
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**Informacja o działalności
Naczelnego
Sądu Administracyjnego
w roku 1983**

Do użytku wewnętrznego
Warszawa, styczeń 1984 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**Informacja o działalności
Naczelnego
Sądu Administracyjnego
w roku 1983**

Do użytku wewnętrznego
Warszawa, styczeń 1984 r.

Spis treści:

1. Uwagi wstępne	str. 1
2. Wpływ spraw	str. 3
3. Postępowanie sądowe; sprawność postępowania	str. 7
4. Orzecnictwo NSA	str. 11
5. Wykonywanie przez organy administracji państwowej wyroków NSA	str. 24
6. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA	str. 29
7. Działalność profilaktyczna NSA	str. 33
8. Działalność w pracach legistycznych	str. 37
9. Współpraca z innymi organami i instytucjami	str. 39
10. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza	str. 46
11. Wnioski	str. 48

Załączniki:

Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia.
Tabela Nr 2 - Wpływ skarg na decyzje w zależności od organu, który wydał decyzję.
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

Kolejny rok działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego świadczy o dalszym utrwalaniu się instytucji sądowej kontroli legalności działalności administracyjnej w świadomości prawnej społeczeństwa. Dowodem tego jest dalszy, choć nie tak już wielki jak poprzednio, wzrost liczby spraw wpływających do Sądu, lepsze rozeznanie obywateli o zakresie uprawnień NSA i zasadach jego działania, a także dalsze rozszerzanie kompetencji NSA przez nowe akty ustawodawcze.

W 1983 r. weszły w życie uchwalone wcześniej ustawy rozszerzające zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego na nowe dziedziny orzecznictwa administracyjnego. Z dniem 1.1.1983 r. zaczęły mianowicie obowiązywać przepisy przewidujące dopuszczalność skargi na decyzje wydawane w sprawach mianowanych pracowników urzędów państwowych/art. 38 ust. 2 ustawy z dn. 16.IX.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - Dz.U. Nr 31, poz. 214/, a także przepisy dopuszczające zażalenie do NSA decyzji o wpięciu do wykazu osób uchyłających się od pracy/art. 9 ustawy z dn. 26.X.1982 r. o postępowaniu wobec osób uchyłających się od pracy - Dz.U. Nr 35, poz. 229/. W roku 1983 r. Sejm uchwalił nowe prawo dewizowe/ustawa z dn. 22.XI.1983 r. - Dz.U. Nr 63, poz. 286/, które weszło w życie z dniem 31 marca 1984 r., a które w art. 42 przewiduje rozszerzenie kompetencji NSA na niektóre decyzje w sprawach dewizowych.

Nastąpiło rozwinięcie współdziałania Naczelnego Sądu Administracyjnego z naczelnymi i centralnymi, a także terenowymi organami administracji państwowej. Można zaobserwować dalsze umacnianie się wśród organów administracji państwowej

oraz pracowników tych organów poglądu, że wykonywana na zasadach niezawisłości sądowniczej kontrola decyzji administracyjnych służy ulepszeniu i usprawnianiu pracy administracji. Do umacniania się tego poglądu przyczynia się nie tylko działalność orzecznicza Sądu, lecz także jego działalność profilaktyczna oraz informacyjna, zwłaszcza sygnalizowanie organom administracji państwowej przypadków niewłaściwego stosowania przepisów oraz zaniedbań zawinionych przez pracowników i udział w pomocy w rozwiązywaniu problemów prawnych. Spotyka się jednak w dalszym ciągu poglądy powątpiewające o celowości ograniczania swobody działania administracji przez jakąkolwiek kontrolę zewnętrzną.

Zgromadzone w toku działalności orzeczniczej Sądu spostrzeżenia pozwoliły w roku 1983 rozpocząć robocze kontakty z wojewódzkimi radami narodowymi oraz ich prezydentami, poprzez przedstawianie oceny przestrzegania prawa w orzecznictwie podległych radom narodowym terenowych organów administracji państwowej.

Wychodząc z założenia, że NSA jest organem powołanym do umacniania praworządności w działalności orzeczniczej organów administracji państwowej, inspirowano organy administracji do wykorzystywania wyroków sądowych, zwłaszcza uwzględniających skargi, dla usuwania przyczyn naruszania prawa. Zwracano również uwagę na potrzebę sprawnego wykonywania wyroków Sądu przez organy administracji państwowej, gdyż dopiero wykonanie wyroku oznacza usunięcie stwierdzonego przez Sąd naruszenia prawa.

Rok 1983 był też rokiem, w którym zakończono proces kształtowania struktury organizacyjnej NSA. W celu zapewnienia lepszego układu terytorialnego jednostek sądowych uruchomiono kołojuj, sąsiedzi już Ośrodek Zamiejscowy NSA w Lublinie. Pozwoliło to na zmniejszenie odległości Sądu od obywateli w południowo-

wschodnich rejonach Polski.

Należy stwierdzić, że w zasadzie decyzje wydawane na podstawie przepisów o zawieszaniu, a następnie o zniesieniu stanu wojennego nie były skarżone do NSA. Wpłynęła tylko jedna skarga na decyzję Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie odwołania z funkcji prorektora Akademii Medycznej. Skarga została odrzucona jako dotycząca decyzji wydanej w sprawie ze stosunku pracy, a więc jako niedopuszczalna ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia.

2. Wpływ spraw

1/ W okresie sprawozdawczym nastąpił dalszy wzrost ilości skarg wpływających do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 1981 r. wpłynęły skargi w 6.594 sprawach, w 1982 r. - w 8.829 sprawach, zaś w 1983 r. 9.582 sprawach. Dynamika wzrostu ilości skarg w 1983 r. w porównaniu z rokiem 1982, była więc mniejsza niż w latach 1981-1982 i wynosiła 8,5 % /poprzednio ok. 33 %/. Dane powyższe nie obejmują ok. 500 skarg, które wpłynęły w sprawach oczywiste nie należących do zakresu właściwości NSA i zostały przekazane w trybie art. 231 kpa organom właściwym do ich załatwienia. Dane nie obejmują również pism zawierających próby o interwencję lub poradę prawną.

2/ Podobnie jak w latach ubiegłych, skargi dotyczyły w przeważającej mierze /89,8 %/ decyzji organów administracji państwowej o terenie w zakresie działania. Skargi na decyzje noszące charakter cenitrych organów wniesiono tylko w 967 sprawach, co stanowiło 10,2 % ogólnego

wplywu. Jest to zrozumiale, jeżeli znając, iż przeważająca większość decyzji wydają w obowiązującym systemie prawnym organy stopnia podstawowego, dla których drugą instancją stanowiły organy stopnia wojewódzkiego. Zwraca jednak uwagę, że procent skarg na decyzje organów moczalnych i centralnych uległ w ciągu okresu istnienia NSA istotnemu wzrostowi. Sprawa ta wymaga więc bliższej analizy.

Najwięcej skarg wniesiono na decyzje: Ministra Administracji i Gospodarki Przemysłowej - 276, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 202, Zdrowia i Opieki Społecznej - 90, Głównego Urzędu Cei - 68, Ministra Finansów - 40, Ministra Spraw Wewnętrznych - 34.

3/ Struktura skarg pod względem rodzajowym ulega pewnym zmianom. Skargi dotyczące gospodarki komunalnej i mieszkaniowej stanowiły 32,5 % ogólnego wpływu, należności podatkowych i celowych 17,9 %, rolnictwa i leśnictwa 17,3 % a budownictwa 15,8 %. Udział skarg z zakresu innych dziedzin był stosunkowo niewielki i wynosił: w sprawach z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych 1,8 %, rzemiosła i usług 1,8 %, zdrowia i opieki społecznej 1,3 %, ochrony środowiska 0,6 %.

Spadek ilości skarg w sprawach z zakresu rolnictwa wynika częściowo ze zmian ustawowych, a mianowicie z dokonanego od dnia 1.1.1983 r. ograniczenia zakresu wydawania decyzji administracyjnych w związku ze sporządzeniem umów o przekazanie własności gospodarstwa rolnego następcy. Obserwuje się także zmniejszenie się liczby spraw, dotyczących nabycia nieruchomości rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi. Pewien wpływ może tu mieć urealnienie ceny tych nieruchomości, co zresztą postulował w swoim czasie NSA w wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Wyróżnie wyróżnił wskaznik skarg dotyczących decyzji podatkowych. Jest to niewątpliwie konsekwencją bardziej zdecydowanego egzekwowania przez organy podatkowe obowiązków podatkowych. Oczywiście znaczenie ma tu również podwyżka podatków, zwłaszcza podwyżka podatków pobieranych w formie ryczałtowej.

Ciągle bardzo niewiele spraw dotyczyło administracyjno-prawnych aspektów reformy gospodarczej.

4/ Pod względem terytorialnym największa ilość skarg na decyzje organów stopnia wojewódzkiego /893/ wpłynęła z województwa stołecznego warszawskiego, co stanowi 10,5 % ogólnego wpływu. Oznacza to niewielki wzrost wskaźnika skarg z tego województwa w porównaniu z rokiem ubiegłym. Kolejno największe wskaźniki wpływu skarg odnotowano w województwach: katowickim - 5,7 %, śląskim - 5,3 %, łódzkim - 5 %, krakowskim - 4,5 %, wrocławskim - 3,6 % i poznańskim - 3,4 %. Z wyjątkiem województw krakowskiego i poznańskiego w pozostałych z tych województw nastąpił wzrost wskaźnika skarg w porównaniu z rokiem 1982. Najmniejsza ilość skarg wpłynęła z województwa białostockiego - 0,5 % oraz z województw: chełmskiego, legnickiego, lubuskiego i wielkopolskiego - po 0,7 % ogólnego wpływu. W porównaniu z rokiem 1982 znaczny spadek wskaźnika /o 0,7 %/ odnotowało woj. białokopolskie. Pozostałe województwa wykazywały zmiany wskaźnika o 0,1 %, a więc zupełnie nieznaczne.

Zaznaczyła się zależność wielkości wpływu spraw od charakteru województwa /jego wielkości, liczby ludności, stopnia urbanizacji itp./. Niewątpliwie też ilość spraw zależy od oceny przez społeczeństwo sposobu pracy administracji. Wydaje się wszakże, że ilość skarg nie może być uznana za wystarczający miernik jakości pracy administracji. Zależności są tu bowiem

znacznie bardziej złożone.

5/ Skargi na bezczynność organów administracji państwowej są w dalszym ciągu bardzo nieliczne. Wpłynęło ich do Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1983 r. 87, co stanowi 0,9 % ogólnego wpływu skarg i nie odbiega od wskaźnika notowanego w latach ubiegłych.

Tak niski wskaźnik skarg na bezczynność organów przemawia przeciwko tezie o uchylaniu się przez administrację od wydawania decyzji. Z drugiej strony obserwacje NSA wskazują na to, iż skarga na bezczynność organu wnoszona jest z reguły dopiero wtedy, gdy strona jest przekonana, że organ nie zamierza wydać żadnej decyzji. W wypadku, gdy w grę wchodzi jedynie przewlekane postępowanie, strony nie wnoszą skargi nie chcąc narażać się na ew. decyzję niekorzystną.

6/ O b y w a t e l e wnieśli 93,8 % skarg. Pozostała ilość skarg wniosło państwo i spółdzielcze jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, działające we własnych sprawach. Organizacje społeczne nie korzystały natomiast z przewidzianego w art. 197 § 2 kpa uprawnienia do występowania w sprawach innych osób. Jest to konsekwencją generalnego wstrzymywania się przez organizacje społeczne od żądania wszczęcia postępowania administracyjnego oraz dopuszczenia do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby. Nie jest to tendencja prawidłowa.

7/ Skarg wniesionych przez p r o k u r a t o r ó w wpłynęło w 1983 r. 7 / w 1982 r. - 2 skargi/. Do NSA w Warszawie wniesiono 2 skargi, do Ośrodka Zamiejscowego NSA w Poznaniu - 4 skargi oraz do Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie 1 skargę.

NSA nie dysponuje materiałem, z którego wynikałoby w ilu wypadkach w wyniku wniesienia przez prokuratora skargi do NSA organ zmienił lub uchylił decyzję albo stwierdził nieważność decyzji na podstawie art. 200 kpa. Brak jest również informacji, w jakiej liczbie wypadków prokurator skorzystał ze sprasowania, zamiast kierować skargę do NSA. Dopiero zaś wszystkie te elementy mogłyby dać obraz udziału organów prokuratury w zwalczaniu wadliwych decyzji ostatecznych.

3. Postępowanie sądowej sprawność postępowania.

1/ W 1983 r. Naczelny Sąd Administracyjny z a z a t w i z 9.674 sprawy /w tym 72 na bezczynność organów administracji/, przy czym 6.443 sprawy zostały rozpoznane na rozprawach, a 3.231 na posiedzeniach niejawnych. Coraz więcej jest skarg, które trafiają na rozprawę, w związku z tym iż nadają się do rozstrzygnięcia co do istoty /w 1983 r. - 68,6 %/. Świadczy to o tym, że coraz bardziej uświadomiona się wiedza o zakresie kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o zasadach postępowania przed tym Sądem. W poprzednich latach dość dużo było bowiem spraw, które bądź to nie należały do kompetencji NSA bądź wnoszone były z naruszeniem terminów ustawowych, bądź z innych przyczyn wymagały odrzucenia na posiedzeniu niejawnym. Zakresu obowiązków NSA nie można jednak mierzyć wyłącznie ilością spraw rozpoznanych ostatecznie na rozprawach lub na posiedzeniu niejawnym. Tak np. ok. 30 % spraw rozpoznanych na rozprawach musiało być uprzednio rozpatrzonych na posiedzeniach niejawnych, dla rozstrzygnięcia różnych kwestii wstępnych, takich jak przywrócenie terminu do wniesienia skargi lub uiszczenia wpisu, zwolnienia od kosztów sądowych, wstrzymanie

wykonania decyzji, a w niektórych bardziej skomplikowanych prawie przypadkach - także kwestii dopuszczalności skargi z uwagi na właściwość Sądu.

Ostateczne załatwienie skarg na posiedzeniach niejawnych polegało bądź na odrzuceniu skargi, bądź na umorzeniu postępowania. Najczęściej powodem odrzucenia skargi była okoliczność, iż skarga dotyczyła decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym, wnoszonym przed 1 września 1980 r. Okoliczność ta wyłączała dopuszczalność rozpatrzenia skargi co do jej istoty. Jednakże ilość skarg odrzucanych z tej przyczyny ulegała dalszemu zmniejszeniu z 40 % w roku 1982 do 31 % w roku 1983. Przyczyną odrzucenia skarg był również brak właściwości NSA do rozpoznania sprawy z uwagi na przedmiot decyzji, jak również ze względu na to, że przedmiotem skargi był akt innego rodzaju niż decyzja administracyjna, a więc np. akt o charakterze ogólnym, akt administracyjny wewnętrzny. Skargi odrzucano także ze względu na wniesienie ich po upływie terminu i braku podstaw do przywrócenia terminu, niewyczerpanie toku instancji administracyjnych przed skierowaniem sprawy do Sądu itp. Nadal obserwuje się również niepowinności wśród pracowników administracji państwowej, czy załatwienie sprawy powinno nastąpić w formie decyzji administracyjnej, czy też w innej formie. Powoduje to niekiedy zamieszanie w pismach do obywateli pouczeń o środkach odwoznych, jak gdyby to były decyzje. Tak np. w sprawie ustalenia średniej ocen uzyskanych przez studenta dla zaliczenia okresu studiów do czasu oczekiwania na mieszkanie rektor puczył studenta o prawie wniesienia odwołania do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i Techniki. W konsekwencji student po odmownym załatwieniu odwołania wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wpływało to na odpowiedź na skargę Minister podał,

że sprawa kwalifikowała się do załatwienia w drodze postanowienia, a nie decyzji.

Trudności w kwalifikowaniu poszelególnych rozstrzygnięć organów administracji państwowej z punktu widzenia prawnych form działania administracji wynikają bardzo często z niedostatków legislacyjnych. Poważne kłopoty powodują akty samostanowe, nie oparte na upoważnieniu ustawowym, a wkraczające w sferę uprawnień i obowiązków obywateli. Wadliwe traktowanie tego rodzaju aktów, jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej prowadzi do skłaniania do NSA skarg na decyzje w takich sprawach. Wydaje się, że problem wyeliminowania praktyki regulowania aktami samostanownych praw i obowiązków obywateli przez konsekwentne przestrzeganie zasady, że może być to dokonywane jedynie aktami ustawodawczymi i wydanyymi na ich podstawie aktami wykonawczymi stało się problemem nieistniejącym państwem.

2/ Nadal nie zostały zlikwidowane trudności wynikające z przedstawiania Sądowi przez organy administracji a k t i e n p o r z a d k o w a n y c h, niepełnych, zawierających dokumenty w postaci luźnych kartek, nie wiadomo przez kogo i kiedy sporządzonych i podpisanych. Powodowało to opóźnienia w rozpatrywaniu spraw przez Sąd, gdyż wymagało zdania uzupełnienia akt administracyjnych. Trudności wynikały nadal z nieprawidłowości w doręczeniu wezwań i decyzji w postępowaniu administracyjnym, o które często nie kierowane Sądowi dowodów doręczenia wezwań i zawiadomień sądowych przez organy administracji państwowej. Uchybienia te były sygnalizowane organom administracji, co jednak nie spowodowało dochodzenia radykalnej poprawy.

3/ W 1983 r. odnotowano wzrost w d e i a i n p o z n o m o c n i k ó w o r g a n ó w administracji państwowej

w rozprawach przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym. Według ustalonych dokonanych na próbie tysięcy spraw, wskaznik udziału w rozprawach pełnomocników organów administracji, których decyzyje były przedmiotem skargi wyniósł 63,9 %. Nadal jednak udział ten kształtował się w sposób bardzo zróżnicowany. W Gdańsku wyniósł bowiem np. 33 %, w Warszawie - 53 %, w Katowicach 71 %. Zróżnicowanie udziału pełnomocników organów administracji w rozprawach przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym może świadczyć o różnym stosunku tych organów do wyników kontroli sądowej. Zdarza się bowiem, że nawet na sekcjach wyjazdowych, odbywanych w miejscowości, będącej siedzibą organu administracji, w niektórych sprawach nie występował pełnomocniczy tego organu. Zdarza się również, że pełnomocnicy organów administracji państwowej nie są w sposób należyty przygotowani do udziału w rozprawie, nie znają dostatecznie akt sprawy, nie potrafią wyjaśnić okoliczności istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Wyda się, że obojętny stosunek wielu pełnomocników organów administracji państwowej do sądowej kontroli skargi wynika z braku weryfikacyjnej analizy przez te organy orzeczeń sądowych i nie wysiłkania konsekwencji wobec osób winnych zaniedbań.

4/ Zróżnicowany był również udział w procesie w toku w postępowaniu przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym. Prokuratorzy wzięli udział w 16,7 % spraw rozstrzygniętych w 1983 r. przez NSA. Jednakże o ile w Katowicach prokuratorzy braли udział w 38,7 % spraw, to w Katowicach tylko w 4,6 % spraw rozpoznawanych na rozprawach.

5/ Udział w procesie w toku w postępowaniu przed NSA był większy niż w roku 1982 /23,2 %/ i dotyczył średnio 24,4 % spraw. Udział ten był nadal zróżnicowany i kształtował

się w granicach od 14 % spraw w Ośrodkach Zamiejscowych NSA w Gdańsku i Wrocławiu do 36 % spraw w Poznaniu. Zwraca uwagę potrzeba stworzenia warunków lepszych warunków do specjalizacji w prawie administracyjnym, ponieważ niektórzy z nich wykazują nieraz zbyt słabe przygotowanie w bardzo trudnych i specjalistycznych zagadnieniach prawnych, jakie występują w rozpoznawanych sprawach.

6/ Do rozpoznania w 1984 r. pozostało 1.856 spraw, co stanowi ok. 2,3 procentowego wpływu miesięcznego. W porównaniu ze stanem ubiegłorocznym /2,7/ pozostałość wykazała tendencję spadkową. Wynik taki uzyskano nie tylko dzięki zwiększeniu obsady sędziowskiej, lecz także utrzymującej się dużej ilości spraw rozpoznawanych przez poszczególnych sędziów, zwłaszcza w Sądzie w Warszawie.

4. Orzecznictwo NSA

1/ W 1983 roku, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego realizowana była nadal tendencja stawiania organów administracji państwowej wysokich wymagań w zakresie przestrzegania prawa materialnego, a także przepisów postępowania administracyjnego. W konsekwencji kwestionowane były decyzje naruszające prawo. Z drugiej strony NSA przeciwdziałał nieuszanowaniu podważaniu przez strony decyzji, w których organ administracji działał zgodnie z prawem.

Zaana trudna sytuacja mieszkaniowa powodowała, iż skargi w sprawie o lokalo w y c h stanowiły nadal najliczniejszą grupę spośród ogółu skarg wniesionych do NSA. Dotyczyły one głównie decyzji o odmowie przydziału lokali, cofnięcia przydziału z powodu faktycznego nie zajmowania lokalu przez

najemcę lub podnajmę całego lokalu bez wymaganej zgody organu, odmowy wyrażenia zgody na dokonanie zamiany lokali, a także odmowy przydzielenia części lokalu zajmowanego przez więcej niż jednego najemcę - w wypadku wyprowadzenia się jednego z nich.

W sprawach dotyczących przydziału lokali skargi wynikały często nie z przyczyn dotyczących naruszenia prawa, a z potrzeby poprawy skrajnie trudnych warunków mieszkaniowych. Żądania stron w takich sprawach, jako dotyczące celowości, a nie legalności decyzji nie mogły być uwzględniane. Mając na uwadze interes społeczny, wyrażający się w należyтым wykorzystaniu istniejących zasobów mieszkaniowych, a także wyjątkową wrzliwość obywateli na sposób załatwiania spraw mieszkaniowych, NSA domagał się wszakże, aby postępowanie administracyjne było zawsze przeprowadzone ze szczególną starannością, a zebrany materiał dowodowy pozwalał na pełną ocenę, czy istotnie występują ustasowowe przesłanki wydania określonej decyzji. Dotyczyło to zwłaszcza spraw o cofnięcie przydziału lokalu.

W sprawach dotyczących zamiany lokali dostrzegano w orzecnictwie NSA rolę, jaką zamiana lokali może spełniać w tak trudnej sytuacji mieszkaniowej. Uznawano w konsekwencji za ważne decyzje negatywne, które nie wykazywały, że odmowa zamiany znajduje uzasadnienie w zebranych materiałach dowodowych albo, że jej dokonanie pozostawiało w sprzeczności z prawem. Z drugiej jednak strony miało na względzie, aby obowiązujące w tej materii przepisy były respektowane i aby pod pozorem zamiany nie pomijano ogólnie obowiązujących zasad przydziału lokali mieszkaniowych.

W dążeniu do osiągnięcia założenia docelowego, jakim jest zapewnienie samodzielnego lokalu mieszkaniowego dla każdej rodziny, zwracano uwagę, aby nie ograniczać w decyzjach

administracyjnych ustawowego uprawnienia najemców do przydziału części lokalu zwolnionej przez współnajemcę, jeżeli zajmowana dotychczas przez nich powierzchnia mieszkalna była mniejsza od powierzchni przysługującej na podstawie norm zabudowania.

Znacząca liczba skarg dotyczyła decyzji o sprzedaży nieruchomości w związku z podwyższeniem stawek cen 1 m² powierzchni użytkowej o 300 % skarżący domagali się również stosowania stawek cen, obowiązujących w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego i twierdzili, że postępowanie było celowo przewlekane przez organ. Skargi takie nie były jednak uzasadnione, gdyż według obowiązujących przepisów nawet w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania nowe stawki cen stosuje się także w sprawach wszczętych przed dnem 31.XII.1982 r., które nie zostały zakończono ostatecznymi decyzjami o sprzedaży lokalu. Inną przyczyną wnoszenia skarg na decyzje odwołujące sprzedaż lokali było wydanie w niektórych województwach wytycznych organów administracji stopnia wojewódzkiego regulujących miejscową politykę sprzedaży lokali. Skarżący kwestionowali obyte nimi zasady, o także fakt, że nie były one stosowane do wszystkich obywateli w sposób jednolity. Stan ten wskazuje - jak się wydaje - na potrzebę określenia w przyszłości zasad sprzedaży lokali w formie przepisów powszechnie obowiązujących.

W sprawach budowlanych, bardzo ważnych społecznie ze względu na pilność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, potrzeb budownictwa gospodarczego, służącego rozwojowi produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz innych potrzeb budowlanych, stwierdza się, że w dalszym ciągu przeszkodą hamującą realizację różnych form budownictwa, są niedostatek w zakresie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego i ich aktualizacji.

Istniejące plany zagospodarowania przestrzennego - uchwalone stosunkowo dawno - nieraz dezaktualizowały się, aczkolwiek formalnie mają nadal moc obowiązującą. Z punktu widzenia prawnego nie ma możliwości kwestionowania przez NSA planu ze względu na jego prestatarny charakter. Konieczne jest w związku z tym doprowadzenie do przejrzenia aktualności planów w trybie normalnym, tak aby plan nie hamował niepotrzebnie działalności budowlanej. Wiele problemów wiąże się również z faktem, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie zawsze są tzw. planami szczegółowymi, które stanowi najbardziej wyłerną podstawę ustalenia miejsca i warunków lokalizacji inwestycji. W braku planów sporządzonych w formie przewidzianej w ustawie, organy administracji państwowej powoływały się nieraz w decyzjach dotyczących odmowy ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji na ustalenia tzw. uproszczonego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie NSA przeciwstawiano się tego rodzaju praktykom, gdyż uproszczony plan zagospodarowania przestrzennego jest instytucją nie znaną przepisom o planowaniu przestrzennym. NSA zajęła jednak stanowisko, iż uproszczony plan może być traktowany jako materiał do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji jako podstawa wydania decyzji pod warunkiem dokonania przewidzianych przepisami prawa uzgodnień i czynności. Wiele problemów powstawało w orzecznictwie również w wypadkach, gdy tzw. plan ogólny sporządzony był w zbyt dużej skali i nie dawał odpowiedzi na pytanie, jakie jest przeznaczenie konkretnej działki. Wszystko to wskazuje mówiąc o potrzebie pilnej aktualizacji planów istniejących i opracowania planów szczegółowych.

Na tie spraw o ustalenie miejsca i warunków r e a l i z a c j i i n w e s t y c j i n a j c z e ś c i z y m u c h y b i e n i e m b y - ło pomiłanie właścicieli gruntów jako stron na tym etapie postępowania. Organy administracji państwowej wychodzą nieraz z założenia, że właściciele gruntów będą mogli poszukiwać ochrony swych interesów w postępowaniu wywłaszczeniowym. Jest to pogląd nieprawidłowy. Postępowanie wywłaszczeniowe jest bowiem niejako fazą wykonywania decyzji lokalizacyjnej i z tego względu podnoszenie argumentów co do celowości przeszacowania gruntów pod inwestycje dopiero w tej fazie postępowania byłoby spóźnione.

Powazne konflikty powstają w sytuacjach, gdy strony skarży decyząc o pozwoleniu na budowę, a w chwili rozpoznawania skargi przez NSA obiekt budowlany został już wbrew obowiązującym przepisom wzniesiony w całości lub w części. Występuje wówczas konflikt między przepisami prawa nakazującymi rozbiorę obiektu, a racjami gospodarczymi, przeciwestawiającymi się nakazania rozbioru obiektów już wzniesionych. Szczególnie wiele emocji budzą tego rodzaju sprawy w wypadku, gdy wzniesiony obiekt jest budowlą wielomieszkanową, a na znajdujące się w nim mieszkania oczekują liczni obywatele. Każdy wyrok jest w takiej sytuacji "żywy". Wydaje się, że jedynym wyjściem jest tu przesłanie przez organy administracyjne zasady rozpoczęcia budowy dopiero po wyjaśnieniu wszelkich sporów prawnych.

W orzecznictwie NSA reprezentowany jest pogląd, że przeznaczenie terenu na cele rolne nie wyklucza udzielenia rezwojenia na budowę na takim terenie obiektu gospodarczego służącego bezpośrednio celom produkcji rolniczej. Nie można bowiem odrywać produkcji rolnej od urządzeń służących tej produkcji, a za urządzenia takie ustawodawca uważa również budownictwo

gospodarcze. NSA starał się w takich sytuacjach przeciwdziałać nieuzasadnionemu odmawianiu zezwoleń na budowę oraz nakazywaniu rozbiorów zabudowań służących produkcji rolnej, które już zostały wzniesione.

Istotne problemy występują również na tle skarg w sprawach dotyczących samowolnego budownictwa rekreacyjnego /letniskowego/. Z reguły budynki rekreacyjne wznoszone były na terenach, przeznaczonych w świetle ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego na inne cele. Z punktu widzenia prawnego jest to wyłączenie podlega do nakazania rozbioru budynku. Na tle stanów faktycznych występujących w takich sprawach wydaje się jednak, iż przy określaniu kierunków i zasad rozwoju układu przestrzennego i funkcjonalnego poszczególnych obszarów, należałoby rozstrzygać w sposób właściwy także problem budownictwa letniskowego.

Powazna ilość skarg w sprawach w y w i a s z o z e n i, dotyczy odškodowań za wynieszczone nieruchomości. Istnieje - jak się wydaje - realna potrzeba zmiany wysokości stawek, a także zasad wypłaty odškodowania i wysokości rat z tego tytułu. W świetle dotychczas obowiązujących przepisów odškodowanie za nieruchomości określone w ustawie w zasadzie jest płacone jednorazowo do wysokości 50.000 zł, zaś nadwyżka w równych procentowanych ratach rocznych nie przekraczających 50.000 złotych /a zatem około 1.000 zł miesięcznie/. Na tle spadku siły nabywczej pieniądza stan ten powiększa poczucie krzywdy właścicieli wynieszczanych nieruchomości. Z doświadczeń NSA wynika też, że wiele zastrzeżeń obywateli wywołuje brak przeniesienia umozliwiającego zwrot nieruchomości nabytej w ramach postępowania wyłączeniowego na podstawie umowy cywilno-prawnej, gdy nieruchomości stała się zbędna ze względu na cel, dla

którego postępowanie wyłączeniowe było prowadzone. Fakt, że zwrot taki jest przewidziany, gdy wyłączenie dokonane zostało na podstawie decyzji, prowadzi do zarzutu, że ten kto chce dobrovoluntarie zająć teren, jest w gorszej sytuacji, od tego kto sprzeciwia się zażądaniu państwowemu.

Ważną grupę stanowiły skargi w sprawach dotyczących o c h r o n y ś r o d o w i s k a. Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie wspiera swoim orzecznictwem organy administracji państwowej w ich przeciwdziałaniu skutaniu środowiska. Skarżący na decyzje organów administracji państwowej dotyczące m.in. wydieranych kar za przekroczenie dopuszczalnej emisji pyłów do atmosfery, odprowadzanie do wód ścieków nieodpowiadających wymaganym warunkom, czy odmowy zrolnienia od obowiązków wykonania urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniami w zdecydowanej większości były oddane, jako bezzasadne. W sprawach z o b o w i ą z a n i p o d a t k o w y c h dominowały skargi dotyczące podatku obrotowego i dochodowego obciążającego pozarolnicze jednostki gospodarki nie upełniowanej tj. rzemiosło i handel, w tym głównie podatków opłaconych w formie ryczałtu. Nadal częstymi przyczynami uchylecia decyzji organów podatkowych było ustalanie podstaw opodatkowania w drogu ich oszacowania bez należytego zbadania i oceny całokształtu materiału dowodowego oraz pominięcie bez należytego uzasadnienia dowodów z ksiąg podatkowych i składanych rocznych podań.

Dosyć liczna grupa stanowiły też skargi na decyzje ustalające wymiar podatku wyrównawczego dla osób prowadzących zakłady na podstawie umów agencyjnych. Przedmiotem sporu w tych sprawach były głównie kwestie związane z uznaniem kosztów prowadzenia działalności, które - wobec braku szczegółowych przepisów -

zależało od oceny organów podatkowych i w każdej sprawie wymagało wnikliwej i wszechstronnej analizy. Brak takiej analizy i odmowa uznania wykazanych kosztów bez należytego wyjaśnienia przyczyn, traktowane były przez Sąd jako uchybienia powodujące konieczność uchylenia decyzji.

Mając na uwadze, że polityka podatkowa stanowi czyny instrument oddziaływania na kształtowanie się określonych stosunków gospodarczych i społecznych, a z drugiej strony wkrocza w sferę istotnych interesów obywateli, orzecznictwo NSA silnie akcentowało potrzebę ścisłego przestrzegania prawa. Z tych względów z krytyczną oceną Sądu spotykały się te decyzje, które były oparte na ocenach noszących cechy niezgodności z przepisami lub dowolności postępowania organów podatkowych.

W istocie jednak NSA nie uwzględnił większości skarg, uznając, że zobowiązanie podatkowe zostało ustalone zgodnie z przepisami prawa, zamiarem strony było zaś uchylenie się od obowiązku podatkowego lub uszczuplenia należnych Skarbowi Państwa zobowiązań. Trudno jeszcze mówić o kierunkach polityki orzecznictwa NSA w sprawach zobowiązań podatkowych jednostek gospodarki uspołecznionej, zwłaszcza zaś przedsiębiorstw państwowych, ponieważ spraw tych wpływa ciągle jeszcze bardzo mało.

W grupie spraw rolnych skargi na decyzje administracyjne dotyczyły w większości - podobnie jak w latach ubiegłych - ustalania kandydatów na nabywców nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi. NSA stał na straży realizacji zasady sprzedaży gruntów rolnych tym rolnikom, którzy gwarantują prowadzenie na nich racjonalnej gospodarki i osiąganie wysokiej produkcji rolnej. Sąd podkreślał w szczególności potrzebę tworzenia gospodarstw zdolnych do towarowej produkcji rolnej, poprawy struktury przestrzennej gospodarstw oraz likwidacji uciążliwości

wynikających np. z szachownicy pól.

Już poprzednio /w roku 1982/ NSA zasądziła Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej potrzebę zmiany zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 25 lipca 1979 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych /MP Nr 19, poz. 114/, w.t.n. co do określenia kategorii osób, którym przysuguje pierwszeństwo w nabywaniu tych nieruchomości. Większość zgłoszonych przez Sąd uwag krytycznych opartych na materiale uzyskanym w związku z rozpoznawaniem spraw z tego zakresu została uwzględniona w zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. /MP Nr 23, poz. 205/. Orzecznictwo Sądu oparte na nowym zarządzeniu dostarcza przykładów, że sztywne w dalszym ciągu ustalenie kolejności pierwszeństwa nie zawsze odpowiada interesowi społecznemu i nie daje pełnych gwarancji realizacji założeń gospodarczych Państwa w dziedzinie polityki rolnej. Nie kwestionując celowości wskazania w zarządzeniu kręgu osób uprzywilejowanych, co ułatwia skuteczną działalność administracji, wydaje się pokażące pewne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do nabywania gruntów w pierwszej kolejności, zwłaszcza zaś - wprowadzenie możliwości odstąpienia od kolejności w przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społeczno-gospodarczymi.

Inną grupę spraw z zakresu rolnictwa, ważną ze względu na ochronę gruntów rolnych i leśnych przed nieuszanowanym przekształcaniem na inne cele, stanowiły sprawy o ustalenie opłat i nakładów z tytułu zmian w użytkach gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Zmiana stanu prawnego regulującego kwestię wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej oraz brak przepisów śledczych spowodowały pojawienie się

rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym, co z kolei stało się źródłem skarg do NSA. Tak np. brak było jasności, czy w sprawach wszczętych, a nie zakończonych decyzją ostateczną wydaną pod rządami ustawy z 1971 r., należy stosować łagodniejsze przepisy tej ustawy, czy też ostrzejsze - według ustawy nowej z 1982 r. i jak należy postępować w razie wzruszenia ostatecznej decyzji, wydanej na podstawie starej ustawy i konieczności wydania obecnie nowej decyzji. NSA podjął próbę ujednolicenia poglądów prawnych w tej materii organizując robocze spotkania sędziów NSA z przedstawicielami Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przy udziale przedstawicieli Sądu Najwyższego i Prokuratury Generalnej. W czasie tych spotkań uzgodnione interpretacje wielu przepisów. Pozostałe rozbieżności będzie musiało wyjaśnić orzecznictwo sądowe. Generalnie rzecz biorąc NSA stał na stanowisku potrzeby ściślego przestrzegania przepisów o pobieraniu powyższych opłat i należności. Inna rzecz, że nieregularne przepisy te okazywały się zbyt sztywne. Drastycznym przykładem może tu być sprawa samowolnego wyłączenia przez właściciela /rentaliskę/ 1,1 ha gruntów rolnych klas IV, V i VI z produkcji rolnej przez nieformalne zbycie ich Spółdzielczemu Zrzeszeniu Budowy Domków Jednorodzinnych pod budownictwo. Naliczenie jednorazowej 10-krotnej należności za samowolne wyłączenie gruntów z produkcji rolnej obejmujące właściciela wyniosło 37 milionów 380 tysięcy złotych, a więc kwotę wielokrotnie przekraczającą cenę rynkową gruntu i niemożliwą do jej wyegzekwowania.

Na niekonkurencyjności dochodów r z e m i o s t n w stosunku do wyodrębnienia za pracę w sektorze gospodarki uspołecznionej, w orzecznictwie sądowym ujawniły się - szczególnie w związku z uchwałą Rady Ministrów Nr 109 z 1981 r. niekorzystnie

zwłaszcza społeczne. Przepisy uchwały przyznające odprawę w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia i inne świadczenia na rzecz tych pracowników, którzy po rozwiązaniu umowy o pracę z uspołecznionym zakładem pracy podejmą działalność gospodarczą na własny rachunek - szczególnie w rzemiośle - spowodowały duży odpływ doświadczonych pracowników z określonych uspołecznionych zakładów pracy, które z tych przyczyn odczuwały znaczny brak rąk do pracy, co w konsekwencji powodowało zahamowanie produkcji. Przeciwdziałanie temu zjawisku przez odmowę udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności rzemieślniczej nie zawsze okazywało się możliwe. Przepisy ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła przewidują bowiem możliwość odmowy wydania zezwolenia wyłącznie m.in. w wypadku godzenia w ważny interes państwa, co było nieregularne do wykazania przez organ administracyjny.

Reforma gospodarki nie znalazła dotąd szerszego odbicia w orzecznictwie NSA. Nie znaczy to, że w ogóle spraw takich nie było. Dążył on m.in. możliwości ustalenia przez NSA zasady, że zezwolenia przedsiębiorców nie są organami administracyjnymi wyższego stopnia w stosunku do przedsiębiorstw państwowych, a w konsekwencji nie mają prawa rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych wydanych przez przedsiębiorstwa. NSA stał na stanowisku, że organami takimi są organy sądownicze.

W sprawach udzielenia przedsiębiorstwom państwowym koncesji na wykonywanie handlu zagranicznego, Minister Handlu Zagranicznego - zgodnie z prawem - wykazał, iż udzielenie koncesji miałoby ujemny wpływ na sytuację handlową lub płatniczą państwa.

Wśród spraw związanych z reformą gospodarczą pojawiły się również sprawy dotyczące prowadzenia na terytorium Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne. Skargi w tej grupie spraw dotyczyły zwłaszcza odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności, utworzenie filii przedsiębiorstwa, a także ustalenia dłuższego czasu okresu ważności zezwolenia uzasadnianego wielkością nakładów inwestycyjnych. Podstawowa wadliwość w tych sprawach polegała na tym, że organy administracyjne nie wykazywały w decyzjach odmownych na czym polega zarzut, iż wydanie zezwolenia mogłoby godzić w ważny interes państwa. Przepisy ustawy nie wyłączały zaś w tych sprawach, ani potrzeby zaopatrzenia decyzji w uzasadnienie, ani wykazanie w uzasadnieniu, jakie względy faktyczne przemawiają za zająciem sprawy w dany sposób.

Niewielka ilość rozpatrzonych skarg, dotyczących przepadku nadawianych z zagranicy i wysyłanych za granicę przesyłek o treści szkodliwej dla zdrowia i interesów Polakiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie pozwala na głębszą ocenę orzecznictwa w tym zakresie. Uzasadniono bowiem częściowo tylko jedną skargę, wychodząc z założenia, że jeżeli bez szkody dla ochrony interesów państwa można orzec przepadek tylko części przesyłki /w tym wypadku była to wkładka do fachowego czasopisma/, to do takiej tylko części przepadek powinien być ograniczony.

Niewielka była również ilość załatwionych skarg o wpisanie do wykazu osób uprzączywających ulajacych się od pracy. Pojawiały się m.in. problem, czy kaszniozależa sekty Świadków Jehowy utrzymywane przez współwyznawców może być wpisane do wykazu osób

uchylających się od pracy jako osoba utrzymująca się ze źródeł sprzecznych z zasadami współżycia społecznego.

Nadal istotnym problemem jest częste nieprześtrzeżenie przez organy administracji państwowej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Brak poszanowania gwarantowanych przepisami kpa podmiotowych uprawnień stron wyraża się bardzo często w niedbałym przeprowadzaniu postępowania dowodowego, pomijaniu uprawnień strony do zapoznania się z dowodami zebranymi w sprawie i wypowiedzenia się co do nich, a także w braku rzeczowego uzasadnienia decyzji odmownej. Jeżeli braki w tym zakresie nie dają się usunąć na rozprawie, Sąd zmuszony jest uchylać zaskarżone decyzje, aby stworzyć możliwość przeprowadzenia należytego postępowania dowodowego i wydania decyzji zgodnej z prawem materialnym i odpowiadającej wymogom kodeksu postępowania administracyjnego.

2/ Model organizacyjny funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy braku instytucjonalnych form umocowienia tych ujednolicenie poglądów prawnych w gronie sędziów NSA /uchwały powiększonych skądinąd/ powoduje, że za pewnie nie jedyną i nie ostatnią przyczyną, że za pewnie nie jest jednym z najważniejszych problemów w pracy Sądu. Problem ten jest rozwiązywany m.in. poprzez praktykę wydawania komunikatów dotyczących zawierających informacje o procedenrach rozstrzygnięciach NSA oraz wydawanych się z działalnością NSA orzeczeniach Sądu Najwyższego. Wydawane są także okresowe komunikaty o ważniejszych kwestiach prawnych rozstrzygniętych w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w wiążących się z zakresem kognicji NSA orzeczeniach Sądu Najwyższego.

W celu ujednolicenia i zapewnienia prawidłowości orzecznictwa organizowane są konferencje sędziów. W 1983 r. odbyło się w marcu ogólne zgromadzenie sędziów, a w maju i listopadzie konferencje szkoleniowe. Na konferencji majowej przedmiotem dyskusji były zagadnienia uznania administracyjnego oraz prawa lokalowego, a na listopadowej problematyka załatwiania spraw w formie decyzji organu administracji państwowej w świetle orzecznictwa administracyjnego oraz bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. W konferencjach szkoleniowych uczestniczyli przedstawiciele Sądu Najwyższego, Prokuratury Generalnej, Ministerów Administracji i Gospodarki Przemysłowej, Finansów oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Czynny udział wzięli także nauczyciele akademicy z uniwersyteckich wydziałów prawa.

Istotną rolę w zapewnieniu jednolitości orzecznictwa NSA odgrywa również instytucja pytań prawnych do SN, a także rewizji nadzwyczajnych.

5. Wykonywanie przez organy administracji państwowej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podobnie jak i w okresie poprzednim, również w 1983 r. przeprowadzane były badania wykonywania przez organy administracji państwowej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego uchylających zaskarżone decyzje, bądź stwierdzających ich nieważność. Była to kontynuacja badań zaleconych przez Radę Państwa po rozpatrzeniu sprawozdania z działalności NSA za rok 1981.

Jest niewątpliwie, że w razie uchylenia decyzji administracyjnej, pełny efekt sądowej kontroli decyzji administracyjnych zostaje osiągnięty dopiero z chwilą, gdy sprawa zostanie po-

nownie rozpatrzona przez właściwy organ administracji państwowej z zakończoną nową decyzją. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ administracji państwowej jest związany poglądami prawnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Badanie wykonywania wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego przeprowadzono według tych samych zasad, jakimi kierowano się przeprowadzając badania w roku 1982. Polegały one na tym, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przekazał Wojewodom i Prezydentom Miasta Stołecznego Warszawy, Miastu Łodzi oraz Krakowa, a także naczelnym i centralnym organom administracji państwowej "karty wykonania wyroku" wypełnione w części dotyczącej decyzji uchylonej przez Sąd oraz wyroku, z prośbą o wypełnienie karty w części dotyczącej nowego postępowania i wydanej w jego wyniku decyzji. Jednocześnie Prezes NSA zwrócił się o poinformowanie o środkach organizacyjnych, jakie zostaną ewentualnie podjęte w wyniku wykorzystania informacji zawartych w kartach. Do dnia 31 grudnia 1983 r. tylko Wojewoda Przemyski nie nadał "kart wykonania wyroku". Wstępna analiza nadesłanych "kart" spowodowała konieczność przekazania Wojewodom Jeleniogórskiemu i Ostrołęckiemu uwag o zaniedbaniach w wykonywaniu wyroków oraz propozycji zorganizowania sesji wyjaśdowych NSA w tych województwach. Uwagi takie przekazano także Wojewodzie Lubelskiemu. O środkach organizacyjnych, podjętych dla zapewnienia sprawnego rozpatrywania spraw, w których Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargi, wyzerpujace poinformował Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Wojewodowie: Częstochowski, Olsztyński, Opolecki i Zamojski. Osobiście zainteresowanie sprawami wykonywania wyroków NSA wykazali Wojewodowie: Bielecki, Bydgoski, Gorzowski, Jeleniogórski, Piotrkowski, Heszowski, Sieradzki, Szczeciński, Tarnobrzelski, Wąbrzeski i Włocławski.

Wojewoda Zamajski nadał uwagi, które mogą być rozważone przy ewentualnych propozycjach zmiany kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez upoważnienie tego Sądu do umiarzenia postępowania administracyjnego, gdy stwierdzi nieważność decyzji ze względu na wydanie jej bez podstawy prawnej.

Podstawę dla opracowania wyników badania wykonywania wyroków NSA stanowiło 1.875 "kart" nadesłanych do Biura Orzecnictwa NSA.

Z informacji zawartych w "kartach" wynika, że do dnia 1.1.1982 wypienienia ostateczne decyzje wydano tylko w 55 % spraw, które powinny być zakończone przez wydanie decyzji, czyli o 7,7 % mniej, niż ustalono w poprzednich badaniach. Jak wynika więc z badań, zmalała sprawność wykonywania wyroków sądowych, co jest zjawiskiem niepokojącym.

Spórów 1.032 decyzji wydanych w wykonaniu wyroków NSA - 467, czyli 45,3 %, zostało określone jako rozstrzygnięcia pozytywne dla skarżących, 99 - czyli 9,6 % jako częściowo pozytywne, zaś w 208 przypadkach, tj. 20,2 % wydano decyzje o umorzeniu postępowania. Tak więc w 75,1 % spraw, w których NSA orzekł o uchyleniu bądź stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji, ponowne rozstrzygnięcie sprawy przez organy administracji państwowej było korzystne dla skarżącego. Wskaźnik ten jest wyższy o 3,3 %, niż ustalony w poprzednich badaniach.

W 157 sprawach, tj. 15,2 % spraw rozpatrzonych po otrzymaniu wyroków NSA, rozstrzygnięcie nie uległo zmianie, a w 91 sprawach /9,8 %/ nowe rozstrzygnięcie - mimo, że posiadało inną treść - było dla skarżącego niekorzystne. Okoliczność, że w pewnej ilości spraw wyrok sądowy uchylający decyzję nie poprawił sytuacji prawnej skarżącego, nie oznacza, że ingerencja Sądu była zbędna. Niektóre decyzje zostały bowiem uchylone ze względu

na rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Gdy po należytych wyjaśnieniach sprawy wydano decyzję takiej samej treści, strony godzą się nierzadko z nowym rozstrzygnięciem.

Na podstawie "kart kontrolnych wykonania wyroku" ustalone, że 160 decyzji /15,5 %/ wydanych po ponownym rozpatrzeniu sprawy, zostało ponownie zaskarżonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ponownym postępowaniu po rozpatrzeniu 37 spraw, NSA oddalił skargi w 64,9 % spraw, uwzględnił zaś w 16,2 %, a w pozostałych sprawach skargi odrzucił.

Terminowość ostatecznego załatwienia spraw po otrzymaniu przez organy administracji państwowej wyroku NSA wraz z aktami nie uległa istotnej poprawie. W terminie do 3 miesięcy zostało załatwionych 54,1 % spraw /w 1981 r. - 51,8 %/. Wskaźnik spraw załatwionych po upływie 6 miesięcy od daty otrzymania aktu wyroku 20 % i był tylko o 4,8 % niższy od ustalonego w odniesieniu do wyroków wydanych w 1981 r.

Należy podkreślić, że najszybciej działają organy podatkowe, które w terminie do 3 miesięcy załatwiły 67,3 % spraw. Najdłużej, jakkolwiek szybciej niż w roku poprzednim, trwało wykonywanie wyroków w sprawach rolnych, gdyż w terminie do 3 miesięcy załatwiono 45,4 % /poprzednio 37,2 %/.

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że odsetek spraw nie załatwionych przez organy administracji wyniósł 45 % /843 sprawy/ i w porównaniu z poprzednimi badaniami wyraźnie się powiększył /poprzednio 31,2 %/. W 13,4 % /252/ przypadków organy administracji poinformowały o nie podjęciu dalszych czynności w postępowaniu administracyjnym, w 28,4 % /532/ spraw postępowanie administracyjne było w toku. W nielicznych przypadkach - 2,2 % spraw /42/ - zasygnalizowano, że toczy się postępowanie odwoławcze.

Najczęściej przyczyną nie podjęcia dalszych czynności w postępowaniu administracyjnym podnoszoną w 34,2 % nadesłanych wyjaśnień było przekonanie organów administracji o tym, iż wyrok NSA kończy sprawę i prowadzenie dalszego postępowania byłoby bezprzedmiotowe. W świetle obecnego uformowania, zawartego w art. 213 kpa, zobowiązującego organ do załatwienia sprawy, po otrzymaniu wyroku sądownego w terminach określonych w kpa, brak jest podstaw do przyjęcia, iż wyrok NSA może formalnie zamknąć postępowanie administracyjne. Organ administracji, jeżeli usnaże że w świetle wyroku NSA, nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania w oparciu o art. 105 § 1 kpa.

Analiza wykonywania wyroków NSA przez naczelne i centralne organy administracji państwowej wskazuje na znaczne zróżnicowanie zainteresowania wykonaniem wyroków NSA przez poszczególne resorty. Główny Urząd Celný wykonał wszystkie 6 wyroków NSA, wydając decyzje korzystne dla skarżących. Główny Inspektor Sądniarý poinformował o zakończeniu postępowania w 22 sprawach na 26, w których NSA uchylił decyzję. W sposób korzystny dla skarżących rozstrzygnięto 13 spraw /59 %/. Minister Administracji i Gospodarki Przesłrżennej natomiast tylko w 2 sprawach z 10 nadesłanych poinformował o wydaniu nowych decyzji.

Organý naczelne i centralne załatwiły pozytywnymi dla skarżących decyzjami 74,3 % skarg, a więc wskaźnik ten nie odbiega od pozytywnych załtatwów spraw przez organý o terenowym zakresie działania. Natomiast sprawniejsze, niż w organach terenowych, jest wykonywanie wyroków, bowiem w terminie do 3 miesięcy załtatwiono 72,2 % spraw.

Wydaje się, że przeprowadzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny szczegółowego badania sposobu wykonywania wyroków

wydanych w dwóch kolejnych latach /1981 i 1982/ doprowadziło do zainteresowania organów administracji państwowej tą problematyką. Nadto problematyką wykonywania wyroków NSA zainteresowała się Prokuratura, a Rada Państwa zaleciła Najwyższej Izbie Kontroli, aby w swoich planach pracy uwzględniła także wykonywanie wyroków NSA przez organý administracji państwowej. Naczelny Sąd Administracyjny nie przewiduje prowadzenia badań dotyczących wykonywania wyroków NSA wydanych w 1983 r., przekoże natomiast organom zainteresowanym wszelkie potrzebne im informacje.

6. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1/ Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje działalność organów administracji państwowej tylko w zakresie wykonywanej przez te organý działalności orzeczniczej w ramach kpa, z punktu widzenia zgodności decyzji z prawem, w sprawach należących wyłącznie do kompetencji Sądu i tylko w wyniku skłerowania skargi. Z tego też względu kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje jedynie pewien wycinek działalności organów administracji państwowej. Chodzi jednak o wycinek szczególnie ważny, bo związany z wydawaniem rozstrzygnięć władczych, a więc wyrażających szczególnie głęboko w prawa i obowiązki obywateli i podlegających w razie potrzeby wyegzekwowaniu w drodze przymusu administracyjnego. Ta okoliczność powoduje, że orzecznictwo administracyjne jest szczególnie wrażliwą płaszczyzną styku obywateli z urzędami. Sposób stosowania prawa przez organý administracji państwowej, w tym także przesłrżeganía reguł

wyznaczonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, kształtuje często poglądy obywateli na sposób wykonywania zadań przez organy administracji państwowej w ogóle.

Ocena ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego oparta jest w zasadzie na informacjach ze spraw, w których skargę na decyzje wnioścy strony niezadowolone z rozstrzygnięcia.

Decyzje częściowej zresztą oceniane są przez strony jako niesprawiedliwe niż jako wyraźnie sprzeczne z prawem. W konsekwencji wiedziwie niż jako wyrażnie sprzeczne z prawem. W konsekwencji zawarte w uzasadnieniach orzeczeń NSA stwierdzenia, że kontrola sądowa obejmuje jedynie legalność decyzji, a nie ich celowość nie zawsze są przez strony w pełni aprobowane. Nasuwa się też uwaga, że praktycznie spod kontroli sądowej wyłączone są te decyzje administracyjne, które są korzystne dla strony, nawet jeżeli - obiektywnie rzecz biorąc - są one sprzeczne z prawem. Jedyną drogą dla objęcia ich zakresem rozpoznawania przez NSA są skargi prokuratorskie i skargi organizacji społecznych. Do Sądu trafiają natomiast z reguły sprawy, w których w postępowaniu administracyjnym występowały strony o sprzecznych interesach. Zawsze któraś ze stron jest bowiem niezadowolona z decyzji.

2/ Dotychczas przyjmowano, że organy administracji państwowej wydają rocznie ok. 10-11 milionów decyzji administracyjnych, z których ok. 100 tysięcy jest rozpatrywana przez organy odwoławcze. W świetle badań przeprowadzonych ostatnio przez Urząd m.st. Warszawy być może należałoby nawet skorygować te dane w górę. W każdym razie ok. 10 tys. skarg na decyzje administracyjne, skierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, obejmując tylko niewielką część decyzji. Zjawisko to może oznaczać, że liczba naruszeń prawa przez administrację nie jest tak wielka, jak to się nieraz twierdzi. Przyczyną tego

może być jednak również brak informacji o możliwości wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nawet obawa przed korzystaniem z tej drogi korygowania naruszających prawo decyzji administracyjnych. Dotyczy to zwłaszcza tych obywateli, których interesy są uzależnione od organów administracji państwowej w sposób bardziej trwały. Bariery dla korzystania ze skargi do NSA nie stanowią w każdym razie opłaty sądowe, gdyż zostały one ustalone w 1980 r. na stosunkowo niskim poziomie i nie uległy dotychczas podwyższeniu. Nie można byłoby również dopatrywać się hamulców w rygorach formalnych, jako że NSA stara się działać w sposób jak najmniej sformalizowany.

3/ W 1983 r. wystąpiło zjawisko dalszego - choć nieznaczego - obniżenia wskaźnika skarg uwzględnionych przez Sąd. O 116 wskaźnik ten w 1981 r. wyniósł 41 %, a w 1982 r. - 35,4 %, to w 1983 r. - 35,1 %. Na 6.424 sprawy rozpoznane na rozprawie uchylono bowiem decyzję lub stwierdzono nieważność decyzji w 2.256 sprawach. Niewielkie zmniejszenie się wskaźnika skarg uwzględnionych w 1983 r. w porównaniu z 1982 r. zdaje się wskazywać, że osiągnięty został pewien względnie stały poziom naruszających prawo rozstrzygnięć i że obniżenie tego poziomu będzie możliwe tylko przez znacznie bardziej intensywne działania organów administracji państwowej, a w szczególności przez egzekwowanie osobistej odpowiedzialności osób wydających decyzje w imieniu tych organów. Nie wydaje się, aby już obecnie odpowiedzialność taka była egzekwowana. Wciąż jeszcze w znacznej ilości spraw przyczyną uwzględnienia skarg są bowiem powtarzające się zaniedbania ze strony pracowników prowadzących postępowanie. Wyroki NSA, dając względnie obiektywny obraz administracyjnej działalności orzeczniczej, stwarzają zaś organom

administracji podstawę do żądania, aby osoby działające i wydające decyzje w ich imieniu wykonywały swoje obowiązki w sposób należyty i zgodny z prawem.

4/ Wskaźniki skarg uwzględnionych, dowodzą zmniejszenia źródnicowania zarówno w przekroju rzeczowym jak i terytorialnym.

W przekroju rzeczowym najwyższy wskaźnik skarg uwzględnionych zanotowano w sprawach uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć /44,4 %/, zezwoleń na działalność w dziedzinie wytwórczości /43,2 %/, w sprawach budownictwa /39,4 %/, wyłączeń /38,8 %/, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /37,4 %/, zobowiązań podatkowych /35,4 %/. Poniżej średniego wskaźnika wynoszącego 35,1 % uwzględniono skargi na decyzje z zakresu rolnictwa /26,5 %/, ewidencji ludności /20 %/, obrotu nieruchomości /12 %/.

W przekroju terytorialnym najwyższy wskaźnik skarg uwzględnionych zanotowano w sprawach z województw: płockiego /57,7 %/, skierniewickiego /51,3 %/, stożecznego warszawskiego /47,7 %/ i bielskiego /41,7 %/. Wskaźnik mniejszy od średniego wskaźnika uwzględnionych skarg na decyzje terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego /35 %/ zanotowano w województwach: przemyskim /17,3 %/, chełmskim /25 %/, białostockim /29,4 %/, częstochowskim /32,4 %/.

Kształtowanie się wskaźników skarg uwzględnionych przez NSA w latach 1981-1983 w przekroju rzeczowym obrazuje tabela Nr 4, zaś w przekroju terytorialnym tabela nr 5.

7. Działalność profilaktyczna NSA

1/ Wpływ orzecznictwa NSA na jakość pracy organów administracji państwowej był wzmacniany działaniami o charakterze profilaktycznym. W 1983 r. kontynuowano oraz doskonalono formy stosowane w latach ubiegłych.

Na pierwszym miejscu należy wymienić przewidzianą w art. 214 kpa formę sygnalizowania organom administracji państwowej istotnych uchybień w pracy organu, który wydał zaskarżoną decyzję. W okresie sprawozdawczym skierowano do organów administracji państwowej 55 wystąpień sygnalizacyjnych, w tym 31 dotyczących sprostowań poczynionych w toku rozpatrywania spraw indywidualnych oraz 24 wystąpienia o charakterze uogólniającym te sprostowania. Wśród tej ostatniej kategorii wystąpień należy wymienić w pierwszym rzędzie wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, wskazujące na naruszenia prawa poświadczane przy realizacji przepisów dotyczących stwierdzenia chorób zawodowych, a w konsekwencji na osłabieniu ochrony prawnej m.in. personelu służby zdrowia. Sygnalizując Ministrowi Kultury i Sztuki rażące braki decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na prowadzenie antykwiariatu, wskazano jednocześnie na potrzebę uregulowania bezpośrednio w rozporządzeniu wykonawczym wymogów kwalifikacyjnych, którym powinna odpowiadać osoba ubiegająca się o zezwolenie na prowadzenie antykwiariatu, bowiem obecne przenisły oddziały do wewnętrznych uregulowań nie istniejącego już zjednoczenia księgarstwa. Ministrowi Finansów zasygnalizowano, że częste spory przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wynikają na tle sformułowania § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 marca 1977 r. w sprawie zryczałtowania podatków obrotowego i dochodowego od przychodów przedsiębiorców

ze świadczeń wykonywanych za pośrednictwem episkopatu i rze-
mieśniczych /Dz.U. Nr 10, poz. 42/ oraz z dnia 22 lutego
1982 r. /Dz.U. Nr 6, poz. 48/, sugerując potrzebę dokonania
odpowiedniej zmiany przepisów i usunięcia źródła skarg do NSA.

Adresaci wystąpień na ogół informują Naczelny Sąd Admi-
nistracyjny o sposobie wykorzystania informacji zawartych
w wystąpieniach.

2/ Do nowych form działalności profilaktycznej NSA nale-
ży zaliczyć informowanie rad narodowych oraz ich prezydentów
o przestrzeganiu prawa w działalności podległych im terenowych
organów administracji państwowej. Obszerne informacje pisemną
przedstawiono na sesji Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgosz-
czy w dniu 28 czerwca 1983 r. Usłną informację na sesji WRN
w Katowicach w dniu 20 maja 1983 r. przedstawił Prezes Ośrodka
Zamiejscowego NSA w Katowicach. Materiały informacyjne przeka-
zane zostały również przewodniczącemu Wojewódzkiej Rady Naro-
dowej w Częstochowie, Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdań-
sku przedstawił informacje na posiedzeniu Prezydium WRN w Gdań-
sku.

Naczelny Sąd Administracyjny będzie w dalszym ciągu odpo-
wiedały pozytywnie na inicjatywę współdziałania ze strony woje-
wódzkich rad narodowych, a w przypadku gdy ocena stanu orzecz-
nictwa administracyjnego w poszczególnych województwach to
uzasadnia, będzie występował z inicjatywą przedstawienia tej
oceny na sesji wojewódzkiej rady narodowej. Pozycja ustrojowa
rad narodowych, a także ich zadania w zakresie strzeżenia pra-
worządności i praw obywateli, zbliżone z zadaniami NSA, stwa-
rzają bowiem w tym względzie wielkie możliwości.

3/ Środkiem profilaktycznym o potwierdzonej w praktyce
efektywności są sesje wyjazdowe Naczelnego Sądu Administracyj-
nego.

W 1983 r. sesje wyjazdowe zorganizowano w Białymstoku,
Białsku-Białej /dwukrotnie/, Bydgoszczy, Częstochowie /dwukrot-
nie/, Elblągu, Jeleniej Górze, Kielcach, Koszalinie, Legnicy,
Lesznie, Łodzi, Opolu, Ostrołęce, Płocku, Przemyślu, Radomiu,
Śledzicach, Szczecinie, Toruniu, Wałbrzychu i Zielonej Górze.
Zorganizowanie 23 sesji wyjazdowych, tj. o 7 więcej niż w roku
1982, wymagało dużego wysiłku ze strony sędziów NSA, aby nie
tylko zapewnić właściwe przeprowadzenie posiedzenia, lecz także
aby w pełni wykorzystać wyjazd na sesję w celu wyjaśnienia
pracownikom występujących w danym okręgu wątpliwości prawnych.
Sesje odbywały się z reguły z inicjatywy NSA, przy czym w kilku
wypadkach Prezes NSA zwrócił się pisemnie do wojewodów z sugie-
stwą zorganizowania sesji wyjazdowej, gdy np. otrzymane materia-
ły informacyjne, dotyczące wykonywania wyroków NSA, wskazywały
na rażącą nieznajomość przepisów k.p.a. wśród pracowników urzę-
dów wojewódzkich.

Na wyróżnienie zasługuje sesja wyjazdowa połączona z sym-
pozjum, zorganizowana z inicjatywy Wojewody Białostockiego
w dniach 25 i 26 maja 1983 r. Organizatorami sesji - wspólnie
z NSA - był Ośrodek Doskonalenia Kadr Urzędu Wojewódzkiego
w Białymstoku oraz Zarząd Wojewódzki Zrzeszenia Prawników Pol-
skich w Białymstoku. Wskutek zainteresowania sesją wyjazdową
NSA nie tylko pracowników organów administracji lecz także praw-
ników wykonujących zawody: adwokatów oraz radców prawnych,
grzebię rozpraw w dniu 25 maja obserwoowało ok. 300 osób, które
w następnym dniu uczestniczyły w sympozjum. Pełstawą dyskusji
na sympozjum było 10 referatów wygłoszonych przez: Wiceprezesa

NSA, dyrektorów wydziałów Urzędu Wojewódzkiego, profesora bielskońskiej filii Uniwersytetu Warszawskiego, prokuratora, adwokata oraz radcę prawnego. Rozszerzony w porównaniu z innymi sesjami wyjazdowymi i starannie przygotowany program zajęć szkoleniowych, pozwolił należycie uświadomić uczestnikom symposium problemy związane ze stosowaniem prawa administracyjnego, z tym problemem kontrolą decyzji administracyjnych. Informacje z tegoż sądowniczą kontrolą decyzji administracyjnych. Informacje na temat sesji wyjazdowej NSA oraz sympozjum ukazywały się bieżąco w prasie miejscowej. Poinformowano o nich również w "Rzeczpospolitej" oraz dwutygodniku "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja".

4/ Coraz częstszy jest udział sędziów NSA w naradach roboczych i naradach szkoleniowych pracowników administracji państwowej. Sędziowie NSA są zapraszani na narady organizowane przez wojewódów, których przedmiotem jest ocena pracy terenowych organów administracji państwowej. Zarówno na takich naradach, jak również na naradach szkoleniowych, sędziowie NSA przedstawiają własne oceny przestrzegania prawa, kierunki orzecznictwa NSA oraz zagadnienia wynikające na tle rozpatrywanych skarg na decyzje administracyjne.

5/ Celem informacyjnym oraz profilaktycznym służy wystąpienia kierownictwa oraz sędziów NSA w centralnych oraz lokalnych programach radiowych i telewizyjnych oraz w prasie.

W 1983 r. uległo zwiększeniu zainteresowanie działalnością oraz orzecznictwem NSA ze strony prasy. Na szczególne podkreślenie zasługuje uwaga, jaką poświęca tym zagadnieniom dziennik "Rzeczpospolita". Również tygodnik "Prawo i Życie" oraz "Polityka", a także dwutygodnik "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" oraz "Gazeta Prawnicza" publikują materiały

dotyczące orzecznictwa i działalności NSA. Ocena orzecznictwa NSA dokonywana jest na łamach organów Instytutu Państwa i Prawa PAN: "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" oraz "Państwo i Prawo", organu Prokuratury PRL - "Problemy Praworządności", a także pisma "Organizacja, Metody, Technika". Publikację orzeczeń NSA oraz głos do nich rozpoczyna miesięcznik "Nowe Prawo".

W 1983 r. ukazani się pierwszy tom urzędowego zbioru orzeczeń pt. "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego", obejmujący orzecznictwo z okresu I półrocza 1981 r. Wobec szybkiego wyczerpania 5-tysięcznego nakładu, Wydawnictwo Prawnicze dodrukowało jeszcze 3000 egzemplarzy. Trudności edytorskie powodują, że ze złożonych w Wydawnictwie Prawniczym dalszych dwóch tomów urzędowego zbioru orzeczeń, dopiero w lutym 1984 r. ukazał się tom drugi w nakładzie 8000 egzemplarzy. Opracowany został redakcyjnie tom czwarty, a tom piąty znajduje się w fazie prac wstępnych. Bardzo długi proces produkcyjny prowadzi do tego, że poszczególne tomy z orzecznictwa NSA doprowadzane są do praktyki administracyjnej zbyt późno. Skrócenie tego procesu nie leży w możliwościach NSA.

8. Udział w pracach legislacyjnych

W 1983 r. udział Naczelnego Sądu Administracyjnego w pracach legislacyjnych był większy, niż w latach poprzednich. NSA uczestniczył przy tym w różnych studiach przygotowania projektów ustaw oraz aktów niższego rzędu, przekazując uwagi zwracając w kwestiiach wynikających z orzecznictwa sądowego. Pisemne uwagi przekazano m.in. do projektów ustaw o prawie budżetowym, o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach

osobistych, o fundacjach, o zmianie prawa celnego, o planowaniu przestrzennym, o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych, o łączności, o zapobieganiu narkomanii, o wynalazczości, o zmianie dekretu o państwowej inspekcji sanitarnej, o prawie prasowym, a także do projektów aktów wykonawczych do ustaw.

W pracach Rady Legislacyjnej stale uczestniczył Prezes NSA. Wiceprezes NSA brał udział m.in. w pracach Podkomisji Sejmowych. Sędziowie i pracownicy Biura Urzędniczego NSA brali udział m.in. w konferencjach uzgadniających w ministerstwach zobowiązanych do opracowania projektów, a także w posiedzeniach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów.

Zakres udziału NSA w pracach legislacyjnych zależał jednak w istocie od kierowników organów centralnych obowiązanych do opracowania projektów aktów prawnych, którzy decydują o potrzebie uzgodnienia projektu z NSA. Zaobserwowano przy tym zjawisko wysoce niewłaściwe. Do zaopiniowania przez NSA nadsyłane były projekty ustaw, których realizacja nie była i nie będzie kontrolowana przez NSA /prawo budżetowe, ustawa o wynalazczości/, natomiast nie nadsyłano projektów ustaw dotyczących spraw objętych kontrolą ze strony NSA, przewidujących wprowadzenie takiej kontroli lub mogących mieć wpływ na działalność NSA, jak np. projekt ustawy o Państwowym Funduszu Aktywności Zawodowej, czy prawa dewizowego.

Uchwała Rady Ministrów Nr 93 z dnia 2 sierpnia 1983 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych /WP Nr 27, poz. 152/, stanowi § 27 ust. 2, że projekty aktów ustawowych są przysyłane w toku uzgodnień międzyresortowych do Naczelnego Sądu Administracyjnego "w miarę potrzeby".

Należy w związku z tym zauważyć, że dotychczasowa praktyka organów centralnych wskazuje na znaczną dowolność oceny, kiedy potrzeba dokonania uzgodnień z NSA zachodzi. Wydaje się, że należałoby spowodować przyjęcie i przestrzeganie zasady, że potrzeba przekazania projektu aktu prawnego do NSA istnieje w każdym przypadku, gdy projekt przewiduje kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych przez organy administracji państwowej lub inne podmioty. Udział NSA w pracach nad projektami takich aktów prawnych byłby pomocny w wypracowaniu właściwych rozwiązań merytorycznych, a także w uzyskaniu niezbędnej precyzji uległowania, z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa sądowego.

9. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1/ Tradycyjnie bardzo dobrze układała się współpraca Naczelnego Sądu Administracyjnego z Ministerstwem Sprawiedliwości. Stwierdzenie to dotyczy w szczególności pomocy Ministerstwa Sprawiedliwości w rozwiązywaniu problemów kadrowych i organizacyjnych Sądu. Minister Sprawiedliwości poprzez swoich przedstawicieli uczestniczył w konferencjach ogólnych sędziów NSA.

W zakresie działalności orzeczniczej NSA Minister Sprawiedliwości wykonywał swe funkcje poprzez korzystanie z uprawnienia do składu rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego. Do Ministra Sprawiedliwości wpływa zresztą największa liczba podań o wniesienie rewizji nadzwyczajnej.

2/ Współdziałanie z Sądem Najwyższym realizowane było w ramach nadzoru sądowego nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaki sprawuje Sąd Najwyższy.

W 1983 r. wpłynęły do Sądu Najwyższego 22 rewizje nadzwyczajne. Minister Sprawiedliwości - po rozpatrzeniu 302 podań o złożenie rewizji nadzwyczajnej - wniósł 12 rewizji. Prokurator Generalny PRL rozpatrzył 125 podań, wnosząc 9 rewizji.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego po rozpatrzeniu 38 wystąpień o wniesienie rewizji nadzwyczajnej wniósł 1 rewizję.

Są to niewielkie liczby świadczące o tym, że orzecznictwo NSA jest w zasadzie zgodne z odczuciem społecznym, a także z poglądami prawnymi organów administracji, które jedynie wyjątkowo składają podania o wniesienie rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA. Bardzo mała część tych podań prowadzi przy tym do wniesienia rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy rozpoznął w 1983 r. 21 rewizji nadzwyczajnych /w tym 2 wniesione w 1982 r./, przy czym w 16 sprawach uchylił orzeczenie NSA, natomiast w 5 sprawach rezulcie nadzwyczajne oddalił.

Sąd Najwyższy udzielił też w tym czasie odpowiedzi na 7 pytań prawnych właściwych się z działalnością orzeczniczą NSA. Naczelny Sąd Administracyjny skierował w 1983 r. łącznie 8 pytań, Prokurator Generalny PRL - 2, zaś pierwszy Prezes SN - 1 pytanie.

Nie jest to jedyna płaszczyzna współpracy. Prezes Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz sędziowie SN zainteresowani problematyką orzecznictwa administracyjnego uczestniczyli w zgromadzeniach ogólnych oraz konferencjach szkoleniowych sędziów NSA. Nadto Sądowi Najwyższemu przekazywane były opracowania oraz inne materiały informacyjne i wydawnictwa NSA omawiające problemy stosowania prawa w orzecznictwie administracyjnym i w orzecznictwie NSA.

3/ Nastąpiło dalsze zacieśnienie współpracy z Prokuraturą PRL.

Na szczególne podkreślenie zasługują przeprowadzane przez Prokuraturę Generalną w wyniku uzgodnień z NSA kontrole wykonania wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego przez organy administracji państwowej w 12 województwach, a także podjęte z własnej inicjatywy Prokuratury kontrole przestrzegania przez te organy trybu postępowania ze skargami kierowanymi za ich pośrednictwem do NSA.

Stwierdzone przez Prokuraturę naruszenia prawa, w szczególności polegające na naruszeniu przepisów o terminach, w których sprawa powinna być załatwiona po zwroceniu akt przez NSA, zostały zasygnalizowane zainteresowanym terenowym organom administracji państwowej, a także organom naczelnym. Prokuratorzy sygnalizowali również organom administracji państwowej fakty znacznego niekiedy przekraczania miesięcznego terminu, w którym nie uwzględniona przez organ administracyjny skarga strony powinna być wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę przekazana NSA.

Współdziałanie z Prokuraturą, polegające również na udziale przedstawicieli Prokuratora Generalnego PRL w zgromadzeniach ogólnych oraz konferencjach szkoleniowych sędziów. Prokuratorze przekazywane są opracowania i wydawnictwa dotyczące problematyki stosowania prawa przez organy administracji państwowej, a także wydawnictwa administracyjnego oraz komunikaty o ważniejszych orzeczeniach wydanych przez NSA.

W NSA odbyto m.in. spotkania praktykę 5 aplikantów prokurator-skich zapoznając się z pracą Sądu.

4/ Naczelny Sąd Administracyjny współdziałał ściśle z ministertwami, z których zakresu działania wpływa na większość skarg, a w szczególności z Ministerstwami Administracji i Gospodarki Przemysłu, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów. Jednym z najważniejszych problemów, które wymagały uwzględnienia między NSA a Ministerstwami Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów i przy udziale przedstawicieli SN oraz Prokuratury Generalnej była sprawa należności i opłat rocznych, pobieranych przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nirolnicze i nieleśne. Uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego Nr III AZP 8/Sz, stwierdzająca, że opłaty te uległy pod rządami ustawy z 1971 r. przedawnieniu na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, uchyliła konieczną zmianę poglądów prawnych uzgodnionych uprzednio pomiędzy zainteresowanymi ministertwami oraz opartej na tych poglądach /wytyczne Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 31 sierpnia 1982 r. z 21 grudnia 1982 r./ praktyki terenowych organów administracji państwowej.

5/ Znaczącemu rozszerzeniu oraz intensyfikacji uległa współpraca NSA z wojewodami i prezydentami miast stołecznych województwa. Celem współpracy z tymi organami jest pomoc w usuwaniu przyczyn powodujących naruszenie prawa, w szczególności przyczyn subiektywnych mających źródło w niezachowaniu prawa. Istotną formą współpracy w tej dziedzinie był coraz szerszy udział sędziów NSA w różnych formach szkolenia pracowników administracji państwowej, zwłaszcza przy okazji odbywania sesji wyjazdowych sądów oraz organizowanych przez wojewodów warsztatów pracowników. Celemu temu służyły także uwagi przekazywane w trybie art. 214 kpc przy okazji rozpatrywania skarg na decyzje administracyjne, a także spotkania wojewodów z prezesami NSA i prezesami

Ośrodków Zamiejscowych.

U niektórych wojewodów zainteresowanie współpracą z NSA wyraża się zwłaszcza w inicjatywach popularizacji wśród pracowników administracji państwowej orzecznictwa NSA. I tak Wojewoda Opolski wydał nakładem Wojewódzkiego Ośrodka Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej zbiór też zawartych w orzeczeniach NSA i SN, oparty na komunikatach o ważniejszych rozstrzygnięciach NSA. Pismenych analiz orzecznictwa NSA dla potrzeb pracowników terenowych organów stopnia podstawowego dokonano w urzędach wojewódzkich w Białymstoku i Olsztynie. Na szczególne podkreślenie zasługuje w.tn. analiza orzecznictwa administracyjnego w województwie stołecznym warszawskim dokonana w Urzędzie m.st. Warszawy. Istotną część tej analizy stanowi dział dotyczący sądowej kontroli decyzji administracyjnych, obejmujący także postępowanie organów administracji państwowej przed przekazaniem skargi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Z danych tych wynika, że ok. 22 % skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało uwzględnionych w trybie art. 200 § 2 kpa, tzn. przez same organy administracyjne. Oznacza to, że faktyczny wpływ NSA na działalność organów administracji państwowej jest znacznie wyższy, niż wynika to z ilości skarg rozpatrzonych przez NSA. Przy braku szerszych badań prawnopracowniczych w dziedzinie stosowania prawa administracyjnego, wyniki analizy dokonanej w Urzędzie m.st. Warszawy są cennym przybliżeniem, skutkującym do rewizji niektórych dotychczasowych poglądów na takie kwestie, jak ogólna ilość wydawanych decyzji administracyjnych, wskaźnik odwołań, sposób skazywania odwołań, ogólna ilość skarg do NSA i wpływ jego orzecznictwa na poziom orzecznictwa administracyjnego itp.

6/ Zacieśniona się współpraca Naczelnego Sądu Administracyjnego ze Zrzeszeniem Prawników Polskich. Wyraża się ona przede wszystkim szerokim udziałem przedstawicieli NSA we władzach Zrzeszenia i jego organach roboczych /Wiceprezes NSA jest wiceprezsem ZPP, a Dyrektor Biura Orzecznictwa - przewodniczącym jednej z Komisji ZG ZPP/ oraz udziałem przedstawicieli NSA w działaniach podejmowanych przez ZPP. M.in. Prezes NSA przebywał z ramienia Zarządu Głównego ZPP w Moskwie w dniach 11-14 kwietnia 1983 r., gdzie w ramach najęć Wiosennej Szkoły Prawa Międzynarodowego i Porównawczego zorganizowanego przez Międzynarodowe Zrzeszenie Prawników Demokratów oraz Zrzeszenie Prawników Radzieckich wygłosił wykład na temat sądownictwa administracyjnego w krajach socjalistycznych.

7/ Umocniona się również współpraca NSA z przedstawicielami nauki prawa. Hegnąt się udział przedstawicieli nauki w konferencjach szkoleniowych sędziów NSA. Wzrostła rola nauki prawa na tle oceny rozstrzygnięć NSA w świetle nauki praktyki, lecz również rozwojowi teorii, która dla swoich rozważań dysponuje obecnie szerszym materiałem empirycznym. Pracownicy nauki prawa chętnie podejmują się głoszenia orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo NSA jest też coraz szerzej wykorzystywane w publikacjach naukowych oraz w toku zajęć dydaktycznych. Zespół Naukoców z Zakładu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem prof. W. Boruckiej-Arciowej przeprowadził w porozumieniu z NSA badania w latach 1981-1983 na terenie Ośrodka Zamiejscowego NSA w Krakowie. Badania miały na celu ocenę postaw społecznych wobec instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Opracowany raport

przedstawia te postawy, pozwalając na wyciągnięcie wielu wniosków co do dalszej działalności NSA.

Współpraca z przedstawicielami nauki prawa rozwija się również w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych NSA, m.in. w ramach formalnych umów o stałej współpracy z poszczególnymi uniwersytetami.

W 1983 r. wizyty w Naczelny Sądzie Administracyjnym złożyli profesorowie prawa administracyjnego i cywilnego ze Stanów Zjednoczonych A.P. i Kanady, a także sędzia Trybunału Administracyjnego w Austrii. Opublikowany w RPN artykuł pt. "Prawo Polski do sądownictwa administracyjnego", oceniający pozytywnie rozwiązania polskie, nadesłał jego autor Jürgen Kuss, pracownik naukowy Uniwersytetu w Berlinie Zachodnim.

9/ W grudniu 1983 r. Prezes i Wiceprezes NSA wzięli udział w obradach Kongresu Zatożycielskiego Międzynarodowego Stowarzyszenia Wyższych Sędziów Administracyjnych, jaki odbył się w Paryżu. W kongresie uczestniczyli przedstawiciele naczelnych sądów administracyjnych z 39 państw. Na kongresie przedstawiony został referat Prezesa NSA, omawiający organizację oraz zakres kontroli sądowej nad aktami organów administracji państwowej w Polsce. Podjęte zostały starania o przystąpienie NSA do Stowarzyszenia, co dałoby możliwość korzystania z doświadczeń i dorobku innych sądów administracyjnych, a także popularyzacji na terenie międzynarodowym rozwiązań prawnych istniejących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w zakresie ochrony praw obywateli.

10. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowa Gospodarcza

1/ W 1983 r. zwiększona została obsada osobowa Sądu.

Według stanu na 31 grudnia 1983 r. w Sądzie pracowało 61 sędziów, z tego 36 sędziów w sześciu Ośrodkach Zamiejscowych /Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Poznań i Wrocław/ oraz 25 sędziów w NSA w Warszawie. 43 sędziów należy do PZPR, 4 do SD, 3 do ZSL, a 11 jest bezpartyjnych.

Obsługę biurową i techniczną Sądu zapewnia 110 pracowników administracyjnych i obsługi. Kilka z tych osób ma wyższe wykształcenie prawnicze.

Należy podkreślić wielkie trudności w kompletowaniu kadry NSA. Jeśli chodzi o kadrę sędziowską, to rekrutuje się ona zarówno spośród czołowych pracowników organów wymiaru sprawiedliwości, zmuszając sędziów-cywilistów, jak i spośród pracowników administracji. Nie jest wszakże łatwo znaleźć kandydatów, którzy odpowiedzialby wysokim wymaganiom stawianym sędziom NSA. Bardzo duże trudności istnieją też w zakresie kadry administracyjnej. Przez cały okres roku 1983 NSA pracował przy braku pełnej obsady etatów administracji sądowej. Trudności wynikały ze zbyt małej konkurencyjności pracy w NSA w porównaniu z innymi rodzajami zatrudnienia. Stanowiła kłopotliwość zajmowane na przykładzie przez doświadczonych b. pracowników sądów powszechnych i sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, wielu innych pracowników przechodzi jednak do pracy w NSA tylko z zamiarem przeprowadzenia kilku miesięcy do czasu dostania się na studia, ukończenia innego rodzaju nauki, czy znalezienia lepszej pracy. Stale brakuje kwalifikowanych magistrów w związku z czym doręczane stronom odpisy orzeczeń będą często nieczytelne, jeśli chodzi o ich sens i treść.

2/ Z dniem 1 kwietnia 1983 r. został powołany szósty Ośrodek Zamiejscowy Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie, obejmujący zasięgiem swego działania województwa: białostockie, chełmskie, lubelskie, tarnobrzeskie oraz zamojskie. W ten sposób ułatwiono mieszkańcom tych województw kontakty z Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz odciążono nieco NSA w Warszawie, a częściowo także i OZ NSA w Krakowie, który dotychczas rozpoznawał skargi z województwa tarnobrzeskiego. Powołaniu OZ NSA w Lublinie towarzyszyły poważne trudności. Dopiero po wydaniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, powołującego ten ośrodek okazało się, że Urząd Wojewódzki nie może przydzielić lokalu dla OZ, w związku z czym przez cały rok 1983 /od 1.IV.1983/ OZ NSA działał w bardzo trudnych warunkach, korzystając z lokalu zastępczego w Sądzie Wojewódzkim w Lublinie. Obecnie sprawy lokalowe ośrodka są już rozwiązane.

Uwzględniając wpływ skarg oraz wymogi specjalizacji NSA w Warszawie, właściwego do rozpatrywania skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, a także udzielającego pomocy ośrodkom zamiejscowym, przeprowadzono niezbędne prace organizacyjne, zmierzające do tego, aby z dniem 1 stycznia 1984 r. rozpoczął działalność trzeci wydział procesowy. Wydział ten obejmuje swoim zakresem przede wszystkim sprawy podatkowe i celne.

Rozwój NSA, zwłaszcza w Warszawie, gdzie poza ogólnym kierownictwem koncentrują się prace nad zapewnieniem jednolitości orzecznictwa sądowego, sporządzaniem katalotek orzecznictwa, opracowywaniem informacji dotyczących działalności sądu, wydawnictwami, powoduje, że warunki lokalowe tego Sądu stają się coraz cięższe. Odczuwalny staje się również brak pomieszczeń na archiwum dla licznych już kilka tysięcy akt sądowych.

Dalsze ich przechowywanie w sekretariatach utrudnia znacznie pracę Sądu. Z tych przyczyn w najbliższym czasie konieczne stanie się uzyskanie dla potrzeb NSA dalszych pomieszczeń, których brak coraz bardziej utrudnia prawidłową pracę Sądu. Trudno jednak liczyć na uzyskanie tych pomieszczeń w obecnym gmachu przy ul. Jarmej 1.

3/ Pracownicy NSA korzystali z bazy wypoczynkowej Nińskiej Sprawiedliwości. Sprawy społeczne pracowników Sądu, a także sprawy awansów i nagród były załatwiane przy czynnym udziale działającej w Sądzie od 1960 r. Rady Pracowniczej oraz organizacji partyjnej PZPR.

4/ W 1963 r. wydatki NSA wyniosły 52.076.000 zł, natomiast dochody 12.597.000 zł, co stanowi 24,8 % wydatków. Na wysokość wydatków miały wpływ działania zmierzające do uporzdkowania warunków funkcjonowania poszczególnej części środków za- wzięte utworzenia OZ NSA w Lublinie, wyposażenia ośrodków miejscowych w niezbędny sprzęt, przeprowadzenia koniecznych remontów itp. Należy przewidzieć, że okres poprawy warunków materialnych NSA będzie jeszcze trwał przez pewien czas, ponieważ tworząc NSA zapewniono mu jedynie środki najbardziej niezbędne, które wymagają obecnie doprowadzenia do przeciętnego poziomu.

11. W N I O S K I

1. Rok 1963 świadczy o dalszym utrzymywaniu się instytucji sądowej kontroli jakości decyzji administracyjnych w sferze pomocy społecznej. Stwierdzenie ochrony praw podmiotowych obywateli oraz interesu społecznego Naczelny Sąd Administracyjny przyczynia się do doskonalenia funkcjonowania

administracji państwowej. Dowodzi to, że cele państwa socjalistycznego mogą być realizowane przez jego administrację nie tylko skutecznie, ale i zgodnie z prawem. Ideę tę należy jak najszerszą popularyzować przez wykazywanie, że żadne naruszenia prawa: ani przez organy państwowe, ani przez obywateli nie mogą być tolerowane.

2/ Naczelny Sąd Administracyjny będzie kontynuował dotychczasową linie orzecznictwa, polegającą na stawianiu organom administracji państwowej wysokich wymagań w zakresie przestrzegania prawa materialnego i prawa procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny będzie równocześnie wspierał swym autorytetem działania administracji zgodnie z prawem.

3/ Naczelny Sąd Administracyjny będzie koncentrował szczególną uwagę na ważnych społecznie zagadnieniach, zwłaszcza na obszarach orzecznictwa w sprawach z zakresu rolnictwa, gospodarki mieszkaniowej, budownictwa, ochrony zdrowia, ochrony środowiska naturalnego, możliwości podatkowych i celnych, ochrony interesów Państwa itp.

4/ Należy dążyć do stałego podnoszenia poziomu i zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego.

5/ Kontynuując współdziałanie NSA z Ministerstwem Sprawiedliwości, Prokuraturą Generalną i Sądem Najwyższym, należy również utrzymywać ścisłe więzi z zainteresowanymi ministerstwami, zwłaszcza zaś z Ministerstwem Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministerstwem Finansów. Należy rozwijać kontakty z Najwyższą Izbą Kontroli.

- 6/ KONTynuowana będzie działalność profilaktyczna Naczelnego Sądu Administracyjnego zarówno w już wypróbowanych formach, takich jak sesje wyjazdowe, spotkania z pracownikami administracji, czy egzaminizowanie organów administracji państwowej, sędziów w toku rozpatrywania spraw, jak i poprzez rozwijanie nowych form przedstawiania wojewódzkiemu radom narodowemu oceny przestrzegania prawa w orzecznictwie administracyjnym na terenie danego województwa.
- 7/ Naczelny Sąd Administracyjny będzie przekazywał zainteresowanemu ministrowi swoje sprostowania o požądanych kierunkach zmian prawa administracyjnego.
- 8/ Należy nasilić działalność informacyjną oraz popularyzatorską zwiastującą przez szybsze publikowanie ważniejszych, precesyjnych orzeczeń NSA, a także regularne wydawanie urzędowych zbiorów orzeczeń.
- 9/ Ważnym zadaniem jest współpraca z przedstawicielami nauki prawa w celu doskonalenia orzecznictwa oraz wykorzystywania orzecznictwa sądowego w pracach naukowych i w procesie dydaktycznym.
- 10/ Obserwowany wzrost wpływu skarg, a także wzrost pozasporozumieńczych zadań NSA w Warszawie stwarza potrzebę stałego dostosowywania do potrzeb obsady sędziowskiej /ok. 4 etaty w 1984 r./ oraz administracyjnej tego Sądu, jak również rozważenia możliwości poprawy jego warunków lokalowych.
- 11/ Należy dążyć do rozszerzania posiadanych przez NSA informacji o doświadczeniach sądowej kontroli decyzji administracyjnych

w innych krajach, wymiany doświadczeń w tym zakresie oraz popularyzowania dorobku prawa polskiego w innych krajach. W związku z tym celowe jest doprowadzenie do przystąpienia przez NSA do Międzynarodowego Zrzeszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych.

Warszawa, styczeń 1984 r.

TABELA NR 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienia w latach
1980 - 1983

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg						Załatwiono skarg						Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym		na bezczynność organu	Ogółem	w tym		na posiedzeniu niejawnym					
			na decyzje	%			na rozprawie	%						
										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	8929	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	66,9	2231	33,4	1858		

1. W tej liczbie mieści się 606 spraw przekazanych 1 lipca 1981 r. Ógrodkom Zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1981 r. wyniósł 6584.

TABELA NR 2

Wpływ skarg na decyzje¹ w zależności od organu, który wydał decyzję, w latach 1981 - 1983²

Wpływ skarg na decyzje					
Rok	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	6770	6416	92,5	654	7,5
1983	9495	8628	89,8	967	10,2

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

TABELA NR 3

Załatwienie na rozprawach¹ skarg na decyzje² w latach 1981 - 1983

Załatwiono na rozprawach skarg na decyzje							
Ogółem	w tym						w inny sposób
	przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi				
	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	3759	58,5	410	6,4

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

TABELA NR 4

Skutki na decyzje administracyjne w rodzaju spraw
w latach 1981 - 1983²

lp. rodzaj spraw	rok	wpływ		uzględniono na rozprawy w %
		l.b.	% ogólnego wpływu	
1. 2	3	4	5	6
1. Budownictwo	1981	867	12,3	41,7
	1982	1204	13,7	36,6
	1983	1497	15,8	39,4
2. opłaty i stawki taryfowe	1981	16	0,2	100
	1982	16	0,2	12,5
	1983	17	0,2	17,6
3. drogi publiczne	1981	98	1,4	36,5
	1982	86	1	30,5
	1983	56	0,6	40
4. działalność w dziedzinie wytwórczości	1981	117	1,7	32,5
	1982	81	0,9	35,3
	1983	169	1,8	43,2
5. wydawstwo i inne	1981	126	1,8	28,1
	1982	159	1,9	27,6
	1983	213	2,3	20
6. Geologia, budownictwo i kartografia	1981	40	0,5	58,9
	1982	63	0,7	27,3
	1983	58	0,6	34
7. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1981	2727	38	40,2
	1982	2943	33,6	40,6
	1983	3083	32,5	37,4

- 2 -

8. Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	1981	10	0,1	40
	1982	42	0,5	29,4
	1983	62	0,6	24
9. Gospodarka wodna	1981	67	1	11
	1982	93	1,1	33,3
	1983	82	0,9	31,3
10. Gospodarka żywnościowa	1981	-	-	-
	1982	-	-	-
	1983	4	0,1	-
11. zobowiązania podatkowe i inne świadczenia płatne	1981	741	10	47,1
	1982	1070	12,2	32,6
	1983	1703	17,9	35,4
12. obrót nieruchomościami	1981	14	0,2	40
	1982	12	0,1	60
	1983	31	0,3	12
13. ochrona przyrody oraz środowiska	1981	41	0,6	-
	1982	70	0,9	28,8
	1983	58	0,8	34
14. oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1981	12	0,2	-
	1982	27	0,3	20
	1983	26	0,3	10
15. planowanie przestrzenne	1981	32	0,4	38,4
	1982	14	0,2	40
	1983	12	0,1	20
16. rejonowo i leśnictwo	1981	1619	23	42,1
	1982	2230	25,4	29,5
	1983	1647	17,3	26,5
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

18.	wyłączenie nieruchomości i innych praw	1981	318	4,4	37,6
		1982	320	3,7	35,6
		1983	344	3,6	38,9
19.	zatrudnienia i sprawy socjalne	1981	78	1,1	53,3
		1982	116	1,3	42,1
		1983	167	1,8	38,7
20.	zdrowie i opieka społeczna	1981	83	1,2	64
		1982	108	1,2	47,3
		1983	127	1,3	35,3
21.	inne	1981	108	1,5	43
		1982	107	1,2	27,3
		1983	116	1,2	36,4
22.	OGÓŁEM	1981	71613	100	41
		1982	8770	100	35,4
		1983	9485	100	35,1

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

2. Tabela nie obejmuje danych za okres I.X.-31.XII.1980 r., które nie są porównywalne z następującymi latami.

3. Porównaj uwagę 1/ do tabeli nr 1.

TABELA NR 5
Skargi na decyzje¹ terenowych organów II Instancji
według województw w latach 1981 - 1983²

Lp.	Województwo	Rok	wpływ		Dziesięć na rozprawie w %
			l.b. ¹	% ogółu wpływów	
1.	st. warszawskie ³	1981	1132	15,8	44
		1982	787	9,7	37,4
		1983	893	10,5	47,7
2.	śląskopodlaskie	1981	124	1,7	56,7
		1982	97	1,2	36,8
		1983	39	0,5	31,8
3.	białostockie	1981	221	3,1	39,2
		1982	349	4,3	25,7
		1983	266	3,1	29,7
4.	białskie	1981	187	2,6	48,6
		1982	171	2,1	42,5
		1983	225	2,6	41,7
5.	bydgoskie	1981	227	3,1	31,7
		1982	233	2,9	32,4
		1983	235	2,8	34
6.	chełmskie	1981	46	0,6	46,7
		1982	66	0,8	17,6
		1983	62	0,7	25
7.	ciechanowskie	1981	42	0,5	54,5
		1982	32	1	41,2
		1983	94	1,1	40,6
8.	ostrostochowskie	1981	103	1,5	46,3
		1982	142	1,8	30
		1983	108	1,3	32,4

9.	elblńskie	1981	72	1	50
		1982	63	0,8	25
		1983	67	0,9	52,1
10.	gdńskie	1981	350	4,9	38,8
		1982	389	4,8	35,5
		1983	455	5,3	34,7
11.	gorzńskie	1981	80	1,2	60,7
		1982	36	0,4	27,6
		1983	108	1,3	34,5
12.	jeleniogórskie	1981	49	0,7	44
		1982	102	1,3	43
		1983	101	1,2	27,5
13.	kalisie	1981	162	2,2	29,4
		1982	166	2,3	41,8
		1983	220	2,6	41,2
14.	katowickie	1981	282	4	38,2
		1982	378	4,6	25,7
		1983	489	5,7	32,1
15.	kieleckie	1981	204	2,8	35
		1982	174	2,1	34,8
		1983	171	2	23,9
16.	koninńskie	1981	88	1,3	16
		1982	118	1,4	40
		1983	79	0,9	23,7
17.	koszalińskie	1981	64	0,9	54,5
		1982	71	0,9	37,7
		1983	74	0,9	47,4
18.	krakńskie	1981	219	3,2	44,8
		1982	448	5,5	38,4
		1983	382	4,5	32

19.	krośńskie	1981	78	1,1	62,5
		1982	122	1,5	34,6
		1983	131	1,5	32,3
20.	legńskie	1981	67	0,9	34
		1982	53	0,6	24
		1983	62	0,7	34,2
21.	leszczńskie	1981	80	1,2	55
		1982	69	0,9	28,9
		1983	56	0,7	44,2
22.	lubelskie	1981	151	2,1	44
		1982	171	2,1	36,9
		1983	245	2,9	31,7
23.	łomżyńskie	1981	94	1,3	45,4
		1982	104	1,2	34,6
		1983	81	0,9	41,5
24.	łódzkie	1981	213	3	41,5
		1982	311	3,8	38,3
		1983	425	5	29,8
25.	nowosądeckie	1981	161	2,3	31,3
		1982	161	2	39,5
		1983	146	1,7	30,2
26.	olsztńskie	1981	64	0,8	36
		1982	135	1,7	38,1
		1983	109	1,3	32
27.	opolskie	1981	112	1,6	34,2
		1982	122	1,5	33,3
		1983	182	2,1	26,6
28.	ostóeckie	1981	50	0,6	55
		1982	86	1,1	36
		1983	73	0,8	35,5

29.	piłskie	1981	68	0,9	21,1
		1982	46	0,6	29,1
		1983	61	0,7	43,5
30.	piotrkowskie	1981	89	1,3	38,5
		1982	120	1,5	24,6
		1983	157	1,8	34,3
31.	piołkie	1981	50	0,6	62,5
		1982	95	1,2	41,3
		1983	106	1,2	57,7
32.	pożanieckie	1981	296	4,1	28,4
		1982	354	4,4	32,1
		1983	290	3,4	28,8
33.	przewyżskie	1981	60	0,8	58,8
		1982	52	0,6	41,5
		1983	70	0,8	17,3
34.	radomskie	1981	130	1,9	42,3
		1982	216	2,7	44,4
		1983	230	2,7	36,8
35.	rzeszowskie	1981	103	1,4	36
		1982	131	1,6	37,1
		1983	121	1,4	28,6
36.	świdieckie	1981	97	1,3	48,7
		1982	188	2,3	31,6
		1983	169	2	43,3
37.	sieradzkie	1981	63	0,8	51,4
		1982	85	1	30,6
		1983	124	1,5	40,8
38.	skiermiewickie	1981	74	1,1	42,9
		1982	161	2	29,2
		1983	109	1,3	51,3

39.	stajęskie	1981	82	1,2	62,5
		1982	86	1	52,5
		1983	90	1,1	34,9
40.	suwalskie	1981	80	1,2	40
		1982	92	1,1	32,3
		1983	121	1,4	44,2
41.	szczecińskie	1981	261	3,6	30,9
		1982	220	2,7	30,2
		1983	230	2,7	34,5
42.	tarnobrzęskie	1981	79	1,1	36
		1982	68	0,8	36,8
		1983	79	0,9	24,5
43.	tarnowskie	1981	117	1,6	36,8
		1982	137	1,7	39,6
		1983	142	1,7	36,7
44.	toruńskie	1981	121	1,7	54,2
		1982	151	1,9	41,2
		1983	126	1,5	39,8
45.	wałbrzyskie	1981	83	1,2	32,4
		1982	105	1,3	36,7
		1983	119	1,4	28,7
46.	wrocławskie	1981	80	1,2	59,4
		1982	97	1,2	33,8
		1983	77	0,9	36,2
47.	wrocławskie	1981	203	4,1	37,8
		1982	271	3,3	35,5
		1983	304	3,6	29,1

48. zamojakie	1981	104	1,4	63,3
	1982	106	1,3	45,3
	1983	115	1,3	30,7
49. zielonogórskie	1981	102	1,4	35,2
	1982	109	1,3	46,5
	1983	110	1,3	30,9
50. oodkiem	1981	7161 3/4	100	41
	1982	8116 3	100	35,4
	1983	8528 3	100	35

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

2. Tabela nie obejmuje danych za okres I, IX.-XI. 1980 r., które nie są porównywalne z następującymi latami.

3. W zamieszczonej w tabeli danych za rok 1981 dot. woj. śl. war- szawskiego wykazano również 338 skarg na decyzje organów na- czelnych i centralnych. W związku z tym dane dot. woj. śl. war- szawskiego 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.