakterze ekspertów. Pisemne uwagi przekazano m.in. do projektów ustaw o fundacjach, o Urzędzie Ministra Sprawiedliwości, o przeciw-działaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, o państwowym gospodarstwie leśnym, o nasiennictwie i ochronie roślin, o pracy na polskich statkach handlowych,

o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o aktach stanu cywilnego, o Sądzie Najwyższym, o planowaniu przestrzennym, o podatku rolnym, a także projektów aktów wykonawczych do tych ustaw oraz do niektórych ustaw uchwalonych wcześniej.

W pracach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów uczestniczy z urzędu Prezes NSA, wiceprezes NSA jest członkiem Rady i wiceprzewodniczącym jednego z jej zespołów, a funkcję sekretarza Rady pełni oddelegowany do tych czynności sędzia NSA.

8. Współpraca z innymi organami państwowymi i instytucjami.

1/ Szeroki zakres miała współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości, zwłaszcza w rozwiązywaniu problemów merytorycznych, kadrowych, socjalnych i organizacyjnych Sądu. Minister Sprawiedliwości uczestniczył w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA, a przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości w konferencjach szkoleniowych i sędziowskich. Do Ministra Sprawiedliwości, jako organu uprawnionego do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, wpłynęło najwięcej podań od stron. Do Ministra Sprawiedliwości zwracał się również Prezes NSA z inicjatywą wniesienia rewizji nadzwyczajnej z urzędu, gdy w toku wykonywanego nadzoru administracyjnego stwierdził istnienie takiej potrzeby.

2/ Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego w formach przewidzianych w ustawie z dnia 31.I.1980r. o NSA oraz o zmianie Kpa. Obowiązująca od dnia 1 października 1984r. nowa ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła zasadę, iż rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA rozpoznawane będą w składach pięciu

sędziów SN, co wiąże się ze złożonością występującej w tych sprawach problematyki prawnej /dotychczas 3 sędziów/.

W 1984r.wniesiono do Sądu Najwyższego 27 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Z tej liczby Minister Sprawiedliwości po rozpatrzeniu 315 podań wniósł 13 rewizji nadzwyczajnych. Prokurator Generalny po rozpatrzeniu 216 podań - 10 , a Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego po rozpatrzeniu 87 wystąpień - 4. Podmioty uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych uwzględniły zatem ok. 4,5% złożonych podań.

Sąd Najwyższy rozpoznał w tym czasie 24 rewizje nadzwyczajne przy czym uwzględnił 21 rewizji. Sąd Najwyższy rozpoznał 13 pytań prawnych z zakresu kompetencji NSA, z czego 2 w składzie pełnej Izby Cywilnej i Administracyjnej /w tym jedno pytanie Prezesa NSA/, 3 w składzie 7 sędziów /w tym jedno pytanie Prezesa NSA/ i 8 w składzie zwykłym. Pytanie prawne Prezesa NSA przedłożone składowi pełnej Izby dotyczyło dopuszczalności zaskarżenia do NSA decyzji kasacyjnej organu II instancji, to znaczy decyzji uchylającej decyzję organu I instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia. NSA stał na stanowisku, że decyzja taka może być zaskarżona do Sądu. Odmienne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów. Ponieważ pogląd SN w tej sprawie spotkał się z krytyką czołowych przedstawicieli nauki postępowania administracyjnego skierowane zostało pytanie prawne. Skład pełnej Izby SN potwierdził dotychczasowe stanowisko SN w tej sprawie.

Pytanie prawne Prezesa NSA skierowane na skład 7 sędziów dotyczyło spornej kwestii, czy autor publikacji lub widowiska, co do których orzeczony został zakaz rozpowszechniania przez organy kontroli publikacji i widowisk może wnieść skargę do NSA. SN udzielił na to pytanie odpowiedzi pozytywnej.

Naczelny Sąd Administracyjny przekazywał Sądowi Najwyższemu materiały informacyjne, dotyczące problemów stosowania prawa w orzecznictwie administracyjnym, a także w orzecznictwie NSA. Prezes Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Sędziowie Sądu Najwyższego zainteresowani problematyką orzecznictwa administracyjnego brali udział w zgromadzeniu ogólnym i w konferencjach szkoleniowych sędziów NSA.

3/ Współpraca z Prokuraturę wyrażała się w szczególności przez zwiększenie ilości skarg prokuratorskich, składanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prokuratorzy wnieśli bowiem łącznie 19 skarg /w 1983r. - 7 skarg/, przy czym były to z reguły skargi wnoszone w obronie praworządności, gdy naruszenie prawa naruszało równocześnie interes społeczny. Przykładem może być skarga Prokuratora Wojewódzkiego w Białymstoku na decyzję zezwalającą na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu, w którym w myśl przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zezwolenie takie nie mogło być udzielone.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego PRL uczestniczyli w zgromadzeniu ogólnym oraz konferencjach szkoleniowych sędziów NSA. Organom prokuratury przekazywane były opracowania dotyczące problematyki stosowania prawa przez organy administracji państwowej, a także informacje o precedensowych orzeczeniach NSA. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbywali miesięczne praktyki aplikanci prokuratorscy, zapoznając się z pracą Sądu. Prokuratura Generalna, przekazuje Biuru Orzecznictwa NSA kopie wniesionych rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA.Pozwala to bezzwłocznie informować sędziów NSA o

poglądach prawnych prokuratury, wyrażanych w rewizjach nadzwyczajnych.

4/ Kontynuowana była współpraca z ministerstwami i urzędami centralnymi, zwłaszcza tymi, których zakresu działania dotyczyła największa ilość skarg, a więc z Ministerstwem Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Finansów oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a także z Urzędem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przedstawiciele tych organów uczestniczyli w konferencjach szkoleniowych sędziów NSA. Stwarzało im to możliwość zapoznania się z opracowaniami NSA, będącymi podstawą dyskusji,a także przedstawienie własnych poglądów w kwestiach prawnych będących przedmiotem konferencji. Organizowane były również narady robocze dla wymiany poglądów, gdy stwierdzano rozbieżność w interpretacji przepisów. Narada taka została n.p. zorganizowana dla omówienia kwestii stosowania niektórych przepisów z zakresu kształtowania i ochrony środowiska. Zorganizowane zostało spotkanie sędziów NSA z kierownictwem Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk.

Szczególne znaczenie miało zintensyfikowanie współpracy NSA z Najwyższą Izbą Kontroli, która w 1984r. przeprowadziła - na zlecenie Rady Państwa - kontrolę wykonywania przez organy administracji państwowej wyroków NSA wydanych w 1984r.

5/ Prawidłowo rozwijała się współpraca NSA z wojewodami oraz prezydentami miast stopnia wojewódzkiego. Wojewoda Wrocławski zasygnalizował problem zbyt częstego -jego zdaniem - uchylania przez OZ NSA we Wrocławiu decyzji w sprawach lokalowych. Przeprowadzone w związku z tym badania przez Biuro Orzecznictwa nie potwierdziły tego zarzutu. O wynikach badań został poinfor-

mowany Wojewoda Wrocławski i I Sekretarz KW PZPR we Wrocławiu. Po zmianach dokonanych przez ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zasady współpracy z wojewodami będą musiały ulec pewnej modyfikacji. Nadanie kierownikom wydziałów w urzędach wojewódzkich statusu terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, oznacza przeniesienie na nich także bezpośredniej odpowiedzialności ze zgodność z prawem decyzji administracyjnych, a więc i konieczność uwzględnienie tego faktu w ramach współpracy z NSA. Podjęto również współpracę z izbami skarbowymi, co znalazło wyraz w zorganizowaniu przez Ośrodek Zamiejscowy NSA w Krakowie narady z dyrektorami izb skarbowych.

6/ W okresie sprawozdawczym NSA współpracował ze Zrzeszeniem Prawników Polskich, zarówno w ramach prac organizacyjnych, jak i uczestnicząc w podejmowanych przez Zrzeszenie działaniach popularyzujących prawo. Brano udział także w działaniach Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Udział ten wyrażał się zarówno w pracach nad projektem ordynacji wyborczej do rad narodowych, popularyzację ordynacji na zebraniach przedwyborczych i w punktach konsultacyjnych. Uczestniczono także w pracach nad założeniami oraz wstępnym projektem ustawy o konsultacjach społecznych.

7/ Coraz bardziej ścisła jest współpraca NSA z przedstawicielami nauki prawa. Orzecznictwo NSA wpływa inspirująco na kierunek badań podejmowanych przez pracowników nauki prawa. Stanowi także - jako materiał empiryczny - podstawę dla nowszych podręczników prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego. Na przykładach spraw rozpoznanych przez NSA opierane

są skrypty i inne pomoce naukowe dla studentów prawa. W 1984r. odbyło w NSA staż naukowy dwóch doktorów prawa przygotowujących prace habilitacyjne oraz jeden doktorant z zakresu prawa administracyjnego. Nadto, wielu młodych pracowników nauki prawa korzysta w swych pracach ze zbiorów orzeczeń oraz opracowań NSA.

Cenną pomocą teoretyczną dla NSA, jest aktywne uczestnictwo przedstawicieli nauki z różnych dziedzin prawa w konferencjach szkoleniowych sędziów. Na podkreślenie zasługuje duże zainteresowanie profesorów prawa działalnością NSA i chętne podejmowanie przez nich współpracy z NSA m.in.poprzez glosowanie orzeczeń wydawanych w sprawach skomplikowanych pod względem prawnym.

Współpraca z przedstawicielami nauki prawa, istnieje także w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych NSA, z reguły w ramach formalnych umów o współpracy, zawieranych z poszczególnymi uniwersytetami.

8/ Naczelny Sąd Administracyjny spotykał się z zainteresowaniem ze strony przedstawicieli sądownictwa oraz nauki prawa innych państw. W 1984r. wizyty w NSA złożyli pracownicy nauki z ZSRR, Węgier, NRD i Rumunii, Wiceprezes Trybunału Administracyjnego Austrii, b.Prezes Trybunału Konstytucyjnego Austrii, Minister Sprawiedliwości Syrii, profesorowie prawa z Republiki Federalnej Niemiec oraz dwaj profesorowie z Japonii. Stwarzało to możliwość prezentowania wobec tych osób dorobku Polski w zakresie ochrony prawnej obywateli w ich stosunkach z administracją.

9/ Po podjęciu decyzji o przystąpieniu NSA do Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych podjęte zostały czynności, zmierzające do zapewnienia właściwych form współpracy z tym Stowarzyszeniem. Uznaniem dorobku Polski w

sferze ochrony prawnej obywateli, było powołanie przedstawiciela NSA w skład Rady Administracyjnej Stowarzyszenia. Przygotowano materiały prezentujące doświadczenia oraz dorobek polskiego sądownictwa administracyjnego i polskiej kultury prawnej. Uzyskano również wiele informacji o dorobku i doświadczeniach innych krajów w tej dziedzinie.

9. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo - gospodarcza.

1/ Pomimo znacznego wzrostu wpływu spraw do NSA w 1984r., obsada sędziowska zwiększona została o 3 sędziów. Na dzień 31 grudnia tego roku zatrudnionych było 64 sędziów, z tego 28 w Warszawie, a 36 w sześciu ośrodkach zamiejscowych/ Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Poznań i Wrocław/.
Do PZPR należy 46 sędziów, do SD - 4, do ZSL - 3, a 11 jest bezpartyjnych. Kadra sędziowska rekrutuje się głównie spośród sędziów, pracowników administracji państwowej, prokuratorów, oraz pracowników nauki prawa. Blisko dwudziestoprocentowy wzrost ilości skarg do NSA w 1984r. oraz spodziewany dalszy wzrost skarg w 1985r., czyni koniecznym dalsze zwiększenie obsady sędziowskiej. Szczególnie duże jest obciążenie sędziów NSA w Warszawie. Nie jest jednak łatwo znaleźć w Warszawie kandydatów, którzy odpowiadaliby wszystkim wymaganiom stawianym sędziom NSA. Powoływanie w skład sądu osób zamieszkałych poza Warszawę nie jest celowe, ze względu na brak mieszkań.

Prawo administracyjne zawsze ulegało częstym zmianom. Ostatnio zmiany te są bardzo częste i bardzo daleko idące, niejednokrotnie bowiem następuje całkowita zmiana samej koncepcji regulacji prawnej. Wymaga to stałego doskonalenia

zawodowego oraz społeczno - politycznego sędziów. Wymóg ten był realizowany zarówno w drodze samokształcenia w wydziałach NSA w Warszawie oraz O.rodkach Zamiejscowych Sądu, jak również poprzez zapewnienie stosownych informacji na zgromadzeniu ogólnym oraz zorganizowanych w maju oraz grudniu 1984r. konferencjach szkoleniowych. Należy podkreślić, że wielu sędziów NSA jest aktywistami w swoich organizacjach politycznych, a także w PRON oraz organizacjach społecznych. W szerokim zakresie sędziowie NSA włączani byli w kampanię wyborczą do rad narodowych.

Obsługę biurową i techniczną Sądu zapewnia 141 pracowników administracyjnych i obsługi. Kilka z tych osób ma wyższe wykształcenie prawnicze. Również w odniesieniu do pracowników administracyjnych, istnieją trudności w pozyskaniu do pracy w NSA pracowników odpowiadających wymogom, którzy na stałe wiązaliby się z pracą w Sądzie. Warunki pracy i płacy, a także perspektywy awansu tej kategorii pracowników w jednostkach gospodarki uspołecznionej, są znacznie lepsze niż te, które może im zaoferować NSA.

2/ Po zorganizowaniu w 1983r. Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie nie zachodzi obecnie potrzeba tworzenia dalszych ośrodków zamiejscowych. Natomiast wzrost ilości skarg do NSA w Warszawie, który ma nadto wyłączną właściwość do rozpatrywania skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, czyni koniecznym powołanie w przyszłości czwartego wydziału procesowego w tym Sądzie. Konieczne staje się także wzmocnienie kadrowe Biura Orzecznictwa. Na przeszkodzie tym zamierzeniom, stają nie tylko

trudności kadrowe, lecz w większym nawet stopniu - trudna sytuacja lokalowe Sądu w Warszawie. Sytuacja ta była już sygnalizowana w informacji z działalności NSA za rok 1983. Od tego czasu trudności lokalowe pogłębiły się. Brak pomieszczeń na archiwum powoduje znaczne utrudnienie w pracy sekretariatów sądu, które może się odbijać ujemnie na sprawności organizacyjnej sekretariatów. Prezes NSA wystąpił już do URM z prośbą o pomoc w tej sprawie.

3/ Pracownicy NSA nie mają własnej bazy wypoczynkowej, lecz korzystają z bazy wypoczynkowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Sprawy socjalne a także sprawy awansów i nagród były załatwiane przy aktywnym udziale działającej w Sądzie od 1980r. Rady Pracowniczej.

4/ W 1984r. wydatki NSA wyniosły łącznie 69.283.000 zł., natomiast dochody 67.713.000 zł.Dochody pokryły więc 98% wydatków. Tak wysokie dochody osiągnięte w okresie sprawozdawczym /w 1983r. wyniosły 12.897.000 zł. i stanowiły 24,8% wydatków/ należy uznać za zjawisko nietypowe. Jest ono bowiem wynikiem wysokich wpisów stosunkowych, od jednostkowych skarg na decyzje w sprawie wymiaru opłat za naruszenie środowiska.

10. Wnioski

1/ Należy w dalszym ciągu umacniać rangę i autorytet instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych. NSA powinien kontynuować działania, służące ochronie praworządności w orzecznictwie organów administracji państwowej, wspierając autorytet organów działających zgodnie z prawem, a jednocześnie eliminując decyzje naruszające prawo. Należy upowszechniać w związku z tym kształtowanie w społeczeństwie pojęcia praworządności ludowej, jako obowiązku przestrzegania prawa zarówno przez organy administracji państwowej, jak i przez obywateli.

2/ Zarówno w orzecznictwie, jak i działaniach profilaktycznych, szczególna uwaga Naczelnego Sądu Administracyjnego zostanie zwrócona zwłaszcza na te dziedziny orzecznictwa administracyjnego, w których ilość skarg wskazuje na częste kwestionowanie przez obywateli sposobu stosowania prawa przez organy administracji państwowej.

3/ Kontynuowane będą różnorodne formy oddziaływania, zapewniające jednolitość i wysoki poziom orzecznictwa sądowego.

4/ Kontynuowane będą działania profilaktyczne NSA w formach o potwierdzonej przydatności, jak sesje wyjazdowe, sygnalizowania organom administracji spostrzeżeń dokonanych w toku rozpatrywania spraw, a także udział sędziów w naradach i szkoleniu pracowników administracji państwowej. Ważnym problemem będzie konsekwentne realizowanie programu przedsięwzięć NSA w edukacji prawnej społeczeństwa.

5/ Naczelny Sąd Administracyjny będzie przekazywał zainteresowanym organom naczelnym i centralnym uwagi co do potrzeby i kierunków zmian prawa administracyjnego. W miarę potrzeby przekazywane będą radom narodowym uwagi dotyczące prawa miejscowego.

6/ Rozwijane będą ścisłe więzi i formy współdziałania z Sądem Najwyższym, Prokuraturą Generalną, Ministerstwem Sprawiedliwości oraz innymi zainteresowanymi ministerstwami i organami centralnymi, a także Najwyższą Izbą Kontroli. Intensyfikowane będzie współdziałanie z radami narodowymi i ich prezydiami.

7/ Kontynuowana będzie współpraca z przedstawicielami nauki prawa w celu doskonalenia orzecznictwa w sprawach administracyjnych, a także wykorzystywania orzecznictwa NSA w pracach naukowych i dydaktycznych.

8/ Wykazany w sprawozdaniu systematyczny wzrost liczby skarg, szczególnie wysoki w 1984r., jak również spodziewany wzrost wpływu skarg w 1985r. m.in. w związku z wejściem w życie nowych ustaw oraz potrzeba wzmocnienia kadrowego Biura Orzecznictwa, stwarza potrzebę dalszego zwiększenia obsady kadrowej, głównie Sądu w Warszawie o conajmniej 7 sędziów i odpowiednią liczbę pracowników administracyjnych.

9/ Wzrost zadań zarówno w dziedzinie orzecznictwa, jak i w działalności pozaorzeczniczej Sądu w Warszawie oraz nieskuteczność dotychczasowych działań podjętych w 1984r. o zwiększenie zajmowanej powierzchni biurowej, stwarza potrzebę pilnego działania w kierunku zapewnienia temu Sądowi

odpowiedniego lokalu gwarantującego zabezpieczenie jego potrzeb, niezależnie od działań doraźnych, zmierzających do poprawy stanu dotychczasowego.

10/ Wykorzystywać się będzie stworzone głównie dzięki udziałowi w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Naczelnych Sądów Administracyjnych możliwości współdziałania NSA z sądami administracyjnymi w innych krajach dla wymiany doświadczeń, a także dla popularyzowania w tych krajach dorobku prawa polskiego.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia w latach 1980 - 1984

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym na decyzje		na bezczynność organu		Ogółem	w tym na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			L.b.	%	L.b.	%		L.b.	%	L.b.	%	
1980	-	982	927	94,4	55	5,6	859	6	0,7	853	99,3	123
1981	123	7200[1]	7161	99,5	39	0,5	5466	2042	37,4	3424	62,6	1857
1982	1857	8829	8770	99,3	59	0,7	8738	5753	65,8	2985	34,2	1948
1983	1948	9582	9495	99,1	87	0,9	9674	6443	66,6	3231	33,4	1856
1984	1856	11413	11268	98,7	145	1,3	11029	7536	68,3	3493	31,7	2240

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

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje[1] w zależności od organu, który wydał decyzje, w latach 1981 - 1984.[2]

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje				
	Ogółem	w tym na decyzje organów terenowych		na decyzje organów naczelnych i centralnych	
		L.b.	%	L.b.	%
1981	7161[3]	6823	95,3	338	4,7
1982	8770	8116	92,5	654	7,5
1983	9495	8528	89,8	967	10,2
1984	11268	9384	83,2	1884	16,8

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią ok. 1% wpływu /por.tabela nr 1/
2. Tabela nie obejmuje danych za okres 1.IX.-31.XII.1980, które nie są w pełni porównywalne z następnymi latami.
3. Porównaj uwagę 1/ do tabeli nr 1.

TABELA Nr 3

Załatwienia na rozprawach[1] skarg na decyzje[2] w latach 1981 - 1984[3]

Rok	Załatwiono na rozprawach skarg na decyzje						
	Ogółem	w tym przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1981	2041	839	41,1	1082	53	120	5,9
1982	5749	2036	35,4	3261	56,7	452	7,9
1983	6424	2256	35,1	3758	58,5	410	6,4
1984	7458	2371	31,8	4654	62,4	433	5,8

1. Tabela nie obejmuje załatwień na posiedzeniach niejawnych, które mają charakter formalny dot.np.odrzucenia skargi czy umorzenia postępowanie /por.tabela nr 1/.
2. Tabela nie obejmuje danych dotyczących załatwień skarg na bezczynność organu, które stanowią około 1% wpływu /por.tabela nr 1/.
3. Tabela nie obejmuje danych za okres 1.IX.-31.XII.1980 r., które nie są porównywalne z następnymi latami.

TABELA Nr 4

skargi na decyzje administracyjne [1] wg rodzajów spraw
w latach 1981 - 1984 [2]

Lp.	Rodzaj spraw	Rok	Wpływ		uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo	1981	887	12,3	41,7
		1982	1204	13,7	36,6
		1983	1497	15,8	39,4
		1984	1546	13,7	31,1
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe	1981	16	0,2	100
		1982	16	0,2	12,5
		1983	17	0,2	17,6
		1984	19	0,2	10
3	Drogi publiczne	1981	98	1,4	30,5
		1982	86	1	30,5
		1983	56	0,6	40
		1984	83	0,7	39,5
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości	1981	117	1,7	32,5
		1982	81	0,9	35,3
		1983	169	1,8	43,2
		1984	274	2,4	45
5	Ewidencja ludności	1981	126	1,8	29,1
		1982	159	1,8	27,6
		1983	213	2,3	20
		1984	177	1,6	23,9
6	Geologia, geodezja i kartografia	1981	40	0,5	58,8
		1982	63	0,7	27,3
		1983	58	0,6	34
		1984	84	0,7	35,1

7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1981	2727	38	40,2
		1982	2943	33,6	40,6
		1983	3083	32,5	37,4
		1984	3228	28,7	31,7
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	1981	10	0,1	40
		1982	42	0,5	29,4
		1983	62	0,6	24
		1984	150	1,3	20,9
9	Gospodarka wodna	1981	67	1	11
		1982	93	1,1	33,3
		1983	82	0,9	31,3
		1984	110	1	43,8
10	Gospodarka żywnościowa	1981	-	-	-
		1982	-	-	-
		1983	4	0,1	-
		1984	9	0,1	-
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	1981	741	10	47,1
		1982	1070	12,2	32,6
		1983	1703	17,9	35,4
		1984	2268	20,1	33,3
12	Obrót nieruchomościami	1981	14	0,2	40
		1982	12	0,1	60
		1983	31	0,3	12
		1984	14	0,1	25
13	Ochrona przyrody oraz środowiska	1981	41	0,6	-
		1982	70	0,8	28,8
		1983	58	0,6	34
		1984	115	1	34,7

14	Oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1981	12	0,2	-
		1982	27	0,3	20
		1983	26	0,3	10
		1984	124	1,1	30,1
15	Planowanie przestrzenne	1981	32	0,4	38,4
		1982	14	0,2	40
		1983	12	0,1	20
		1984	223	1,2	47,9
16	Rolnictwo i leśnictwo	1981	1618	23	42,1
		1982	2230	25,4	29,5
		1983	1547	17,3	26,5
		1984	1460	13	24,1
17	Uprawnienie do wykonywania określonych czynności i zajęć	1981	28	0,4	53,8
		1982	9	0,1	20
		1983	23	0,2	44,4
		1984	37	0,3	23,3
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw	1981	318	4,4	37,6
		1982	320	3,7	35,6
		1983	344	3,6	38,8
		1984	425	3,8	33,7
19	Zatrudnienie i sprawy socjalne	1981	78	1,1	53,3
		1982	116	1,3	42,1
		1983	167	1,8	38,7
		1984	469	4,2	40,7
20	Zdrowie i opieka społeczna	1981	83	1,2	64
		1982	108	1,2	47,3
		1983	127	1,3	35,3
		1984	226	2	34

21	Inne	1981	108	1,6	43
		1982	107	1,2	27,3
		1983	116	1,2	36,4
		1984	227	2	43,3
22	OGÓŁEM	1981	7161[3]	100	41
		1982	6770	100	35,4
		1983	9495	100	35,1
		1984	11268	100	31,8

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 1% wpływu /por.tabela nr 1/.
2. Tabela nie obejmuje danych za okres 1.IX.-31.XII.1980 r., które nie są porównywalne z następnymi latami.
3. Porównaj uwagę 1/ do tabeli nr 1.

TABELA NR 5

Skargi na decyzje[1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1981 - 1984[2]

Lp	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględnio no na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.warszawskie[3]	1981	1132	15,8	44
		1982	787	9,7	37,4
		1983	893	10,5	47,7
		1984	799	8,5	32,7
2	Białskopodlaskie	1981	124	1,7	56,7
		1982	97	1,2	36,8
		1983	39	0,5	31,8
		1984	90	1	20,3
3	Białostockie	1981	221	3,1	38,2
		1982	349	4,3	25,7
		1983	266	3,1	29,7
		1984	310	3,3	30,3
4	BIELSKIE	1981	187	2,6	48,6
		1982	171	2,1	42,5
		1983	225	2,6	41,7
		1984	165	1,7	34,8
5	Bydgoskie	1981	227	3,1	31,7
		1982	233	2,9	32,4
		1983	235	2,8	34
		1984	271	2,9	38,2
6	Chełmskie	1981	46	0,6	46,7
		1982	66	0,8	17,6
		1983	62	0,7	25
		1984	77	0,8	30

7	Ciechanowskie	1981	42	0,5	54,5
		1982	82	1	41,2
		1983	94	1,1	40,6
		1984	100	1,1	26,4
8	Częstochowskie	1981	108	1,5	46,2
		1982	142	1,8	30
		1983	108	1,3	32,4
		1984	128	1,4	27,3
9	Elbląskie	1981	72	1	50
		1982	63	0,8	25
		1983	67	0,8	52,1
		1984	100	1,1	31,5
10	Gdańskie	1981	350	4,9	38,8
		1982	389	4,8	35,5
		1983	455	5,3	34,7
		1984	496	5,3	28,7
11	Gorzowskie	1981	80	1,2	60,7
		1982	36	0,4	27,6
		1983	108	1,3	34,5
		1984	93	1	19,3
12	Jeleniogórskie	1981	49	0,7	44
		1982	102	1,3	43
		1983	101	1,2	27,5
		1984	119	1,3	29,3
13	Kaliskie	1981	162	2,2	29,4
		1982	186	2,3	41,8
		1983	220	2,6	41,2
		1984	195	2,1	35,6

14	Katowickie	1981	282	4	38,2
		1982	378	4,8	25,7
		1983	489	5,7	32,1
		1984	627	6,7	26,9
15	Kieleckie	1981	204	2,8	35
		1982	174	2,1	34,8
		1983	171	2	23,9
		1984	288	3,1	33,6
16	Konińskie	1981	88	1,3	16
		1982	118	1,4	40
		1983	79	0,9	23,7
		1984	78	0,8	33,3
17	Koszalińskie	1981	64	0,9	54,5
		1982	71	0,9	37,7
		1983	74	0,9	47,4
		1984	102	1,1	33,9
18	Krakowskie	1981	219	3,2	44,8
		1982	448	5,5	38,4
		1983	382	4,5	32
		1984	502	5,3	29,6
19	Krośnieńskie	1981	78	1,1	62,5
		1982	122	1,5	34,6
		1983	131	1,5	32,3
		1984	133	1,4	43
20	Legnickie	1981	67	0,9	34
		1982	53	0,6	24
		1983	62	0,7	34,2
		1984	82	0,9	21

21	Leszczyńskie	1981	80	1,2	55
		1982	69	0,8	28,9
		1983	56	0,7	44,2
		1984	81	0,9	40,7
22	Lubelskie	1981	151	2,1	44
		1982	171	2,1	36,9
		1983	245	2,9	31,7
		1984	293	3,1	30,3
23	Łomżyńskie	1981	94	1,3	45,4
		1982	104	1,3	34,6
		1983	81	0,9	41,5
		1984	68	0,7	22,9
24	Łódzkie	1981	213	3	41,5
		1982	311	3,8	38,3
		1983	425	5	29,8
		1984	387	4,1	36,6
25	Nowosądeckie	1981	161	2,3	31,3
		1982	161	2	39,5
		1983	146	1,7	30,2
		1984	133	1,4	34
26	Olsztyńskie	1981	66	0,9	36
		1982	135	1,7	39,8
		1983	109	1,3	32
		1984	146	1,6	38,4
27	Opolskie	1981	112	1,6	34,2
		1982	122	1,5	33,3
		1983	182	2,1	26,6
		1984	165	1,8	18,6

28	Ostrołęckie	1981	50	0,6	55
		1982	86	1,1	36
		1983	73	0,8	35,5
		1984	79	0,8	28,8
29	Pilskie	1981	68	0,9	21,1
		1982	46	0,6	29,1
		1983	61	0,7	43,5
		1984	78	0,8	42,8
30	Piotrkowskie	1981	89	1,3	38,5
		1982	120	1,5	24,6
		1983	157	1,8	34,3
		1984	178	1,9	30,4
31	Płockie	1981	50	0,6	62,5
		1982	95	1,2	41,3
		1983	106	1,2	57,7
		1984	102	1,1	34,3
32	Poznańskie	1981	296	4,1	28,4
		1982	354	4,4	32,1
		1983	290	3,4	28,8
		1984	370	3,9	29
33	Przemyskie	1981	60	0,9	58,8
		1982	52	0,6	41,5
		1983	70	0,8	17,3
		1984	72	0,8	26,9
34	Radomskie	1981	130	1,9	42,3
		1982	216	2,7	44,4
		1983	230	2,7	36,8
		1984	222	2,4	34,6

35	Rzeszowskie	1981	103	1,4	36
		1982	131	1,6	37,1
		1983	121	1,4	28,6
		1984	144	1,5	20,3
36	Siedleckie	1981	97	1,3	48,7
		1982	188	2,3	31,6
		1983	169	2	43,3
		1984	231	2,5	33,8
37	Sieradzkie	1981	63	0,8	51,4
		1982	85	1	30,6
		1983	124	1,5	40,8
		1984	62	0,6	31,5
38	Skierniewickie	1981	74	1,1	42,9
		1982	161	2	29,2
		1983	109	1,3	51,3
		1984	137	1,5	31,9
39	Słupskie	1981	82	1,2	62,5
		1982	86	1	52,5
		1983	90	1,1	34,9
		1984	139	1,5	20,4
40	Suwalskie	1981	80	1,2	40
		1982	92	1,1	32,3
		1983	121	1,4	44,2
		1984	113	1,2	28,3
41	Szczecińskie	1981	261	3,6	30,9
		1982	220	2,7	30,2
		1983	230	2,7	34,5
		1984	254	2,7	33,3

42	Tarnobrzeskie	1981	79	1,1	36
		1982	68	0,8	36,8
		1983	79	0,9	24,5
		1984	84	0,9	20,9
43	Tarnowskie	1981	117	1,6	36,8
		1982	137	1,7	39,6
		1983	142	1,7	36,7
		1984	136	1,4	29,9
44	Toruńskie	1981	121	1,7	54,2
		1982	151	1,9	41,2
		1983	126	1,5	39,8
		1984	153	1,6	37,3
45	Wałbrzyskie	1981	83	1,2	32,4
		1982	105	1,3	36,7
		1983	119	1,4	28,7
		1984	159	1,7	38,2
46	Włocławskie	1981	80	1,2	59,4
		1982	97	1,2	33,8
		1983	77	0,9	36,2
		1984	93	1	22,6
47	Wrocławskie	1981	293	4,1	37,8
		1982	271	3,3	35,5
		1983	304	3,6	29,1
		1984	322	3,4	26,2
48	Zamojskie	1981	104	1,4	63,3
		1982	106	1,3	45,3
		1983	115	1,3	30,7
		1984	122	1,3	31,1

49	Zielonogórskie	1981	102	1,4	35,2
		1982	109	1,3	46,5
		1983	110	1,3	30,9
		1984	106	1,1	43,4
50	OGÓŁEM	1981	7161 3/4	100	41
		1982	8116	100	35,4
		1983	8528	100	35
		1984	9384	100	31

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią ok.1% wpływu /por. tabela nr 1/.
2. Tabela nie obejmuje danych za okres 1.IX.-31.XII.1980 r., które nie są porównywalne z następnymi latami.
3. W zamieszczonych w tabeli danych za rok 1981 dot. woj. st.warszawskiego wykazano również 338 skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. W związku z tym dane dot.woj.st.warszawskiego za lata 1982 i 1983 nie są w pełni porównywalne.
   Za rok 1982 skarg takich było 654, za rok 1983 - 967. W tabeli już ich nie wykazywano.
4. Porównaj uwagę 1/ do tabeli nr 1.