49	Zielonogórskie	1981	102	1,4	35,2
		1982	109	1,3	46,5
		1983	110	1,3	30,9
		1984	106	1,1	43,4
		1985	103	1,0	34,4
50	OGÓŁEM	1981	7161 3/4	100	41
		1982	8116 3	100	35,4
		1983	8528 3	100	35
		1984	9384	100	31
		1985	10334	100	33,1

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

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1985

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1986 r.

Spis treści:

I. Uwagi wstępne str 1

II. Wpływ spraw str 4

III. Postępowanie sądowe str 11

IV. Orzecznictwo NSA str 16

V. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA str 38

VI. Działalność profilaktyczna NSA str 43

VII. Udział w pracach legislacyjnych str 54

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami str 56

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza str 65

X. Wnioski str 69

Załączniki:

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

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

Tabela Nr 3 - Załatwienia na rozprawach skarg na decyzje,

Tabela Nr 4 - Skargi na decyzje według rodzajów spraw,

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

PCZR 1352 - 200/86

I. Uwagi wstępne

W dniu 1 września 1985 r. minęło pięć lat od rozpoczęcia działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Fakt ten stał się okazją do wielu publicznych wypowiedzi oraz ocen pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wypowiedziach tych podkreślano, że dotychczasowe działania NSA miały istotne znaczenie zarówno dla ochrony praw obywateli, działalności administracji, jak również rozwoju prawa administracyjnego.

Instytucja sądowej kontroli administracji wrosła szyoko w społeczno-prawną rzeczywistość Polski Ludowej. Należy to uznać nie tylko za wynik przekonania społeczeństwa o potrzebie umacniania praworządności i tworzenia instytucjonalnych zabezpieczeń obywateli przed naruszeniami prawa ze strony administracji, lecz także za wyraz pozytywnej oceny dotychczasowej praktyki Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należałoby podkreślić, że bez względu na wynik skargi, sam fakt, że skarżący, którym przeważnie jest obywatel, może poprzez swoją skargę uruchomić postępowanie sądowo-administracyjne i uzyskać obiektywne orzeczenie przez fachowy organ państwowy, czy zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, ma duże znaczenie społeczno-polityczne.

Z punktu widzenia interesów państwa, rola Naczelnego Sądu Administracyjnego oceniana jest jako pomoc dla realizacji zasady, że administracja powinna

być w swych działaniach zarówno efektywna, jak i praworządna.

Orzecznictwo NSA nie tylko eliminuje decyzje naruszające prawo, lecz także swoim autorytetem potwierdza prawidłowość decyzji zgodnych z prawem. W orzecznictwie NSA następuje wyjaśnienie stanu prawnego, gdy powstają wątpliwości co do treści przepisów. Sąd, rozstrzygający sprawy w składzie trzech sędziów, często po wysłuchaniu wniosków nie tylko stron i ich pełnomocników, lecz także prokuratora, ma bowiem warunki do bardziej wnikliwej oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy, niż organ administracji. Należy do tego dodać, że od początku swej działalności NSA podejmuje wyjaśnianie trudniejszych kwestii prawnych nie tylko poprzez orzecznictwo, lecz także poprzez narady z udziałem przedstawicieli zainteresowanych organów administracji państwowej, Prokuratury Generalnej oraz - z reguły - z udziałem przedstawicieli nauki prawa, a także z udziałem sędziów Sądu Najwyższego. NSA spełnia więc również funkcję uzgadniania poglądów prawnych, prowadzącą do jednolitego stosowania prawa przez różne zainteresowane organy. Jednolite stosowanie prawa, jest wyrazem równości obywateli wobec prawa i podstawowym warunkiem praworządności ludowej.

Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiera wpływ na stan prawa administracyjnego poprzez doświadczenia wynikające z praktyki sądowej. Praktyka sądowa najszybciej ujawnia wady przyjętych rozwiązań prawnych, a publikowane i krytycznie oceniane orzeczenia są niezmiernie ważnym materiałem badawczym dla prawodawcy. Naczelny Sąd Administracyjny oddziaływuje także przez sygnalizowanie właściwym organom potrzeby zmian przepisów, a także udział we wszystkich stadiach procesu legislacyjnego na stan prawa administracyjnego, a także na jego racjonalizację, poprzez dążenie do opierania go na trwałych i jednoznacznych ideach przewodnich.

W 1985 r. nastąpił dalszy wzrost wpływu skarg na decyzje administracyjne. W porównaniu z 1984 r. wzrost ten wyniósł 15,4%.

Nadal dominowały skargi z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, zobowiązań podatkowych, budownictwa oraz rolnictwa i leśnictwa. Zanotowano wzrost liczby skarg z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych, który spowodowany został skargami na decyzje odmawiające potwierdzenia uprawnień kombatanckich, co można uznać za zjawisko przejściowe.

Wzrósł nieco wskaźnik skarg uwzględnionych. Wskaźnik ten wyniósł za rok 1984 - 31,8%, natomiast za rok 1985 - 32,5%. Tak więc przez kolejny już czwarty rok z rzędu, mniej więcej co trzecia skarga była przez Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniana.

Istniała ścisła współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości, Sądem Najwyższym, Prokuraturą Generalną, a także naczelnymi, centralnymi i terenowymi organami państwowymi oraz organami organizacji politycznych, społecznych, samorządowych i zawodowych w dziedzinach,

w których działalność i doświadczenia NSA mogły przyczynić się do podnoszenia kultury prawnej społeczeństwa i umacniania praworządności.

Kontynuowano dotychczasowe formy oddziaływania profilaktycznego oraz poszukiwano nowych form w celu poprawy działalności orzeczniczej organów administracji państwowej. Umacniano kontakty z radami narodowymi i ich organami.

II. Wpływ spraw

1. W 1985 r. wpłynęło do Naczelnego Sądu Administracyjnego 13.170 skarg. W porównaniu z 1984 r., w którym do NSA wpłynęło 11.413 skarg, oznacza to wzrost o 15,4%. Dynamika wzrostu skarg była więc nieco niższa niż w 1984 r.,w którym wskaźnik wzrostu wyniósł 19,1%, ale znacznie wyższa niż w 1983 r. /8,1%/. Wzrost skarg w liczbach bezwzględnych wyniósł /w porównaniu z rokiem poprzednim/ w 1983 r. - 666 spraw, w 1984 r.- 1.821 spraw, a w roku 1985 - 1.757 spraw. Dane za rok 1985 nie obejmują przy tym około 500 skarg, w sprawach oczywiście nie należących do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, które - zgodnie z wymogami art.231 kpa - zostały przekazane organom państwowym lub organizacjom spółdzielczym do załatwienia według właściwości. Nie obejmują także pism zawierających prośby o informację lub poradę prawną albo o interwencję NSA w sprawach załatwianych

przez inne organy państwowe.

2. Na decyzje organów o terenowym zakresie działania wpłynęły 10.334 skargi /79,7%/, a na decyzje organów naczelnych i centralnych 2.631 skarg /20,3%/. Oznacza to dalszy wzrost liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. Wzrost ten został spowodowany w znacznej mierze wzrostem z 312 w 1984 r. do 1.090 w 1985 r. liczby skarg dotyczących orzeczeń Zarządu Głównego ZBOWiD, odmawiających stwierdzenia uprawnień kombatanckich.

Stosunkowo wysoki wskaźnik skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych, wynika jednak również z powierzania w wielu jeszcze sprawach kompetencji do orzekania w pierwszej instancji organom stopnia wojewódzkiego. Ze względu na fakt, iż strona, aby wnieść skargę do NSA musi wyczerpać tok instancji przez odwołanie się do organu naczelnego lub centralnego, zwiększa to liczbę skarg na decyzje tych organów. Organy naczelne i centralne wykraczają też niekiedy w trybie nadzoru na wniosek stron, w wyniku skargi prokuratora lub z urzędu, stwierdzając nieważność korzystnych dla stron ostatecznych decyzji organów stopnia wojewódzkiego. Skargi na takie decyzje, a także na decyzje, w których wyłącznie organy naczelne i centralne są właściwymi do rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie, powodują wzrost liczby oraz wskaźnika wnoszonych do NSA skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. Mimo trudności,jakie sprawia wzrost liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych,

które muszą być rozpatrywane przez bardzo przeciążony Sąd w Warszawie, zjawisko to jest o tyle korzystne,że pozwala wpływać ujednolicająco na orzecznictwo organów administracji państwowej najwyższego szczebla.

Najwięcej skarg wpłynęło na decyzje Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej /520/, Prezesa Głównego Urzędu Ceł /226/, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej /189/, Ministra Finansów /128/, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej /115/, Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług /64/, Ministra Komunikacji /48/ i Ministra Spraw Wewnętrznych /33/.

3. Nadal dominującą pozycję zajmowały skargi w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Stanowiły one 27,9% ogólnego wpływu, a więc nieco mniej niż w roku poprzednim /28,7%/. Stałą tendencję wzrostową mają natomiast skargi w sprawach zobowiązań podatkowych, opłat celnych i innych podobnych świadczeń pieniężnych. Stanowiły one 22,8% ogólnego wpływu, podczas gdy wskaźnik za rok poprzedni wynosił 20,1%. Wydaje się, że w tej grupie spraw utrzyma się tendencja wzrostowa, co wiąże się z charakterem tych spraw. Przyczyną ich wzrostu jest jednak również duża zmienność przepisów podatkowych, która nie sprzyja ich znajomości przez pracowników organów podatkowych,jak i przez podatników i powoduje skarżenie decyzji wymiarowych do NSA. Nieco niższy niż w roku poprzednim był wpływ skarg na decyzje z zakresu budownictwa. Wynosił on 12,1% ogólnej liczby skarg, podczas gdy w roku poprzednim wynosił 13,7%. Jeszcze

znaczniejszy spadek wskaźnika skarg /z 13% w 1984 r. do 9,5% w 1985 r./ zanotowano w sprawach z zakresu rolnictwa i leśnictwa. Jest to trwała tendencja występująca od 1981 r., kiedy to wskaźnik ten wynosił 25,4%.

Bardzo znaczny wzrost wskaźnika skarg /z 4,2% w 1984 r. do 9,5%/ w stosunku do ogólnej liczby skarg odnotowano - z przyczyn wskazanych wyżej /skargi na decyzje organów ZBOWiD/ - w grupie skarg z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych. Trwałą tendencję może mieć pewien wzrost liczby i wskaźnika skarg z zakresu ewidencji ludności /z 1,6 do 2,5%/. Znowelizowana ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych pozwala bowiem wymeldować z urzędu lub na wniosek stron osoby, które utraciły uprawnienia do przebywania w lokalu i lokal faktycznie opuściły bez wymeldowania, a także osoby, które bez wymeldowania opuściły dotychczasowe miejsce pobytu stałego, a ich nowego miejsca pobytu nie udało się ustalić. Przepisy te, pozwalające zainteresowanym /z reguły rozwiedzionym/, powodować likwidowanie uciążliwego dla nich zameldowania byłych małżonków, wywołują z reguły sprzeciwy wymeldowywanych i skargi do NSA na decyzje o wymeldowaniu.

W pozostałych grupach spraw - przy zwiększaniu się ogólnej bezwzględnej liczby skarg - wskaźniki wzrostu nie wykazują znaczących różnic. Tak jest na przykład w sprawach z zakresu działalności w dziedzinie wytwórczości, obejmujących skargi z zakresu rzemiosła, ale także handlu i usług oraz przedsiębiorstw zagranicznych. W grupie

tej wzrost liczby skarg nie spowodował zmiany wskaźnika, który zarówno w roku 1984, jak i w 1985 wyniósł 2,4%.

4. W przekroju terytorialnym kształtowanie się ilości i wskaźnika skarg nie wykazało zasadniczych różnic. Wzrost liczby skarg odnotowano w woj.stołecznym warszawskim /z 799 w 1984 r. do 1061 w 1985 r./.Wskaźnik w stosunku do ogólnej liczby skarg wzrósł odpowiednio z 8,5% do 10,3%. Wzrost liczby oraz wskaźnika skarg, odnotowano także w województwach: bydgoskim - z 2,9% do 3,6%, bielskim - z 1,7% do 2,2%, poznańskim - z 3,9% do 4,6%, łódzkim - z 4,1% do 4,5%, wrocławskim - z 3,4% do 3,8%. Obniżenie się liczby oraz wskaźnika skarg zanotowano natomiast w województwach: katowickim - z 6,7% do 5,5%, białostockim - z 3,3% do 2,7%, kieleckim - z 3,1% do 2,7%, radomskim - z 2,4% do 1,7%, słupskim - z 1,5% do 1%, suwalskim - z 1,2% do 0,8%, zamojskim - z 1,3% do 1%. W pozostałych województwach wskaźniki skarg nie uległy większym zmianom w stosunku do roku ubiegłego i wyrażały się ułamkami procenta.

Nie stwierdza się prostej zależności między liczbą skarg wpływających z poszczególnych województw a czynnikami takimi, jak liczba ludności w województwie lub obszar województwa. Jednakże - jak się wydaje - czynniki te, a nadto stopień urbanizacji, mają pewien wpływ na wielkość wpływu skarg. Nadto można przyjąć, że pewien wpływ ma także sposób oceny pracy organów administracji przez obywateli. Sama wielkość wpływu skarg z poszczególnych województw nie może być jednakże uznana za wyłączny

miernik jakości pracy organów terenowych. Przy ocenie jakości pracy organów administracji państwowej należy bowiem mieć na uwadze również takie elementy, jak wskaźnik zaskarżeń w stosunku do ogółu wydanych decyzji, sprawność postępowania administracyjnego, dochowanie terminów załatwiania spraw, a przede wszystkim stopień zasadności zaskarżonych decyzji.

5. Nastąpił dalszy, blisko 50% wzrost liczby skarg na niewydanie decyzji w terminie /bezczynność organów administracji państwowej/. Mimo, że liczba 205 takich skarg, które wpłynęły w 1985 r. nie jest wysoka, gdyż stanowi tylko 1,6% ogólnej liczby skarg, to jednak widoczny jest systematyczny wzrost zarówno liczby, jak i wskaźnika tych skarg. W 1981 r. wskaźnik ten wynosił bowiem 0,5%, w 1983 r. - 0,9%, a w 1985 r. - 1,6%. Trudno przy tym zrozumieć dlaczego organy administracji, poprzez które kierowane są skargi do NSA, nie korzystają w szerszym zakresie z możliwości przyspieszenia postępowania i zakończenia sprawy przez wydanie decyzji przed przesłaniem skargi do NSA, lecz narażają się na postępowanie sądowe. Sąd stwierdziwszy, że zarzut nie wydania decyzji w terminie jest uzasadniony, musi zresztą nie tylko wydać wyrok zobowiązujący organ do wydania decyzji w ustalonym terminie,ale i zasądzić od organu na rzecz skarżącego koszty postępowania, a w razie potrzeby także powiadomić organ wyższego stopnia, stosownie do art.216 § 4 kpa. Wydaje się, że w poprzednim okresie organy administracji częściej nie dopuszczały do rozprawy przed NSA, wydając

decyzję, która powinna być wydana.

6. W porównaniu z 1984 r. wskaźnik skarg wniesionych przez obywateli uległ nieznacznej obniżce - z 92% w roku 1984 do 91% w roku 1985. Na relację tę miało wpływ częstsze wnoszenie skarg przez jednostki gospodarki uspołecznionej, głównie na decyzje w sprawach zobowiązań podatkowych, co wiąże się z pewnością z wdrażaniem reformy gospodarczej.

7. Liczba skarg wniesionych przez prokuratorów uległa niewielkiemu zmniejszeniu. W roku 1984 wpłynęło do NSA 19 skarg, a w 1985 r. - 16 skarg. Liczba ta być może nie obrazuje w pełni aktywności Prokuratury w tym zakresie, na co mógłby wskazywać fakt, iż Naczelny Sąd Administracyjny otrzymał do wiadomości decyzję powiadamiającą o uwzględnieniu skargi prokuratora w trybie art.200 § 2 kpa. Być może więc organy administracji państwowej uwzględniły w tym trybie także i inne skargi prokuratorów.

8. Dane dotyczące wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie obejmują tych skarg, które organy administracji państwowej załatwiły w trybie określonym w art. 200 § 2 kpa. Zgodnie z tym przepisem, organ za pośrednictwem którego składana jest skarga do NSA, może - jeżeli uzna skargę w całości za uzasadnioną - uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję, nie nadając jej dalszego biegu. Organy administracji państwowej nie mają ustawowego obowiązku informowania NSA o decyzjach wydanych w wyniku uwzględnienia skargi. Wydane w uzgodnieniu z

Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego zalecenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 14 stycznia 1981 r.,aby kopie takich decyzji przekazywać Sądowi dla celów ewidencyjno-analitycznych, jest przestrzegane tylko przez niektóre organy. Liczba nadesłanych Sądowi decyzji jest niewielka i nie pozwala na wnioski co do ilości skarg do NSA uznanych przez organy administracji państwowej za uzasadnione w całości i uwzględnione w tym trybie. Natomiast z analizy sporządzonej przez Wydział Prawny Urzędu m.st. Warszawy wynika, że organy administracji państwowej Województwa Stołecznego Warszawskiego uwzględniły w ten sposób około 10% skarg adresowanych do NSA.

III. Postępowanie sądowe.

1. W 1985 r. Naczelny Sąd Administracyjny załatwił łącznie 12.308 skarg, w tym 169 na bezczynność organów. Na rozprawie załatwiono 8.774 tj.71,3%, a na posiedzeniach niejawnych 3.534 tj.28,7%. Nastąpiło więc dalsze zmniejszenie wskaźnika skarg załatwionych na posiedzeniach niejawnych, bowiem w roku 1984 wynosił on 31,7%. Spadek wskaźnika skarg, które z takich przyczyn jak brak właściwości NSA do ich rozpatrywania lub niezachowanie trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi musiały być odrzucone na posiedzeniu niejawnym, wskazuje na coraz lepszą znajomość wśród obywateli zakresu kompetencji NSA oraz zasad postępowania przed tym sądem.

Około 30% spraw, które zostały załatwione ostatecznie na rozprawach, musiało być uprzednio rozpatrzonych na posiedzeniach niejawnych dla rozstrzygnięcia kwestii wynikłych w toku postępowania, takich, jak przywrócenie terminu do wniesienia skargi lub uiszczenia wpisu, zwolnienie od kosztów sądowych bądź wstrzymanie wykonania decyzji. W sprawach skomplikowanych pod względem prawnym, Sąd na wyznaczonym w tym celu posiedzeniu niejawnym oceniał też kwestię dopuszczalności skargi z uwagi na wątpliwości co do kompetencji NSA.

Ostateczne załatwienie skargi na posiedzeniu niejawnym, polegało na odrzuceniu skargi lub na umorzeniu postępowania. Odrzucenie skargi następowało na przykład, gdy skarga dotyczyła decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym wszczętym przed 1 września 1980 r., bowiem ta okoliczność wyłącza dopuszczalność rozpatrzenia skargi co do jej istoty. Liczba skarg odrzucanych z tej przyczyny zmniejsza się systematycznie. Zmniejsza się także ilość skarg odrzucanych ze względu na brak kompetencji NSA, wynikający z niepoddania danej kategorii spraw kontroli sądowo-administracyjnej np. decyzji w sprawach paszportowych lub decyzji w sprawach stowarzyszeń. Zdarzają się jednak sprawy, w których skarżący - jak się zdaje - wnosi skargę z pełną świadomością tego, że zostanie ona odrzucona przez NSA ze względu na brak kompetencji przedmiotowej /np.w sprawie odmowy zarejestrowania stowarzyszenia pod nazwą "Związek Niemców w Polsce"/. Skargi

były również odrzucane, gdy przedmiotem zaskarżenia był akt organu władzy państwowej /Rady Państwa, rady narodowej/, a nie organu administracji, a także, gdy przedmiotem skargi był akt innego rodzaju, niż decyzja administracyjna /np.akt normatywny, zarządzenie pokontrolne, fachowa opinia lub postanowienie/ nawet, gdy akt taki nazwany został błędnie decyzją. Należy dodać, że-jak wynika z obserwacji praktyki - wśród pracowników organów administracji państwowej, nawet stopnia centralnego, wciąż jeszcze istnieją wątpliwości co do prawnej formy, w jakiej powinno nastąpić załatwianie określonych rodzajów spraw, a także niepewność, czy dana decyzja podlega zaskarżeniu do NSA, czy nie. W niektórych sytuacjach chodzi o kwestie rzeczywiście bardzo wątpliwe /np.wprowadzenie zmian do bilansu przedsiębiorstwa państwowego/. Na tle innych przypadków rodzi się jednak podejrzenie, czy np. nazywanie postanowieniami rozstrzygnięć co do istoty sprawy, nie ma na celu uniknięcia kontroli sądowej. NSA wychodząc z założenia, że o charakterze aktu decyduje jego treść, a nie nazwa, badał w każdym przypadku, czy zaskarżony akt zawiera podstawowe elementy decyzji administracyjnej, a jeżeli stwierdził ich istnienie i jeżeli sprawa należała do poddanych orzecznictwu NSA, rozpatrywał skargę co do istoty.

2. Nadal jeszcze stwierdza się brak zdecydowanej poprawy w zakresie dokumentowania przez organy administracji państwowej spraw kończonych przez wydanie decyzji administracyjnej. Wciąż bardzo liczne są przypadki przedsta-

wiania Sądowi akt nieuporządkowanych, niekompletnych, zawierających dokumenty w postaci luźnych kart nie wiadomo kiedy i przez kogo sporządzonych i podpisanych, a często nie podpisanych. Zmusza to do zwracania akt do uzupełnienia i przedłuża postępowanie przed Sądem. Często nie zachowuje się w aktach kopert, w których nadano skargę za pośrednictwem poczty, co zmusza do dokonywania czynności niezbędnych dla ustalenia, czy skarżący zachował termin do złożenia skargi. Mimo częstego sygnalizowania tych uchybień organom administracji państwowej oraz ich organom nadrzędnym wciąż jeszcze nie nastąpiła radykalna poprawa, ze szkodą dla sprawności postępowania administracyjnego oraz sądowego.

3. Nie zostały wyeliminowane przypadki nadsyłania Sądowi akt ze znacznym przekroczeniem trzydziestodniowego terminu. I tak np. w sprawie I SA 1095/85 skarga z dnia 17 maja 1984 r. została przez Dyrektora Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu m.st.Warszawy przekazana Sądowi w dniu 30 sierpnia 1985 r., a w sprawie I SA 1007/85 - skargę z dnia 4 marca 1984 r. przekazano Sądowi 8 sierpnia 1985 r. Istnieją nawet sprawy, w których skargom nie nadaje się biegu od 1983 roku. W jednej ze spraw po 7 monitach Sądu w sprawie zwrotu skargi przesłanej przez Sąd organowi w trybie art.200 kpa okazało się, iż akta zaginęły. Należy zaś dodać, że w sprawie chodziło

o skargę na decyzję nakazującą rozebranie budynku i że nie czekając na rozpoznanie skargi budynek rozebrano.

4. Nadal zwróżnicowany był udział pełnomocników organów administracji państwowej w rozprawach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Przeciętnie biorąc pełnomocnicy organów administracji państwowej uczestniczyli w 43,6% spraw, będących przedmiotem rozpraw przed NSA. Oznacza to pewną poprawę w porównaniu z rokiem 1984, w którym organy administracji państwowej były reprezentowane na rozprawach przed NSA w niespełna 38%.spraw. Sytuacja była jednak różna w różnych rodzajach spraw. Tak np. w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych oraz ceł, rozpatrywanych przez Wydział III NSA w Warszawie pełnomocnicy organów administracji państwowej uczestniczyli w 95% spraw. Natomiast w sprawach rozpatrywanych w Wydziale I tego Sądu, a więc przeważnie w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, pełnomocnicy organów brali udział tylko w 29,7% spraw. Najniższy udział pełnomocników organów administracji państwowej, gdyż tylko w 17,8% spraw, zanotowano w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Gdańsku. Ciągle stosunkowo słaba jest reprezentacja na rozprawach przed NSA organów naczelnych i centralnych.

5. Udział prokuratorów w rozprawach kształtował się w granicach 10% spraw rozpatrywanych przez Naczelny Sąd Administracyjny. Prokuratorzy byli najczęściej zainteresowani udziałem w sprawach z zakresu gospodarki komu-

nalnej i mieszkaniowej, budownictwa, rolnictwa i leśnictwa, podatków i ceł, ewidencji ludności oraz wywłaszczeń, a więc w sprawach w których do NSA wpływa najwięcej skarg.

6. Zróżnicowany był udział adwokatów, jako pełnomocników skarżących. Przeciętnie wystąpili oni w 21% spraw rozpatrzonych na rozprawach. Jednakże w rozprawach przed NSA w Gdańsku adwokaci uczestniczyli tylko w 5,7% spraw, w rozprawach w Wydziale II NSA w Warszawie - w 6,5% spraw, a w rozprawach w Wydziale III NSA - w 14% spraw. Wyższy od przeciętnego był udział adwokatów w rozprawach przed NSA w Poznaniu, Lublinie i Katowicach.

7. Do rozpoznania w 1986 r. pozostało z roku ubiegłego 3102 sprawy; stanowi to 2,8 przeciętnego miesięcznego wpływu spraw i oznacza pewien wzrost w porównaniu ze stanem na koniec 1984 r., zwłaszcza w Sądzie w Warszawie. Przyspieszenie rozpatrywania spraw przez NSA będzie ważnym zadaniem, które może być rozwiązane poprzez powołanie nowych sędziów. Z uwagi na to, że największy wzrost liczby skarg notuje NSA w Warszawie, tutaj też potrzeba zwiększenia liczby sędziów jest najpilniejsza.

IV. <u>Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego</u>

1. Podobnie jak w latach ubiegłych, najliczniejszą i najbardziej społecznie drażliwą grupę skarg stanowiły skargi na d e c y z j e w s p r a w a c h l o k a l o w y c h. O ile jednak w 1984 r. wiele skarg

dotyczyło nie realizowania przez organy administracji państwowej uprawnień właścicieli domów lub lokali do zajmowania na swoje potrzeby lub potrzeby swoich najbliższych lokali lub ich części zwalnianych przez dotychczasowych najemców, o tyle w 1985 r. duża liczba skarg dotyczyła decyzji w sprawach o ustalenie wysokości czynszu najmu oraz opłat eksploatacyjnych. Przyczyną skarg było niezbyt spójne uregulowanie zagadnienia podwyżek stawek czynszowych z tytułu zainstalowanych przez najemcę na własny koszt urządzeń technicznych, których równowartość nie została najemcy zwrócona przez wynajmującego. Przepis art.17 ust.1 prawa lokalowego przewiduje bowiem, że w takich wypadkach "najemca opłaca czynsz nie podwyższony, a rozliczenie z tytułu ulepszenia lokalu następuje z dniem jego opróżnienia", natomiast przepis § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokali w należytym stanie /Dz.U.Nr 8, poz.43/ postanawia, że najemcę lokalu mieszkalnego w budynku zarządzanym przez jednostkę gospodarki uspołecznionej obciąża koszt nabycia i podłączenia do istniejącej instalacji urządzeń kąpielowych, tj.wanny, baterii wannowej i piecyka kąpielowego gazowego, węglowego, elektrycznego lub bojlera, o ile jest on zainstalowany w łazience. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 listopada 1984 r. III AZP 4/84 wyjaśnił, że najemca, który zainstalował urządzenia kąpielowe i nie otrzymał zwrotu kosztów tej instalacji opłaca czynsz bez uwzględ-

dotyczyło nie realizowania przez organy administracji państwowej uprawnień właścicieli domów lub lokali do zajmowania na swoje potrzeby lub potrzeby swoich najbliższych lokali lub ich części zwalnianych przez dotychczasowych najemców, o tyle w 1985 r. duża liczba skarg dotyczyła decyzji w sprawach o ustalenie wysokości czynszu najmu oraz opłat eksploatacyjnych. Przyczyną skarg było niezbyt spójne uregulowanie zegadnienia podwyżek stawek czynszowych z tytułu zainstalowanych przez najemcę na własny koszt urządzeń technicznych, których równowartość nie została najemcy zwrócona przez wynajmującego. Przepis art.17 ust.1 prawa lokalowego przewiduje bowiem, że w takich wypadkach "najemca opłaca czynsz nie podwyższony, a rozliczenie z tytułu ulepszenia lokalu następuje z dniem jego opróżnienia", natomiast przepis § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie pobierania od najemców lokali mieszkalnych kaucji zabezpieczającej utrzymanie lokali w należytym stanie /Dz.U.Nr 8, poz.43/ postanawia, że najemcę lokalu mieszkalnego w budynku zarządzanym przez jednostkę gospodarki uspołecznionej obciąża koszt nabycia i podłączenia do istniejącej instalacji urządzeń kąpielowych, tj.wanny, baterii wannowej i piecyka kąpielowego gazowego, węglowego, elektrycznego lub bojlera, o ile jest on zainstalowany w łazience. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 listopada 1984 r. III AZP 4/84 wyjaśnił, że najemca, który zainstalował urządzenia kąpielowe i nie otrzymał zwrotu kosztów tej instalacji opłaca czynsz bez uwzględ-

nienia podwyższenia stawki wyjściowej /bazowej/ z tytułu wyposażenia lokalu w urządzenia kąpielowe. Ponieważ w wytycznych Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 30 października 1985 r. Nr Mg-2/7121-251/85 w dalszym ciągu polecono pobierać czynsz podwyższony NSA zawiadomił Ministerstwo, że wytyczne są wadliwe.

Poważna liczba skarg dotyczyła czynszów za mieszkania funkcyjne w budynkach położonych na terenie państwowych gospodarstw rolnych i państwowych gospodarstw leśnych. Przepisy przewidują, że osoby, które utraciły uprawnienia do zajmowania takich mieszkań obowiązane są do opłacania czynszu czterokrotnie wyższego niż płaciły dotychczas. W praktyce powstała kwestia, czy do opłacania tak podwyższonego czynszu obowiązane są te osoby, które pozostały w mieszkaniach po rozwiązaniu stosunku pracy, czy również inne osoby zajmujące mieszkania w budynkach państwowych gospodarstw rolnych lub leśnych mimo, że nigdy nie były pracownikami tych gospodarstw. Nadto powstał problem, czy zasadne jest rozciąganie pojęcia "budynków znajdujących się na terenach państwowych gospodarstw rolnych" na budynki mieszkalne stanowiące wprawdzie własność tych gospodarstw, lecz położonych na terenie miast, niekiedy w znacznym oddaleniu od areału gruntów i urządzeń gospodarczych państwowego gospodarstwa rolnego.

nienia podwyższenia stawki wyjściowej /bazowej/ z tytułu wyposażenia lokalu w urządzenia kąpielowe. Ponieważ w wytycznych Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 30 października 1985 r. Nr Mg-2/7121-251/85 w dalszym ciągu polecono pobierać czynsz podwyższony NSA zawiadomił Ministerstwo, że wytyczne są wadliwe.

Poważna liczba skarg dotyczyła czynszów za mieszkania funkcyjne w budynkach położonych na terenie państwowych gospodarstw rolnych i państwowych gospodarstw leśnych. Przepisy przewidują, że osoby, które utraciły uprawnienia do zajmowania takich mieszkań obowiązane są do opłacania czynszu czterokrotnie wyższego niż płaciły dotychczas. W praktyce powstała kwestia, czy do opłacania tak podwyższonego czynszu obowiązane są te osoby, które pozostały w mieszkaniach po rozwiązaniu stosunku pracy, czy również inne osoby zajmujące mieszkania w budynkach państwowych gospodarstw rolnych lub leśnych mimo, że nigdy nie były pracownikami tych gospodarstw. Nadto powstał problem, czy zasadne jest rozciąganie pojęcia "budynków znajdujących się na terenach państwowych gospodarstw rolnych" na budynki mieszkalne stanowiące wprawdzie własność tych gospodarstw, lecz położonych na terenie miast, niekiedy w znacznym oddaleniu od areału gruntów i urządzeń gospodarczych państwowego gospodarstwa rolnego.

W celu ujednolicenia poglądów prawnych w tych kwestiach zwołano w NSA konferencję. Ponieważ nie udało się osiągnąć zgodności poglądów co do tego, jak rozumieć pojęcie budynków położonych na terenie państwowych gospodarstw rolnych Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne.

2. Skargi z zakresu g o s p o d a r k i t e r e n a m i dotyczyły głównie decyzji odmawiających dostarczenia działek zamiennych osobom, których grunty zostały w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone na cele inne, niż budownictwo mieszkaniowe, zachowania przez właścicieli bądź nadania na własność ich bliskim działek budowlanych powstałych w wyniku wyznaczenia terenów budowlanych w trybie określonym ustawą o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, rozwiązania umów użytkowania wieczystego działek nabytych od Państwa z powodu niedotrzymania terminu ich zabudowy oraz ustalenia kandydatów na nabywców działek budowlanych stanowiących własność Państwa na obszarach wsi. Orzecznictwo NSA zmierzało do zapewnienia ochrony wynikających z ustawy uprawnień właścicieli gruntów, a także do przeciwdziałania nieuzasadnionym rozwiązywaniom umów wieczystego użytkowania.

Z dniem 1 sierpnia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U.Nr 22, poz.99/,

która zawiera rozwiązania odmienne od ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego. Opublikowanie podstawowych przepisów wykonawczych do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dopiero w dniu 28 października 1985 r. z mocą od dnia 1 sierpnia tego roku, spowodowało, że faktycznie przepisy ustawy nie mogły być stosowane, toteż do końca roku nie wpłynęły skargi na decyzje wydane na podstawie tej ustawy.

3. Skargi na decyzje w sprawach o w y w ł a s z c z e n i e n i e r u c h o m o ś c i dotyczyły w większości wysokości odszkodowania. Skarżący podnosili rażącą niewspółmierność stawek odszkodowania wynikającą z przepisów wywłaszczeniowych w porównaniu z cenami kształtującymi się w obrocie rynkowym. Stawki odszkodowania są ustalane na podstawie określonego przez wojewodów tzw. przeciętnego kosztu wybudowania domu jednorodzinnego pięcioizbowego. Wojewodowie określają ten koszt w drodze zarządzeń, przy czym był on określany w wysokości 2 - 4 milionów złotych, podczas gdy rzeczywisty koszt był znacznie wyższy/4 - 6 milionów/. Nadto stwierdzono, że wojewodowie - nawet w graniczących ze sobą województwach ustalali koszt wybudowania domu jednorodzinnego w znacznie różniących się wysokościach, przy czym różnice te nie znajdowały uzasadnienia gospodarczego. Mimo tego NSA nie mógł uwzględniać skarg, gdyż podobnie jak organy administracji państwowej orzekające o wywłaszczeniu i odszkodowaniu, był związany zarządzeniem wojewody, określającym

przeciętną wysokość kosztów wybudowania domu jednorodzinnego, jako aktem zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące. Sprawy te były przedmiotem sygnalizacji ze strony NSA.

Sąd Najwyższy w uchwale składu 7-miu Sędziów z dnia 20 lutego 1985 r. sygn.III AZP 8/84 wypowiedział pogląd, że w wypadku jeżeli nieruchomość nabyta na podstawie umowy cywilnoprawnej w trybie określonym w art.6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej nabycie strona może - po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzającej ten fakt - żądać zwrotu nieruchomości na drodze postępowania przed sądem powszechnym. Tak więc, sygnalizowany w ubiegłorocznej informacji problem pokrzywdzenia osób, które zgodziły się dobrowolnie odstąpić swoje nieruchomości, a więc oszczędziły organom administracji państwowej oraz inwestorowi kłopotów związanych z wywłaszczeniem, został złagodzony przez wykładnię zawartą w cytowanej uchwale Sądu Najwyższego. Rozwiązanie byłoby jednak proste, gdyby ustawodawca zamieścił w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości postulowany w swoim czasie przepis o obowiązku zwrotu takiej nieruchomości w trybie administracyjnym, podobnie jak nieruchomości, która została wywłaszczona.

4. W sprawach z zakresu b u d o w n i c t w a , mimo widocznej poprawy działalności planistycznej, aktualizo-

wania przestarzałych planów zagospodarowania przestrzennego, a także opracowywania planów dla miejscowości, w których dotychczas planów nie było - nie zmniejszyła się liczba skarg na decyzje odmawiające wydania pozwoleń na budowę. Ze skarg wynika, że w planach nie przewiduje się odpowiedniej wielkości terenów, na których można byłoby realizować budownictwo mieszkaniowe i gospodarcze dla potrzeb inwestorów indywidualnych. Tereny, na których można by realizować budownictwo mieszkaniowe, są rezerwowane w kolejnych planach pod innego rodzaju zabudowę lub urządzenia, mimo że zamierzenia te od lat nie są realizowane. Zauważa się również, że w planach zagospodarowania przestrzennego przeznacza się na cele niemieszkalne tereny znacznie przekraczające racjonalne potrzeby przewidywanych inwestycji. Powoduje to blokowanie możliwości wykorzystania części tych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a zwłaszcza jednorodzinne.

Plany zagospodarowania przestrzennego, jako akty prawa miejscowego nie podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego i dlatego zjawisko to jest jedynie sygnalizowane przy okazji rozpatrywania skarg na decyzje odmawiające pozwoleń na budowę.

W toku rozpoznawania spraw stwierdza się, że podstawą prawną zaskarżonych decyzji są z reguły ogólne

plany zagospodarowania przestrzennego, a w nielicznych tylko przypadkach - plany szczegółowe, uwidaczniające rzeczywiste możliwości zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych i realność danych zawartych w planach ogólnych. Część graficzna planów ogólnych, sporządzanych w dużej skali, niejednokrotnie uniemożliwia bezsporne ustalenie na jaki cel zostały przeznaczone poszczególne nieruchomości. Stanowi to istotną trudność w ocenie zgodności zaskarżonych decyzji z prawem.

Źródłem niektórych skarg jest zbyt ogólnikowy przepis ustawy o planowaniu przestrzennym, nakazujący aktualizowanie planów w okresach pięcioletnich. Sąd z reguły opiera się na ustaleniach dotychczasowego planu, co jednak strony nie zawsze przekonuje.

Jak wynika z obserwacji praktyki, powszechnie występujący brak działek budowlanych będących własnością Państwa, które mogłyby być przeznaczone na działki dla właścicieli gruntów przeznaczonych w planach na inne cele w zasadniczym stopniu ogranicza podejmowanie działalności inwestycyjnej.

5. Najliczniejszą grupę skarg na decyzje w sprawach r o l n y c h stanowią nadal decyzje, dotyczące ustalenia kandydatów na nabywców gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Orzecznictwo w tych sprawach jest w zasadzie ustabilizowane. Zmierza ono do utrwalenia zasady, że grunty państwowe powinny być zbywane rolnikom, którzy

gwarantują najbardziej efektywne wykorzystanie gruntów, dla prowadzenia na nich towarowej produkcji rolnej. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dokonał w 1985 r. nowelizacji zarządzenia z 1982 r. w sprawie sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, nie uwzględnił jednakże wnioskowanych przez Prezesa NSA zmian, które pozwoliłyby na bardziej racjonalny dobór kandydatów. Przestrzeganie sztywno ustalonej kolejności pierwszeństwa do nabycia nieruchomości państwowych prowadzi niekiedy do rozstrzygnięć nieracjonalnych, niezgodnych z interesem gospodarczym lub społecznym. Według uzyskanych informacji przygotowywane są obecnie nowe przepisy z tego zakresu i do tematu będzie można powrócić.

Nadal spotykane były sporadyczne przypadki rozstrzygnięć lub działań organów administracji, mogące nasuwać podejrzenia o stronniczość w doborze kandydatów na nabywców. Polegały one m.in. na odmowie ustalenia kandydatami na nabywców tych rolników, których grunty przylegały do działki przeznaczonej do sprzedaży, mimo że nabycie tej działki poprawiłoby warunki prowadzenia gospodarstwa. Niekiedy z upatrzonym z góry kandydatem na nabywcę gruntów zawierano umowę długoletniej dzierżawy, która stwarzała dzierżawcy bezwzględne pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionych gruntów przed innymi, bardziej zasługującymi na nabycie gruntów. Zdarzało się również, że po uchyleniu przez NSA naruszającej prawo decyzji o wyznaczeniu kandydata na nabywcę gruntu wycofywano

ten grunt ze sprzedaży. Zawarcie umowy dzierżawy, wyznaczenie gruntów do sprzedaży, jak również odstąpienie od zamiaru sprzedaży nie są dokonywane w prawnej formie decyzji administracyjnej i nie podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przeciwdziałanie tym zjawiskom, podważającym wiarygodność organów państwowych, leży w kompetencji organów administracji państwowej wyższego stopnia. Wydaje się, że zagadnienie prawidłowości wyznaczania kandydatów na nabywców państwowych nieruchomości rolnych powinno być przedmiotem zainteresowania także ze strony rad narodowych.

Niewielka w porównaniu z poprzednimi latami liczba skarg na decyzje w sprawach s c a l e n i a g r u n t ó w może wskazywać na małe zainteresowanie rolników scaleniem, choć także i na osłabienie aktywności organów administracji w dążeniu do poprawy struktury przestrzennej gospodarstw rolnych.

W ubiegłorocznej informacji zostały przedstawione trudności, jakie dla orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących o c h r o n y g r u n t ó w rolnych i leśnych, stwarzają niedostatki regulacji prawnej, zwłaszcza zaś brak przepisów międzyczasowych w ustawie z 26 marca 1982 r. W związku z przyjęciem przez Sąd Najwyższy w kilku wyrokach, że przepisy nowej ustawy należy stosować również do stanów powstałych pod rządami dawnej, gdy decyzje ustalające wysokość opłat nie zostały dotąd wydane, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne w tym przedmiocie,

ponieważ dotychczasowa praktyka szła w innym kierunku i chodzi o ostateczne jej ukształtowanie.

6. Wśród skarg na decyzja dotyczące o c h r o n y ś r o d o w i s k a, dominowały - podobnie jak w poprzednich latach - skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wycięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, a także za odprowadzanie do wód powierzchniowych ścieków nie odpowiadających wymaganym warunkom. Kary te, niekiedy dość dotkliwe, zgodne były z obowiązującymi przepisami, toteż skargi na decyzje wymierzające kary nie były uwzględniane przez Sąd. W skargach zresztą z reguły nie podnoszono zarzutów naruszenia prawa, ale argumenty natury ekonomicznej.

Wzrosła liczba skarg na decyzje odmawiające wydania pozwolenia wodnoprawnego ze względu na to, że projektowany lub istniejący sposób korzystania z wody pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony środowiska. Skarżący posługiwali się niejednokrotnie argumentem, że wody rzek lub jezior, do których mają być odprowadzane ścieki, nie odpowiadają określonym dla nich klasom czystości, a więc nie powinno być przeszkód dla wydania pozwolenia, skoro nie pogorszy to w istotny sposób istniejącego stanu środowiska. NSA nie uznawał tych argumentów, dając w swoich orzeczeniach wyraz stanowisku, że korzystanie z wód powierzchniowych w sposób, który uniemożliwia, utrudnia lub opóźnia doprowadzenie tych wód do planowanej klasy czystości oznaczałoby naruszenie przepisów o ochronie środowiska.

Wzrosła również liczba skarg na decyzje wymierzające kary za przekraczającą dopuszczalne normy emisję zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego. W skargach na takie decyzje podnoszone były z reguły zarzuty kwestionujące prawidłowość pomiarów, na których oparto rozstrzygnięcia o wymiarze kary. Sąd badał w tych sprawach prawidłowość dokonanych przez organy administracji państwowej ustaleń faktycznych i oddalał skargi, gdy stwierdził, że zarzuty skargi nie znajdują uzasadnienia w materiale dowodowym.

Orzecznictwo NSA w omawianych sprawach cechowała troska o wdrażanie do rygorystycznego przestrzegania określonych prawem wymogów ochrony środowiska. W najbardziej żywotnym interesie społecznym leży bowiem niedopuszczenie do dalszego pogarszania i tak już złej sytuacji ekologicznej kraju.

W ubiegłorocznej informacji zasygnalizowana została skarga Kopalni Węgla Brunatnego w Bełchatowie na decyzję, mocą której wymierzono Kopalni ponad 800 milionów złotych kary za składowanie nadkładu na zwałowisku zewnętrznym Kopalni. W odpowiedzi na pytanie prawne, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do składowania nadkładu zdejmowanego podczas budowy kopalni odkrywkowej nie mają zastosowania przepisy o pobieraniu opłat za składowanie odpadów. NSA, będąc związany stanowiskiem SN, uchylił zaskarżoną decyzję. Sprawa ta wzbudziła ożywioną dyskusję w prasie.

7. W sprawach z zakresu z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h, podobnie jak w poprzednich latach, największa

liczba skarg dotyczyła decyzji o wymiarze podatku obrotowego i dochodowego jednostkom gospodarki nieuspołecznionej oraz podatku wyrównawczego osobom prowadzącym działalność na podstawie umów agencyjnych. Liczną grupę stanowiły również skargi na decyzje, dotyczące odmowy ustalenia opodatkowania w formie opodatkowania od przychodów ze sprzedaży ewidencjonowanej oraz pozbawienia tej formy opodatkowania. Przyczyną oddalania skarg w tych sprawach było ustalenie, że skarżący nie wypełniali obowiązków związanych z korzystaniem z tej formy opodatkowania, a więc z reguły nierzetelnie prowadzili ewidencję sprzedaży.

W sprawach dotyczących opodatkowania przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym skargi dotyczyły odmowy udzielenia okresowego zwolnienia od podatku dochodowego. Zwolnienia takie uzależnione są od ścisłego przestrzegania warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. W sprawach tych, w których organy administracji udowodniły, że działalność gospodarcza była wykonywana niezgodnie z zezwoleniem, Sąd skargi oddalał.

Skargi jednostek gospodarki uspołecznionej, choć częstsze niż poprzednio, stanowiły niewielki odsetek ogólnej liczby skarg na decyzje w sprawach zobowiązań podatkowych. Natomiast znaczna liczba skarg dotyczyła decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości w bilansie przedsiębiorstwa. Naczelny Sąd Administracyjny

po wszechstronnym przedyskutowaniu - z udziałem przedstawicieli Ministra Finansów oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Gospodarczej i przedstawicieli nauki - charakteru prawnego aktów wydawanych w przedmiocie zatwierdzenia bilansu przedsiębiorstwa doszedł do wniosku, że decyzje takie nie są decyzjami w sprawie zobowiązań podatkowych, gdyż zweryfikowany bilans służy nie tylko jako podstawa dla wymiaru podatku. Nie mieszczą się one również w katalogu spraw wyznaczającym zakres właściwości NSA, toteż skargi na decyzje dotyczące weryfikacji bilansów przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej były odrzucane. Należy jednak podkreślić, że odrzucenie skargi na decyzje w przedmiocie zatwierdzenia bilansu, nie wyłącza możliwości wniesienia do NSA skargi na decyzje ustalające podstawy opodatkowania oraz dotyczące ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego przedsiębiorstwa państwowego, przy których rozpoznaniu badana będzie także prawidłowość korekty bilansu.

Z dniem 1 stycznia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i funduszu miejskim /Dz.U.Nr 52, poz.269/. W myśl art.4 ust.2 i 3 tej ustawy, stawki świadczeń na fundusz, a także ulgi i zwolnienia w świadczeniach na fundusz ustalają rady narodowe stopnia podstawowego. Uchwała rady narodowej podjęta i opublikowana zgodnie z wymogami art.67 i 72 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowi podstawę prawną decyzji o wymiarze świadczeń na fundusz gminny lub miejski. Naczelny Sąd

Administracyjny stwierdził nieważność szeregu decyzji o wymiarze świadczeń na fundusz, gdyż uchwały rad narodowych stanowiące przepisy wykonawcze do ustawy nie zostały opublikowane. Natomiast NSA nie uwzględnił skarg, gdy uchwały rad narodowych podjęte po 1 stycznia 1985 r. wprowadzały stawki świadczeń z mocą wsteczną od tego dnia. Wychodzono z założenia, że obowiązek świadczeń od 1 stycznia 1985 r. wynika z ustawy, która określa także maksymalne stawki świadczeń. Inna rzecz, że należałoby przestrzegać zasady, aby przepisy prawne będące aktami wykonawczymi do ustaw, były publikowane przed terminem ich wejścia w życie. Zasada, że prawo nie działa wstecz,mająca podstawowe znaczenie dla praworządności, jest niestety nieraz naruszana właśnie w aktach prawnych dotyczących zobowiązań podatkowych.

8. Zanotowano dalszy znaczny wzrost liczby skarg na decyzje Głównego Urzędu Ceł, zwłaszcza w przedmiocie w y m i a r u c ł a oraz odmowy z w o l n i e n i a od c ł a lub przyznania u l g i c e l n e j od samochodów sprowadzanych z zagranicy.

Dotychczasowe trudności, które wyłaniały się w związku z ustalaniem masy własnej pojazdu, stanowiącej podstawę wymiaru cła od samochodów osobowych i ciężarowych oraz kwalifikowania samochodów zostały usunięte, bowiem obowiązująca od 14 sierpnia 1985 r. taryfa celna przywozowa przyjęła za podstawę wymiaru cła pojemność skokową silnika , którą daje się ustalić bezspornie

na podstawie dokumentów samochodu.

9. Zwiększyła się liczba skarg na decyzje orzekające p r z e p a d e k p r z e s y ł e k zawierających publikacje oraz inne przekazy informacji o treści kwalifikowanej jako szkodliwe dla dobra i interesów PRL. Organy celne orzekały także o przepadku przesyłek dla bibliotek naukowych, które na mocy ustawy o kontroli publikacji i widowisk oraz przepisów wykonawczych do niej,zostały upoważnione do sprowadzania i gromadzenia takich publikacji. Organy celne wychodziły z założenia, że przepadkowi nie podlegają tylko te publikacje, które zostały uprzednio pozbawione debitu lub co do których orzeczony został zakaz rozpowszechniania. NSA uznawał zaś, że taka interpretacja przepisów nie jest właściwa, gdyż prowadzi do przeciwstawiania sobie przepisów prawa celnego oraz ustawy o kontroli publikacji i widowisk. Dla usunięcia wątpliwości Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na pytanie prawne w tym przedmiocie.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał również, że jeżeli adresat decyzji o przepadku powoływał się na okoliczność, że publikacje są mu potrzebne do pracy zawodowej lub naukowej albo z innych ważnych przyczyn, to należy go pouczyć o możliwości zwrócenia się do Prezesa Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk lub Głównego Urzędu Ceł o wyrażenie indywidualnej zgody

na sprowadzenie publikacji z zagranicy.

Wpłynęły również skargi na decyzje orzekające o p r z e p a d k u pistoletów obronnych na naboje gazowe, mimo, że do 14 sierpnia 1985 r. w taryfie celnej przywozowej przewidziano, że są one dopuszczone do przywozu bez wymogu uzyskania zezwolenia, a jedynie podlegają opłacie celnej. NSA uznał, że w tych warunkach decyzje o przepadku zostały wydane z naruszeniem prawa i uwzględniał skargi. Obecnie wprowadzony został zakaz przywozu takich pistoletów bez zezwolenia.

10. Nie zanotowano większych zmian co do liczby skarg na decyzje z zakresu r z e m i o s ł a , h a n d l u i innych rodzajów d z i a ł a l n o ś c i g o s p o d a r c z e j . W orzecznictwie administracyjnym nadal obserwuje się zjawisko dość dowolnej interpretacji przepisów posługujących się określeniami nieostrymi, takimi jak "ważny interes państwa". Przykładem może być decyzja odmawiająca zezwolenia na prowadzenie działalności rzemieślniczej polegającej na wytwarzaniu galanterii z kości, rogów, a także innych surowców miejscowych i odpadowych, ze względu na "ważny interes państwa". Odmowne decyzje uzasadniane były niekiedy nie przewidzianymi w znowelizowanej ustawie o organizacji i wykonywaniu rzemiosła argumentami w rodzaju konieczności "racjonalnego wykorzystywania kadr", gdy np. odmówiono zezwolenia na wykonywanie rzemiosła przez osobę z wyższym wykształceniem.

W orzecznictwie NSA wskazywano, że przepisy znowelizowanej ustawy o organizacji i wykonywaniu rzemiosła nie uzasadniają takiej interpretacji przepisów, która bezpodstawnie hamuje rozwój rzemiosła.

W sprawach dotyczących prowadzenia t r a n s p o r t u d r o g o w e g o taksówkami stwierdzono, że organy administracji opierając się na wytycznych Ministerstwa Komunikacji wydawały decyzje odmawiające przedłużenia dotychczasowych zezwoleń, a nawet cofały zezwolenia posiadaczom samochodów o napędzie benzynowym. Jednocześnie jednak, z naruszeniem tych wytycznych, wydawano zezwolenia innym osobom, które dotychczas nie miały uprawnień do wykonywania usług transportowych. Naczelny Sąd Administracyjny uznawał, że same tylko wytyczne, nie oparte na przepisie ustawowym, nie stanowią podstawy prawnej decyzji o cofnięciu nabytych uprawnień.

Po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez z a g r a n i c z n e o s o b y prawne i fizyczne, skargi dotyczyły decyzji cofających wydane pozwolenia. Znowelizowana ustawa wyłączyła bowiem spod kontroli NSA decyzje, w których odmowa zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa została uzasadniona względami na bezpieczeństwo Państwa lub ochronę tajemnicy państwowej. Orzecznictwo w sprawach cofnięcia

zezwoleń na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwa zagraniczne jest jednolite. Sąd wskazuje w wyrokach, że naruszenie warunków zezwolenia stanowi podstawę cofnięcia zezwolenia.

11. Wzrosła liczba skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBOWiD, odmawiające stwierdzenia posiadania u p r a w n i e ń k o m b a t a n c k i c h . Wzrost ten jest uzasadniony dużym wpływem spraw rozpatrywanych przez organy ZBOWiD. Sprawy te są trudne ze względów dowodowych. Obserwuje się małą dbałość różnych organów poświadczających okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, wyrażającą się w formułowaniu zaświadczeń w sposób ogólnikowy i sugerujący z reguły spełnienie przez zainteresowanego wymogów do uzyskania orzeczenia o uprawnieniach. Spotyka się przypadki wydawania zaświadczeń, z których jedno przeczy drugiemu. Istnieją także trudności polegające na tym, że postępowanie w tych sprawach prowadzone jest przez organy społeczne, jakimi są organy ZBOWiD, w dużej mierze na podstawie przepisów wewnętrznych nie zawsze w pełni zharmonizowanych z przepisami ustawowymi. Okoliczności te są uwzględniane w postępowaniu przed NSA, który gdy tylko jest to możliwe, czyni starania o wyjaśnienie okoliczności sprawy w postępowaniu sądowym, tak aby możliwe było rozstrzygnięcie skargi co do istoty. W konsekwencji wskaźnik skarg uwzględnionych w sprawach o stwierdzenie posiadania uprawnień kombatanckich nie odbiega od ogólnego średniego wskaźnika skarg uwzględnionych przez NSA we wszystkich rodzajach spraw.

Kwestia, iż organy ZBOWiD orzekające o przyznaniu uprawnień kombatanckich, wykonują funkcje zlecone w zakresie administracji została rozstrzygnięta też wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1979 r. I CR 371/79. Z inicjatywy Prezydium Głównej Komisji Weryfikacyjnej ZBOWiD, I Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Izby Cywilnej i Administracyjnej tego Sądu z pytaniami prawnymi dotyczącymi tego czy orzeczenia Zarządu Głównego ZBOWiD są decyzjami administracyjnymi, czy podlegają kontroli NSA, i czy przy ich rozpatrywaniu NSA jest związany ustaleniami zawartymi w regulaminie weryfikacyjnym ZBOWiD.

12. W sprawach z zakresu o c h r o n y z d r o w i a podstawową grupę stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej. Obok skarg pracowników na odmowę uznania choroby za zawodową, wpływały także skargi zakładów pracy na decyzje uznające chorobę za zawodową. Pewna ilość skarg dotyczyła decyzji, w których powodem odmowy był brak związku przyczynowego między zaistniałą chorobą a warunkami pracy, a także nieuznano za zawodową choroby nie zamieszczonej w wykazie tych chorób.

Problemem w orzecznictwie jest nadal stawiany pracownikom służby zdrowia, u których stwierdzono żółtaczkę zakaźną, wymóg udowodnienia, że zarazili się tą chorobą w środowisku pracy. W wielu wypadkach brak

jest możliwości przeprowadzenia takiego dowodu, bowiem nie przeprowadza się badań wszystkich pacjentów dla ustalenia, czy są nośicielami wirusa tej choroby. Problem ten został zasygnalizowany w wystąpieniu Prezesa NSA do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, nie został jednak dotychczas rozwiązany przez ustalenie metod postępowania pozwalających obiektywnie stwierdzić, czy istnieje związek przyczynowy między warunkami wykonywania pracy, a zachorowaniem na żółtaczkę zakaźną. W niektórych sprawach Sąd stwierdzał naruszenia przepisu nakazującego poddać pracownika - na jego żądanie - ponownemu badaniu specjalistycznemu w zakładach służby zdrowia. W orzecznictwie dążono m.in. do ochrony uzasadnionych interesów osób, które w związku z wykonywaną pracą zapadły na chorobę zawodową.

W sprawach z zakresu o p i e k i s p o ł e c z n e j dominowały skargi na decyzje ustalające wysokość opłat za pobyt osób bliskich w państwowych domach pomocy społecznej dla dorosłych. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, ustalił w 1983 r. obowiązek ponoszenia przez osoby bliskie opłat za pobyt w domu pomocy społecznej osób nie mających możliwości pokrycia kosztów tego pobytu. W wyniku wystąpienia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Minister Zdrowia i Opieki Społecznej pismem okólnym wskazał tryb postępowania organów administracji państwowej w takich sprawach.

Nadal wpływały do NSA skargi na odmowę przyznania pomocy finansowej osobom twierdzącym, że dokonywano na nich e k s p e r y m e n t ó w p s e u d o m e d y c z n y c h w hitlerowskich obozach koncentracyjnych. Skargi takie musiały być odrzucone z uwagi na to, że regulacja tego zagadnienia nie pozwala na przyjęcie, iż orzeczenie w przedmiocie przyznania pomocy zapada w formie decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego.

13. Zanotowano niewielką tylko liczbę skarg na odmowę przyjęcia na I rok s t u d i ó w w akademiach medycznych. Orzecznictwo komisji rekrutacyjnych /wydziałowych i uczelnianych/ nie wykazywało istotnych braków, to też skargi były z reguły oddalane. Natomiast nadal stwierdzano liczne uchybienia formalne, zwłaszcza w zakresie dokumentacji poszczególnych spraw.

Poprawie uległa natomiast prawna regulacja, dotycząca zakresu egzaminu wstępnego, zasad przyznawania punktów dodatkowych oraz przyjmowania na pierwszy rok studiów w akademiach medycznych, bowiem stosowne zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, które poprzednio było ogłoszone z naruszeniem terminów ustawowych, zostało tym razem ogłoszone w terminie właściwym, to jest na pół roku przed rozpoczęciem rekrutacji na studia.

14. W kwestii p o d s t a w p r a w n y c h decyzji administracyjnych NSA nadal jednolicie stosował zasadę,

że podstawę tę mogą stanowić wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a więc przepisy zawarte w aktach rzędu ustawy oraz w aktach normatywnych wydawanych na podstawie wyraźnego ustawowego upoważnienia i utrzymanych w granicach tego upoważnienia. Konsekwencją tego stanowiska musi być wszakże eliminowanie z praktyki aktów ogólnych Rady Ministrów oraz aktów ogólnych ministrów, wydawanych bez podstawy ustawowej /aktów samoistnych/, które regulowałyby problematykę należącą do sfery działalności decyzyjnej administracji.

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

1. Liczba skarg wniesionych do Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi niewielki procent spraw rozstrzygniętych negatywnie dla strony przez organy administracji państwowej w trybie odwoławczym. Świadczy to, że uprawnieni do wnoszenia skarg nie nadużywają tego prawa. Nie wydaje się bowiem, aby korzystanie z możliwości zaskarżenia decyzji do NSA, było ograniczane koniecznością wniesienia opłat sądowych. Wpis stały, wynoszący w większości spraw 600 zł. został bowiem ustalony w 1980 r. i dotychczas nie uległ podwyższeniu. Brak jest także rygorów formalnych w postaci np.przymusu adwokackiego, które mogłyby wpływać hamująco na korzystanie z prawa do skargi do NSA.

2. W 1985 r. nastąpiło nieznaczne podwyższenie - do 32,5% - wskaźnika skarg uznanych przez NSA za zasadne - to jest o 0,7%. Zjawisko takie wystąpiło po raz pierwszy, bowiem w poprzednich latach wskaźnik skarg uwzględnionych zmniejszał się systematycznie /41% w 1981 r., 35,4% w 1982 r., 35,1% w 1983 r., 31,8% w 1984 r./. Okoliczność, iż co trzecia zaskarżona do NSA decyzja wykazuje takie wady prawne, które obligują Sąd do uwzględnienia skargi i uchylenia lub stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji dowodzi, iż wiele jest jeszcze do zrobienia w dziedzinie poprawy pracy administracji. Co więcej - sporo uchybień powtarza się. Konieczne jest więc stałe i konsekwentne oddziaływanie na kadrę pracowników administracyjnych w kierunku udzielenia im pomocy i egzekwowania obowiązków. Poprawa tego stanu może nastąpić także przez bardziej wnikliwe rozpatrywanie odwołań od decyzji organów I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza bowiem ciągle,iż postępowanie odwoławcze w zbyt małym stopniu wykorzystywane jest do korekty popełnionych uchybień w I instancji.

3. Nadal utrzymuje się zróżnicowanie wskaźników skarg uwzględnionych. Zróżnicowanie to istnieje zarówno w przekroju p r z e d m i o t o w y m, jak i terytorialnym, co obrazuje w szczegółach tabela 4 i 5. W pięciu grupach spraw, które miały największy wpływ na kształtowanie się wskaźnika skarg uwzględnionych

różnice są niewielkie. Wskaźniki nieco wyższe od przeciętnego, wynoszącego 32,5%, odnotowano w sprawach: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej - 33,7%, zobowiązań podatkowych - 32,9%, a najniższe - rolnictwa i leśnictwa - 28,7% oraz budownictwa - 31%.
Najwyższy wskaźnik skarg uwzględnionych zanotowano w grupie spraw obejmujących zatrudnienie i sprawy socjalne - 45,9% oraz rzemiosło, [illegible] handel i usługi - 45,1%, co uzasadnia zwrócenie uwagi przez organy nadzoru na te sfery działalności administracji.

W przekroju t e r y t o r i a l n y m wyższe od przeciętnego wskaźniki skarg uwzględnionych zanotowano w województwach: pilskim - 44%, radomskim - 42,8%, konińskim - 42,5%, kieleckim - 41,8%, sieradzkim - 41,7% oraz kaliskim - 41%. Najniższe wskaźniki zanotowano w województwach: przemyskim - 21,1%, tarnobrzeskim - 21,2%, opolskim - 22,6% i częstochowskim - 25,5%. W województwie warszawskim wskaźnik skarg uwzględnionych wyniósł 33,4%, a w woj.katowickim 28,2%. Ogólnie biorąc nastąpiło jednak "spłaszczenie" wskaźników skarg uwzględnionych w poszczególnych województwach i wskaźniki te coraz bardziej zbliżają się do średniej krajowej, co wskazywałoby na korzystne likwidowanie tzw. "kominów".

4. Wśród stwierdzonych przez NSA naruszeń prawa, najczęstszymi były - tak jak poprzednio - naruszenia kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza przepisów zawierających gwarancje procesowe dla stron, będących podmiotami postępowania. Naruszane były przy tym także przepisy

ustalające zasady ogólne postępowania, a więc zasady: praworządności, równości obywateli wobec prawa, prawdy materialnej, uwzględniania nie tylko interesu społecznego lecz także słusznego interesu obywateli oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Dość często pomijane było prawo strony do zapoznania się z zebranymi w sprawie dowodami i wypowiedzenia się co do nich, choć spotykało się również coraz częściej przypadki przestrzegania tego prawa i sporządzania w aktach podpisanej przez stronę adnotacji, że została zapoznana z dowodami i nie zgłasza zastrzeżeń, ani żądania przeprowadzenia dalszych dowodów. Nadal spotyka się też decyzje nie zawierające wymaganego uzasadnienia lub takie, w których uzasadnienie faktycznie jest sprzeczne z zebranymi dowodami. W wypadkach, gdy na rozprawie nie udało się usunąć braków dowodowych, Sąd zmuszony był uchylić zaskarżone decyzje, aby stworzyć w ten sposób możliwość poprawienia błędów przez organ administracji.

5. Na przełomie 1984 i 1985 r. została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola wykorzystania przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA dla poprawy postępowania i podejmowania decyzji oraz sposobów reagowania na wystąpienia sądowe. Kontrola, którą przeprowadzono w 7 urzędach wojewódzkich oraz w 3 ministerstwach, wykazała istnienie wielu jeszcze nieprawidłowości w postępowaniu organów administracyjnych, a mianowicie niekorzystanie przez te organy przy podejmowaniu decyzji z orzecznictwa NSA, niekorzystanie z możliwości

weryfikacji decyzji przed nadaniem skardze biegu, nie wstrzymywanie wykonania zaskarżonych decyzji, naruszanie obowiązujących terminów i niepełne reagowanie na wystąpienia sygnalizacyjne NSA, Z materiałów kontroli wynikało także,że nie zapewnia się dostatecznego nadzoru nad sposobem załatwiania spraw na tle skarg do NSA oraz zaniedbuje sprawy doskonalenia zawodowego pracowników.

Po rozpatrzeniu informacji o wynikach kontroli przez Komisję Organów Kontroli i Spraw Społeczno-Zawodowych Rady Państwa, Podsekretarz Stanu w Urzędzie Rady Ministrów wystosował w dn.24.IV.1985 r. pismo do ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, powiadamiając te organy o stwierdzonych przez NSA uchybieniach oraz zobowiązując je do usunięcia tych uchybień.

Można przypuszczać, że kontrola NIK i podjęte w jej rezultacie działania wywrą wpływ na polepszenie w tym zakresie pracy administracji, zwłaszcza że kontrola NIK ma być ponowiona.

6. W 1985 r. kontrolę wykonywania wyroków NSA przeprowadziły prokuratury wojewódzkie w Szczecinie oraz w Toruniu. Udostępnione przez Prokuraturę Generalną materiały potwierdzają istnienie opóźnień w wykonywaniu wyroków NSA, co sprawia, że wykonanie wyroku trwa nieraz do 6 miesięcy, a niekiedy dłużej.

Naczelny Sąd Administracyjny otrzymuje też sporadycznie informacje o niewykonaniu określonych wyroków od stron. W przypadkach takich podejmowane są

interwencje, w formie sygnalizowania zainteresowanym organom istniejących zaniedbań.

VI. Działalność profilaktyczna NSA

1. Przewidziana w art.214 kpa instytucja sygnalizowania organowi administracji, którego decyzja była przedmiotem skargi oraz organowi nadrzędnemu,uchybień dostrzeżonych przez NSA przy jej rozpatrywaniu coraz częściej była wykorzystywana również w takich sprawach, w których Sąd skargę oddalił. Zdarza się bowiem, że wprawdzie zaskarżona decyzja nie narusza ani prawa materialnego, ani przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na rozstrzygnięcie, ale np. postępowanie było prowadzone przewlekle, decyzja nie odpowiada wymogom formalnym, organ naruszył obowiązek przekazania w terminie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu skierowanej za jego pośrednictwem skargi wraz z aktami i odpowiedzi na nią itp. Uchybienia tego rodzaju nie powodują wprawdzie obowiązku uchylenia zaskarżonej decyzji, ale nie powinny być tolerowane,gdyż obniżają poziom i efektywność działania organów administracji państwowej.

Największe znaczenie mają wystąpienia sygnalizacyjne Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. W wystąpieniach tych są bowiem podnoszone problemy o szczególnie istotnym znaczeniu dla orzecznictwa organów administracji państwowej.

I tak do Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej skierowano wystąpienie dotyczące małej precyzji przepisów prawa lokalowego, odnośnie uprawnień właściciela lokalu /członka spółdzielni/ do objęcia części samodzielnego lokalu w przypadku, gdy u najemcy tego lokalu powstała nadwyżka powierzchni ponad przysługującą mu zgodnie z normami zaludnienia. Minister uznał w odpowiedzi na wystąpienie, że w przypadku zbiegu uprawnień najemcy i właściciela bądź członka spółdzielni pierwszeństwo powinno przysługiwać właścicielowi /członkowi spółdzielni/. Stanowisko to - którego merytoryczny sens nie budzi wątpliwości - powinno stać się w przyszłości podstawą odpowiedniego uściślenia wchodzących tu w grę przepisów.

Ministrowi Administracji i Gospodarki Przestrzennej przekazano także stanowisko w sprawie kierunków wykładni niektórych przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. Zagadnienia te były przedmiotem dyskusji na konferencji sędziów NSA, przy udziale przedstawicieli nauki prawa oraz zainteresowanych organów administracyjnych.

Stanowisko, dotyczące kierunków wykładni niektórych przepisów postępowania administracyjnego w sprawach zobowiązań podatkowych, wypracowanych na tej samej konferencji sędziów NSA, przekazano Ministrowi Finansów.

Ministrowi Administracji i Gospodarki Przestrzennej zasygnalizowano trudności, które pojawiły się z orzecznictwie organów administracji państwowej w związku z nie wydaniem na czas przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

Temu samemu Ministrowi zasygnalizowano także trudności, które wynikły wskutek uchylenia zarządzenia w sprawie wskaźników urbanistycznych i wytycznych dla terenów budowlanych w miastach, będącego aktem wykonawczym do ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 r. Brak normatywów urbanistycznych spowodował luki nie tylko w przepisach o planowaniu przestrzennym, lecz także w innych uregulowaniach, które jak np. ustawa wywłaszczeniowa lub ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wiążą wysokość odszkodowania za grunty w miastach bądź zwolnienie od opłaty za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych z działkami normatywnymi.

Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej zasygnalizowano, że jego zarządzenie z 29 września 1983 r. w sprawie wysokości oraz zasad ustalania i pobierania opłat za pobyt w domach pomocy społecznej oraz w dziennych ośrodkach adaptacyjnych /M.P.Nr 33, poz.184/ wykroczyło poza upoważnienie ustawowe w zakresie określania, kto ma obowiązek pokrywać koszty świadczeń tych jednostek. Minister podzielając poglądy prawne zawarte w wystąpieniu Prezesa NSA, przekazał organom terenowym wytyczne co do stosowania odpowiednich przepisów uwzględniające stan wynikający z uregulowań ustawowych przez przyjęcie, że

jeżeli korzystanie ze świadczeń tych jednostek organizacyjnych zależy od ponoszenia opłat przez osoby zobowiązane do alimentacji, wysokość świadczeń należy ustalić po złożeniu przez te osoby pisemnego oświadczenia, że będą ponosić opłaty. Minister poinformował również, że zlecił opracowanie projektu ustawy o pomocy społecznej, która zastąpi obowiązującą obecnie archaiczną ustawę z 1923 r.

Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej zasygnalizowano też ponownie nie rozwiązany dotychczas problem stwierdzania u pracowników służby zdrowia choroby zawodowej - wirusowego zapalenia wątroby. Wynikające z obowiązujących przepisów żądanie wykazania kontaktu zawodowego z osobą chorą lub będącą nosicielem wirusa, jako warunku uznania choroby za zawodową, jest zdaniem pracowników służby zdrowia nieuzasadnione i krzywdzące. Na wielu oddziałach nie prowadzi się bowiem takich badań pacjentów, które umożliwiłyby wykazanie takiego kontaktu. Główny Inspektor Sanitarny poinformował w odpowiedzi, że zespół ekspertów przygotowuje projekt nowych wytycznych w tym zakresie.

Na podstawie spostrzeżeń dokonanych przy rozpatrywaniu skarg na decyzje organów celnych o przepadku utworów i przekazów informacji skierowane zostało wystąpienie do Prezesa Głównego Urzędu Ceł. W wystąpieniu wskazano na naruszenie w postępowaniu administracyjnym przepisów gwarantujących stronom prawo do czynnego udziału w postępowaniu, na lakoniczność uzasadnień, które nie wyjaśniają

stronom powodów dla których orzeczono przepadek przesyłki, a także na zaniedbania polegające na nie wykonywaniu zarządzeń Sądu. Zaproponowane także podjęcie środków organizacyjnych dla usuwania trudności wynikających z tych zaniedbań.

Prezesowi Głównego Urzędu Ceł zasygnalizowano również, że urzędy celne w różny sposób kwalifikują sprowadzane do kraju samochody marki "Volkswagen LT" zaliczając je bądź do grupy osobowych, bądź ciężarowych, co wpływa na różny wymiar cła. W odpowiedzi na wystąpienie Prezes Głównego Urzędu Ceł poinformował o trudnościach wynikających z faktu, że ten typ samochodu występuje w około 200 odmianach i że taryfikowanie odbywa się na podstawie dokumentów rejestracyjnych.

Do terenowych organów administracji państwowej kierowano sygnalizacje dotyczące spostrzeżeń poczynionych przy rozpatrywaniu spraw jednostkowych, jak również sygnalizacje o charakterze uogólniającym spostrzeżenia z większej liczby spraw załatwionych przez dany organ. Sygnalizacje dotyczące pracy określonego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej przekazywano temu organowi. Natomiast spostrzeżenia dotyczące pracy kilku takich organów, podległych organowi administracji państwowej stopnia wojewódzkiego o właściwości ogólnej, sygnalizowano wojewodzie lub prezydentowi miasta. Kopie sygnalizacji o charakterze uogólniającym, zawierających oceny pracy administracji państwowej w określonym wo-

jewództwie, przekazywano z reguły także przewodniczącym wojewódzkich rad narodowych do ewentualnego wykorzystania.

Łącznie skierowano do organów administracji państwowej 70 sygnalizacji, w tym 26 uogólniających, a 44 w sprawach indywidualnych.

2. Szczególna pozycja rad narodowych,jako terenowych organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego, zainteresowanych praworządnym działaniem podległych im organów administracji państwowej, stwarza płaszczyznę do szerszego współdziałania z Naczelnym Sądem Administracyjnym. W szczególności pożyteczne może być korzystanie przez rady narodowe i ich organy z informacji o poziomie i zgodności z prawem orzecznictwa organów administracji państwowej. Fakt zainteresowania się rad narodowych i ich organów orzecznictwem NSA, a także środki podejmowane przez rady narodowe w wyniku rozpatrzenia informacji NSA, zwiększają wpływ orzecznictwa sądowego na poprawę pracy administracji państwowej. W 1985 r. złożono prezydiom rad narodowych, przewodniczącym prezydiów oraz komisjom 24 pisemne informacje, zawierające ocenę orzecznictwa organów administracji państwowej.

Na życzenie Komisji Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego Stołecznej Rady Narodowej przekazano pisemną ocenę poziomu orzecznictwa administracyjnego terenowych organów administracji państwowej woj.stołecznego warszawskiego, a nadto dyrektor Biura

Orzecznictwa NSA na posiedzeniu komisji udzielił jej członkom wyjaśnień na pytania. Komisja wyraziła zainteresowanie organizowaniem przez NSA rozpraw sądowych, na których byłyby rozpatrywane skargi na decyzje określonych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej. W rozprawie uczestniczyliby pracownicy organu stopnia wojewódzkiego oraz podległych im organów stopnia podstawowego.

3. Zostało zorganizowanych 30 sesji wyjazdowych Naczelnego Sądu Administracyjnego w: Białej Podlaskiej /dwukrotnie/, Białymstoku, Bielsku-Białej/dwukrotnie/, Chełmie /dwukrotnie/, Ciechanowie, Częstochowie /dwukrotnie/, Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Kaliszu, Katowicach, Koszalinie, Legnicy, Lesznie, Olsztynie, Opolu, Przemyślu, Radomiu, Sandomierzu, Sieradzu, Szczecinie, Tarnowie, Toruniu, Wałbrzychu, Zamościu /dwukrotnie/ oraz w Zielonej Górze.

Sesje wyjazdowe organizowano w ten sposób, że pracownicy organów administracji państwowej obserwowali przebieg rozpatrywania przez NSA skarg na decyzje wydane przez organy administracji państwowej w danym województwie, a po zakończeniu posiedzenia sądowego, z reguły następnego dnia, odbywała się prowadzona przez sędziów narada szkoleniowa tych pracowników. Przedmiotem narady były problemy prawne wynikające z rozpatrzonych spraw, a także inne interesujące uczestników. Sesje wyjazdowe kończyły się z reguły spotkaniem sędziów z wojewodą i przekazaniem mu uwag dotyczących

orzecznictwa administracyjnego w województwie. Należy dodać, że coraz częściej inicjatywa zorganizowania sesji wyjazdowej NSA, w której realizacja kompetencji orzeczniczej sądu staje się bezpośrednio punktem wyjścia dla podnoszenia kwalifikacji pracowników administracji państwowej, pochodzi od wojewodów, którzy pozytywnie oceniają tę formę działania.

W 1985 r. zostało zapoczątkowane organizowanie sesji Naczelnego Sądu Administracyjnego, na których rozpatrywane są skargi jedynie na decyzje z określonego działu administracji w obecności pracowników organów administracji państwowej, orzekających w danej dziedzinie spraw. Takie "specjalistyczne" sesje NSA, zostały zapoczątkowane zorganizowaną z inicjatywy Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu m.st. Warszawy sesją, na której rozpatrzone zostały skargi na decyzje w sprawach ewidencji ludności. Istotne zmiany przepisów regulujących ewidencję ludności, zniesienie szczególnych przepisów meldunkowych w Warszawie oraz nie zamieszczenie w nowej ustawie przepisów przejściowych, spowodowały rozbieżności w rozumieniu i stosowaniu prawa, które po zakończeniu sesji zostały przedyskutowane z pracownikami administracji państwowej obserwującymi jej przebieg. Wyniki tej sesji wzbudziły zainteresowanie Komisji Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego Rady Narodowej m.st. Warszawy, która zaleciła również innym terenowym organom administracji państwowej o właściwości szczególnej, aby zwróciły się do NSA o zorganizo-

wanie podobnych sesji specjalistycznych. Sesje takie organizowane były także dla rozpatrzenia skarg na decyzje w sprawach podatkowych.

4. Zwiększyło się zainteresowanie organów administracji państwowej zarówno centralnych, jak i terenowych, udziałem sędziów NSA jako wykładowców na kursach szkolenia pracowników. Sędziowie NSA uczestniczyli w szkoleniu pracowników Departamentu Społeczno-Administracyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk, a także Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej oraz Handlu Wewnętrznego i Usług.

Istnieje stała współpraca sędziów NSA z Instytutem Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr Urzędu Rady Ministrów, polegająca na udziale sędziów w szkoleniu pracowników administracji państwowej. Sędziowie uczestniczą także w szkoleniu pracowników terenowych organów administracji państwowej, organizowanych przez wojewódzkie bądź międzywojewódzkie ośrodki szkolenia kadr.

Krajowa oraz niektóre Okręgowe Rady Radców Prawnych - w Białymstoku, Łodzi, Poznaniu i Zielonej Górze zaprosiły sędziów NSA jako wykładowców na konferencje szkoleniowe radców prawnych.

5. W związku z 25-leciem Kodeksu postępowania administracyjnego Prezes NSA wystąpił do zainteresowanych organów

i instytucji z inicjatywą zorganizowania konferencji naukowej, której celem byłoby przedyskutowanie podstawowych problemów praworządnego działania organów administracyjnych w gronie pracowników administracji, sędziów NSA oraz przedstawicieli nauki . Inicjatywa ta została podjęta i w 1985 r. Urząd Rady Ministrów - wspólnie z innymi zainteresowanymi instytucjami, w tym i z NSA - zorganizował taką konferencję. Wśród wielu wniosków, wypracowanych w toku konferencji na podkreślenie zasługuje wniosek potwierdzający użyteczność sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz postulujący rozszerzenie zakresu kompetencji NSA na dalsze rodzaje spraw.

6. Naczelny Sąd Administracyjny szeroko udostępniał środkom masowego przekazu informacje o swej działalności, wychodząc z założenia, że informacja o NSA stanowi dobry sposób popularyzacji prawa administracyjnego i systemu funkcjonowania naszego państwa. Zagadnienie popularyzacji orzecznictwa NSA jest przy tym szczególnie ważne także ze względu na potrzebę ujednolicenia poglądów prawnych wśród pracowników administracji państwowej różnych szczebli.

Przeprowadzono szczegółową analizę publikacji na temat organizacji oraz działalności NSA za I półrocze 1985 r. Wynika z niej, że spośród 94 takich publikacji najwięcej ukazało się w "Rzeczpospolitej", Prawie i Życiu", "Trybunie Ludu", "Chłopskiej Drodze", "Kurierze Polskim",

"Głosie Robotniczym", "Polityce" oraz "Życiu Warszawy", a więc w pismach o dużym nakładzie i szerokich możliwościach oddziaływania na czytelników. Ilość publikacji zwiększyła się w II półroczu ze względu na to,że w dniu 1 września tego roku minęło pięć lat istnienia NSA i wzrosło zapotrzebowanie na informację dziennikarskie o charakterze popularyzatorskim oraz na wywiady z przedstawicielami NSA.

Upowszechnienie wiedzy o działalności i orzecznictwie NSA traktowane było, jako udział w realizacji programu edukacji społeczno-prawnej. Z tego też względu obok udostępniania materiałów informacyjnych dziennikarzom, sędziowie NSA publikowali własne opracowania. Były to zarówno opracowania publicystyczne, jak i popularno-naukowe zamieszczane w prasie codziennej oraz społeczno-prawnej /"Rzeczpospolita", "Prawo i Życie", "Gazeta Prawnicza", "Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja"/, a także naukowe, publikowane w czasopismach prawniczych /"Państwo i Prawo", "Nowe Prawo", "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych"/. Dyrektor Biura Orzecznictwa NSA jest jednym ze współautorów wydanego przez Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne z inicjatywy Zrzeszenia Prawników Polskich podręcznika dla nauki w szkołach ponadpodstawowych pt. "Podstawy wiedzy o prawie". Inny sędzia NSA opracował wydaną przez Wydawnictwo Prawnicze w serii "Prawo dla każdego" broszurę popularyzatorską pt. "Obywatel - administracja - sąd administracyjny".

Kontynuowany był udział sędziów NSA w audycjach radiowych i telewizyjnych, poświęconych stosowaniu prawa oraz jego popularyzacji wśród obywateli.

Z okazji pięciolecia NSA przygotowano specjalny numer miesięcznika "Nowe Prawo", w którym zostały opublikowane artykuły poświęcone działalności i problemom pracy NSA.

7. Wydany został kolejny tom urzędowego zbioru orzeczeń "Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego", obejmujący ważniejsze orzeczenia wydane w pierwszym półroczu 1983 r. Zbiór orzeczeń za drugie półrocze 1983 r. powinien się ukazać w najbliższych miesiącach. Maszynopis dalszego tomu został przekazany do druku. Istnieją poważne problemy w zapewnieniu terminowego ukazywania się tego wydawnictwa. Obserwuje się zwiększenie, niedostatecznego dotychczas, zainteresowania terenowych organów administracji państwowej prenumeratą "Orzecznictwa".

VII. Udział w pracach legislacyjnych

Nadal znaczny był udział Naczelnego Sądu Administracyjnego w pracach legislacyjnych, we wszystkich stadiach procesu legislacyjnego. Uwagi do projektów aktów prawnych zgłaszano zarówno w toku rozpatrywania założeń ustaw, jak również w toku uzgodnień międzyresortowych artykułowanych projektów, na konferencjach uzgadniających w organach przygotowujących projekty, na posiedzeniach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów, jak również w toku prac

Komisji Sejmowych. Sędziowie NSA uczestniczyli w pracach nad projektami niektórych aktów prawnych w charakterze ekspertów. Pisemne uwagi przekazano m.in. do założeń ustawy o organach administracji morskiej oraz do projektu tez do ustawy Prawo budowlane, do projektów dekretu o zmianie ustawy o systemie rad narodowych oraz ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, a także ustawy zmieniającej ustawę - Prawo geologiczne i ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy.

Opiniowano także projekty aktów wykonawczych m.in. do ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Uczestniczono w pracach Komisji Prawniczej m.in. nad projektem Prawa o aktach stanu cywilnego oraz projektem ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie działalności gospodarczej organizacji społecznych, projektem rozporządzenia w sprawie zasad i trybu nakładania i ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska.

W pracach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów uczestniczy z urzędu Prezes NSA, zaś Wiceprezes NSA jest członkiem Rady i wiceprzewodniczącym jednego z jej zespołów, a fukcję sekretarza Rady pełni urlopowany do tych czynności sędzia NSA. Sędziowie NSA

uczestniczyli w przygotowaniu raportu o stanie prawa, opracowując referaty oraz uwagi do poszczególnych tematów. Ostatnia wersja raportu pozytywnie ocenia instytucję NSA oraz formułuje postulat dalszego rozszerzenia kompetencji NSA. Analiza problemów ujawnionych w orzecznictwie NSA stanowi podstawę podjętych w Radzie studiów zmierzających do opracowania ustawy - przepisy ogólne prawa administracyjnego.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Podobnie jak w ubiegłych latach szczególnie szeroki zakres miała współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości. NSA spotykał się ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości z życzliwą pomocą zwłaszcza w rozwiązywaniu problemów merytorycznych, kadrowych, socjalnych i organizacyjnych Sądu. Minister Sprawiedliwości uczestniczył w zgromadzeniu ogólnym Sędziów NSA, a jego przedstawiciele w konferencjach oraz naradach szkoleniowych sędziów NSA.

Do Ministra Sprawiedliwości jako organu uprawnionego do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wpływa najwięcej podań od stron. Do Ministra Sprawiedliwości występuje również Prezes NSA z inicjatywą wniesienia rewizji nadzwyczajnej, gdy w toku wykonywanego nadzoru administracyjnego stwierdza potrzebę zakwestionowania w ten sposób orzeczenia NSA. W 1985 r. Prezes NSA

wystąpił o wniesienie rewizji nadzwyczajnych w 2 sprawach.

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

W 1985 r. po rozpatrzeniu 641 podań wniesiono do Sądu Najwyższego 37 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Z tej liczby Minister Sprawiedliwości po rozpatrzeniu 363 podań wniósł 20 rewizji nadzwyczajnych, Prokurator Generalny PRL - po rozpatrzeniu 178 podań wniósł 15 rewizji nadzwyczajnych, a Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego po rozpatrzeniu 100 wystąpień - 2 rewizje nadzwyczajne.
Podmioty uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych uwzględniły w sumie 5,8% złożonych podań.

Sąd Najwyższy rozpoznał 37 rewizji nadzwyczajnych /35 od wyroków i 2 od postanowień/, przy czym uchylił 15 wyroków i 2 postanowienia, zmienił 12 wyroków i oddalił rewizje nadzwyczajne od 8 wyroków.
W konsekwencji Sąd Najwyższy uwzględnił 78% rewizji nadzwyczajnych /w 1984 r. - 87%/.

Sąd Najwyższy rozpoznał 6 pytań prawnych z zakresu kompetencji NSA, z czego 4 w składzie trzech sędziów i 2 w składzie siedmiu sędziów. Prezes NSA

skierował do Sądu Najwyższego dwa wnioski o podjęcie uchwał zawierających odpowiedź na pytanie prawne. Wnioski zostały złożone z uwagi na zauważone rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym i sądowym w sprawie stosowania przepisów o opłatach za przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, a także w sprawie dopuszczalności orzekania przez organy celne o przepadku publikacji, nadsyłanych dla bibliotek, uprawnionych do sprowadzania i gromadzenia publikacji objętych zakazem rozpowszechniania.

Prezes Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Sędziowie Sądu Najwyższego zainteresowani problematyką orzecznictwa administracyjnego brali udział w zgromadzeniach ogólnych oraz konferencjach sędziów NSA. Sądowi Najwyższemu przekazywano materiały informacyjne, dotyczące problemów stosowania prawa w orzecznictwie administracyjnym oraz w orzecznictwie NSA.

3. Współpraca z Prokuraturą rozwijała się głównie na tle wnoszenia do NSA przez prokuratorów skarg oraz udziału prokuratorów w postępowaniu sądowym. Jeżeli chodzi o skargi, to wnoszone one były w obronie praworządności, z reguły gdy korzystne dla strony rozstrzygnięcie naruszało prawo i interes społeczny.
W 1985 r. wpłynęło do NSA 16 skarg prokuratorów. Niektóre skargi prokuratorów zostały uwzględnione przez organy administracji w myśl art.200 § 2 kpa.

Prokuratura dokonuje sporadycznie kontroli terminowości przekazywania przez organy administracji kierowanych za ich pośrednictwem skarg do NSA, a także terminowości wykonywania wyroków NSA, co niewątpliwie wpływa dyscyplinująco na kontrolowane organy.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego uczestniczyli we wszystkich zgromadzeniach ogólnych oraz konferencjach szkoleniowych sędziów NSA. Przedstawiciele Prokuratury uczestniczyli również w naradach specjalistycznych, poświęconych trudniejszym problemom prawnym wynikającym w praktyce. Prokuraturze przekazywane są opracowania dotyczące problematyki stosowania prawa przez organy administracji państwowej, a także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwłaszcza orzeczenia o charakterze precedensowym.

Podobnie jak w ubiegłych latach, w NSA odbywali miesięczne praktyki aplikanci prokuratorscy, zapoznając się nie tylko z działalnością, lecz także z orzecznictwem NSA. Prokuratura Generalna przekazuje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kopie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, co umożliwia bezzwłoczne informowanie sędziów o poglądach prawnych Prokuratury. Prokuratura informuje Biuro Orzecznictwa NSA o przydatnych dla nadzoru sądowego spostrzeżeniach, dokonanych przy rozpatrywaniu podań o wniesienie rewizji nadzwyczajnej, gdy podanie takie załatwiane jest odmownie.

4. Kontynuowana była współpraca z naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej, w szczególności z tymi, których zakresu działania dotyczyła największa ilość skarg kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dotyczyło to głównie Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Finansów oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Spraw Wewnętrznych, a także Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przedstawiciele tych organów brali udział w konferencjach szkoleniowych sędziów NSA, co stwarzało możliwość nie tylko zapoznania się z poglądami sędziów, lecz także przedstawiania poglądów organów administracji w kwestiach będących przedmiotem dyskusji.

Przedstawiciele tych organów uczestniczyli w specjalistycznych naradach roboczych, organizowanych dla wymiany poglądów, gdy stosowanie określonych przepisów wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Narady takie zorganizowano m.in. dla omówienia kwestii czynszów za mieszkania zajmowane w domach państwowych gospodarstw rolnych, charakteru prawnego i możliwości zaskarżania do NSA decyzji w przedmiocie weryfikacji bilansu przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej, stosowania niektórych przepisów ustawy o ewidencji ludności itp.

Kontynuowana była bardzo pożyteczna współpraca z Najwyższą Izbą Kontroli. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w zgromadzeniu ogólnym oraz w konferencjach szkoleniowych sędziów NSA.

5. Z dniem 17 czerwca 1984 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ustawa nadała dyrektorom wydziałów /jednostek równorzędnych/ status terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej. Oznacza to, że dyrektorzy wydziałów we własnym imieniu wydają decyzje administracyjne i ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność zarówno za zgodność z prawem wydanych decyzji, jak również sprawność i prawidłowość postępowania. Z tego też względu do nich w pierwszym rzędzie kierowane są wystąpienia sygnalizujące stwierdzone przez Sąd nieprawidłowości. Nadal jednak stosowana jest praktyka kierowania wystąpień również do terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej, przed którymi dyrektorzy wydziałów odpowiadają za realizację swoich zadań i kompetencji, organizację i skuteczność pracy wydziału oraz za wykonanie uchwał rady narodowej i zarządzeń terenowego organu administracji państwowej o właściwości ogólnej.

Z uwagi na wyłączenie urzędów skarbowych oraz izb skarbowych z systemu rad narodowych, NSA współpracował odrębnie z dyrektorami izb skarbowych.

6. Kontynuowano współpracę ze Zrzeszeniem Prawników Polskich w szczególności w działaniach popularyzujących prawo. Utrzymywano współpracę z Patriotycznym Ruchem Odrodzenia Narodowego, zwłaszcza w pracach zmierzających do doskonalenia prawa, które prowadzone były

przez Komisję Prawodawstwa i Praworządności R.K. PRON oraz w okresie przedwyborczym, kiedy to sędziowie NSA uczestniczyli w popularyzacji ordynacji wyborczej do Sejmu PRL. Przedstawiciele RK PRON uczestniczyli w konferencjach sędziów NSA.

Kontynuowano praktykę zaproszeń na zgromadzenie ogólne NSA przedstawicieli Ogólnopolskiego Zrzeszenia Związków Zawodowych.

7. Rozwijała się ścisła współpraca z przedstawicielami nauki prawa. Pracownicy nauki prawa uczestniczyli zarówno w konferencjach sędziów NSA poświęconych zagadnieniom ogólnym, jak również w naradach o charakterze węższym, specjalistycznym.

Orzecznictwo NSA inspiruje kierunku badań, podejmowanych przez przedstawicieli nauki prawa. Orzeczenia NSA stanowią coraz częściej materiał, na podstawie którego opracowywane są podręczniki i inne wydawnictwa uniwersyteckie. Na podkreślenie zasługuje np. opracowany przez pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego przy współudziale pracowników Biura Orzecznictwa NSA skrypt p.t. "Materiały do nauki prawa administracyjnego" głównie w oparciu o orzecznictwo NSA. Liczne orzeczenia NSA były glosowane przez pracowników nauki prawa. W 1985 r. ukazał się obszerny Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym szeroko wykorzystano orzecznictwo NSA i którego jednym ze współautorów był Prezes NSA.

Rozwija się współdziałanie NSA z wydziałami prawa poszczególnych uniwersytetów, które przybiera różne formy. Sędziowie NSA prowadzili zajęcia na Podyplomowym Studium Administracji oraz Studium Legislacji Uniwersytetu Warszawskiego. Wszyscy studenci III roku Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z pracownikami nauki Instytutu Prawa Administracyjego oraz seminarzyści prawa finansowego przysłuchiwali się rozprawom w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Krakowie, zaś po zakończonych rozprawach omawiali ciekawsze zagadnienia prawne występujące w rozpoznanych sprawach. W podobny sposób kształtowało się współdziałanie z Wydziałem Prawa Uniwersytetu Poznańskiego.

W NSA w Warszawie oraz w Ośrodku Zamiejscowym we Wrocławiu odbyło staże naukowe 6 młodszych pracowników nauki prawa uniwersytetów: Gdańskiego, Łódzkiego, Warszawskiego i Wrocławskiego.

Realizowane były umowy współdziałania z pracownikami nauki prawa uniwersytetów Gdańskiego i Toruńskiego. Zorganizowano 3 spotkania dla przedyskutowania ważniejszych problemów prawnych. Podobne spotkania odbyły się w Poznaniu, Lublinie oraz w Warszawie.

8. W roku 1985, zanotowano dalsze zainteresowanie działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego ze strony zarówno oficjalnych przedstawicieli administracji wymiaru sprawiedliwości innych państw, jak również ze strony zagranicznych przedstawicieli nauki prawa.

Roboczą wizytę w NSA złożyli dyrektorzy departamentów Kadr oraz Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości ZSRR, przebywający w Polsce na zaproszenie Ministerstwa Sprawiedliwości PRL. Celem ich wizyty było zapoznanie się z organizacją NSA, zakresem jego kognicji, efektywnością orzecznictwa oraz wykonywaniem wyroków, a także doborem kadr sędziowskich, w związku z dyskusjami na temat sposobu realizacji zapisu Konstytucji ZSRR o możliwości zaskarżenia do sądu działań administracji.

Podobnymi zagadnieniami interesowali się w czasie wizyty w NSA przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości Chińskiej Republiki Ludowej.

Wizyty w NSA złożyli: Federalny Minister Sprawiedliwości Republiki Austrii, Minister Sprawiedliwości Tunezji oraz sędzia Trybunału Konstytucyjnego Jugosławii.

Wizyty w NSA złożyli nadto profesorowie prawa z Instytutu Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR, z Akademii Nauk NRD, z RFN, a także z Indii.

9. Kontynuowana jest współpraca NSA z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Naczelnych Sądów Administracyjnych. Przygotowano materiały na mający się odbyć w II półroczu 1986 r. Kongres Stowarzyszenia, który ma być poświęcony wymianie poglądów na temat wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym. W 1985 r. w ramach opracowywanych pod auspicjami Stowarzyszenia wydawnictw, dotyczących systemów prawnych sądownictwa administracyjnego w różnych krajach, opublikowano tekst przepisów o NSA w języku francuskim. Tekst ten będzie rozpowszechniony wśród wszystkich członków stowarzyszenia. NSA otrzymał materiały, dotyczące działalności i praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w innych państwach.

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

1. Obsada sędziowska w 1985 r. została zwiększona o 7 sędziów. Według stanu na 31 grudnia 1985 r. zatrudnionych było 71 sędziów /w tym 1 sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości/, z czego 33 w Warszawie /1 delegowany do MS/, a 38 w sześciu ośrodkach zamiejscowych /7 - w Gdańsku, 6 - w Katowicach, 8 - w Krakowie, 5 - w Lublinie, 7 - w Poznaniu, 5 - we Wrocławiu/.

Do PZPR należy 52 sędziów, do SD 4, do ZSL 3, a 12 jest bezpartyjnych. Kadra sędziowska rekrutuje się głównie z sędziów sądów powszechnych, pracowników administracji państwowej, prokuratorów oraz pracowników nauki prawa.

Zwiększenie liczby sędziów było zbyt małe w stosunku do wzrostu liczby skarg. Utrzymujący się nadal wzrost liczby skarg do NSA czyni koniecznym dalsze zwiększenie obsady sędziowskiej. Najtrudniejsza sytuacja kadrowa istnieje w Warszawie, gdzie wzrost liczby skarg jest najwyższy. Rozwiązanie tej sytuacji przez zaangażowanie nowych sędziów nie jest łatwe, z uwagi na wysokie wymagania stawiane kandydatom na sędziów NSA. Powoływanie natomiast sędziów zamieszkałych poza Warszawą jest praktycznie niemożliwe z uwagi na brak możliwości zapewnienia im mieszkań w Warszawie. W 1985 r. powołano 1 sędziego z poza Warszawy. Starania w URM o uzyskanie dla niego mieszkania nie przyniosły dotychczas efektu.

Częste i daleko idące zmiany prawa administracyjnego, wymagają stałego doskonalenia kadry sędziowskiej. Problem ten jest rozwiązywany przez omawianie trudniejszych problemów prawnych na konferencjach szkoleniowych dla wszystkich sędziów, a także przez specjalizowanie się poszczególnych sędziów w określonych dziedzinach prawa administracyjnego i odbywanie spotkań specjalizacyjnych. Szeroko stosowane jest samokształcenie sędziów, którym zapewniany jest dopływ potrzebnych materiałów informacyjnych.

Wielu sędziów NSA jest aktywistami swoich organizacji politycznych, działaczami PRON oraz organizacji społecznych. Sędziowie NSA byli szeroko włączeni w kampanię wyborczą do Sejmu PRL pełniąc odpowiedzialne funkcje w komisjach wyborczych. Prezes NSA był Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, zaś Prezes OZ NSA w Poznaniu i 1 z sędziów OZ NSA we Wrocławiu - przewodniczącymi terenowych komisji wyborczych.

Obsługę biurową i techniczną Sądu zapewnia 133 pracowników administracyjnych i obsługi. Kilka osób ma wyższe wykształcenie prawnicze. Ich kwalifikacje są wykorzystywane przez powierzanie im odpowiedniej pracy. Również w odniesieniu do pracowników administracyjnych istnieją trudności w pozyskaniu ich do pracy w NSA. Wysokie wymagania stawiane pracowników administracyjnym przy niższych płacach, niż w jednostkach gospodarki uspołecznionej, powodują, że brak jest pracowników, którzy odpowiadaliby wymogom i jednocześnie na

stałe wiązaliby się z pracą w Sądzie. Warunki pracy i płacy oraz perspektywy awansu tej kategorii pracowników w jednostkach gospodarki uspołecznionej są bardziej atrakcyjne niż te, które stwarza im praca w Sądzie.

2. Nie tworzono nowych ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ nie było takiej potrzeby. Natomiast wzrost liczby skarg oraz konieczność dalszej specjalizacji sędziów w Warszawie spowodowały powołanie z dniem 1 stycznia 1986 r. czwartego wydziału procesowego NSA w Warszawie, który będzie się specjalizował przede wszystkim w problematyce spraw budowlanych.

Zwiększeniu w 1985 r. uległa obsada sędziowska Biura Orzecznictwa. Umożliwiło to lepsze spełnianie przez Biuro Orzecznictwa zadań wobec wszystkich jednostek sądowych.

Bardzo trudna sytuacja lokalowa NSA w Warszawie, zasygnalizowana już w informacjach za rok 1983 oraz 1984, mimo wielu wysiłków nie tylko nie uległa poprawie ale - w związku ze wzrostem obsady - pogorszyła się. Przy istnieniu czterech wydziałów procesowych, Sąd ten ma tylko dwie bardzo małe sale rozpraw. Sędziowie nie mają odpowiednich warunków do pracy, bowiem w niewielkich pokojach, umieszczono po pięciu sędziów. Jedyny pokój konferencyjny musiał zostać zlikwidowany. Utrudnia to działalność organizacyjną i szkoleniową Sądu. Brak pomieszczeń w sekretariatach przy stale

stałe wiązaliby się z pracą w Sądzie. Warunki pracy i płacy oraz perspektywy awansu tej kategorii pracowników w jednostkach gospodarki uspołecznionej są bardziej atrakcyjne niż te, które stwarza im praca w Sądzie.

2. Nie tworzono nowych ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ nie było takiej potrzeby. Natomiast wzrost liczby skarg oraz konieczność dalszej specjalizacji sędziów w Warszawie spowodowały powołanie z dniem 1 stycznia 1986 r. czwartego wydziału procesowego NSA w Warszawie, który będzie się specjalizował przede wszystkim w problematyce spraw budowlanych.

Zwiększeniu w 1985 r. uległa obsada sędziowska Biura Orzecznictwa. Umożliwiło to lepsze spełnianie przez Biuro Orzecznictwa zadań wobec wszystkich jednostek sądowych.

Bardzo trudna sytuacja lokalowa NSA w Warszawie, zasygnalizowana już w informacjach za rok 1983 oraz 1984, mimo wielu wysiłków nie tylko nie uległa poprawie ale - w związku ze wzrostem obsady - pogorszyła się. Przy istnieniu czterech wydziałów procesowych, Sąd ten ma tylko dwie bardzo małe sale rozpraw. Sędziowie nie mają odpowiednich warunków do pracy, bowiem w niewielkich pokojach, umieszczono po pięciu sędziów. Jedyny pokój konferencyjny musiał zostać zlikwidowany. Utrudnia to działalność organizacyjną i szkoleniową Sądu, Brak pomieszczeń w sekretariatach przy stale

wzrastającej liczbie skarg, a w związku z tym również zwiększeniu się liczby interesantów /stron i ich pełnomocników/ bardzo utrudnia pracę sekretariatów i obniża sprawność ich działania. Brak miejsca w bibliotece Sądu stwarza kłopoty z pomieszczeniem zbiorów oraz trudne warunki do korzystania z nich. Ostatnio Urząd Rady Ministrów zapowiedział udzielenie NSA pomocy przez wygospodarowanie części powierzchni /ponad 100 m2/ w b. gmachu NIK przy ul.Marszałkowskiej. Przewiduje się przekwaterowanie jednej z jednostek spółdzielczych z ul.Jasnej na ul.Marszałkowską z równoczesnym przyznaniem dla NSA zwolnionej powierzchni przy ul.Jasnej. Gdyby się to udało zrealizować, warunki pracy NSA uległyby poprawie.

3. Pracownicy NSA - z braku własnej bazy wypoczynkowej - korzystają z bazy wypoczynkowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Sprawy socjalne, a także sprawy awansów i nagród były załatwiane przy aktywnym udziale działających w Sądzie w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych rad pracowniczych.

4. W 1985 r. wydatki NSA wyniosły łącznie 88.181.848 zł natomiast dochody 54.817.987 zł. Dochody pokryły więc 62% wydatków. Wprawdzie dochody w 1984 r. pokryły 98% wydatków, ale był to rok nietypowy, bowiem trzy czwarte uzyskanych dochodów stanowił wpis w dwóch sprawach ze skarg na wymiar opłat za naruszenie ochrony środowiska.

wzrastającej liczbie skarg, a w związku z tym również zwiększeniu się liczby interesantów /stron i ich pełnomocników/ bardzo utrudnia pracę sekretariatów i obniża sprawność ich działania. Brak miejsca w bibliotece Sądu stwarza kłopoty z pomieszczeniem zbiorów oraz trudne warunki do korzystania z nich. Ostatnio Urząd Rady Ministrów zapowiedział udzielenie NSA pomocy przez wygospodarowanie części powierzchni /ponad 100 m2/ w b. gmachu NIK przy ul.Marszałkowskiej. Przewiduje się przekwaterowanie jednej z jednostek spółdzielczych z ul.Jasnej na ul.Marszałkowską z równoczesnym przyznaniem dla NSA zwolnionej powierzchni przy ul.Jasnej. Gdyby się to udało zrealizować, warunki pracy NSA uległyby poprawie.

3. Pracownicy NSA - z braku własnej bazy wypoczynkowej - korzystają z bazy wypoczynkowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Sprawy socjalne, a także sprawy awansów i nagród były załatwiane przy aktywnym udziale działających w Sądzie w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych rad pracowniczych.

4. W 1985 r. wydatki NSA wyniosły łącznie 88.181.848 zł natomiast dochody 54.817.987 zł. Dochody pokryły więc 62% wydatków. Wprawdzie dochody w 1984 r. pokryły 98% wydatków, ale był to rok nietypowy, bowiem trzy czwarte uzyskanych dochodów stanowił wpis w dwóch sprawach ze skarg na wymiar opłat za naruszenie ochrony środowiska.

X. Wnioski

1. Uzyskanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w ciągu swej pięcioletniej działalności właściwej rangi zawodowej i autorytetu społecznego wymaga kontynuowania działań mających na celu umacnianie NSA jako obiektywnego organu kontroli zgodności decyzji administracyjnych z prawem. Konieczne jest w związku z tym zapewnienie wysokiego poziomu orzecznictwa sądowego, rozwijanie jak najszerszej działalności profilaktycznej w celu udzielenia administracji pomocy w pomyślnym realizowaniu jej zadań merytorycznych oraz upowszechniania w społeczeństwie wiedzy o prawie administracyjnym.

2. W orzecznictwie oraz w działaniach profilaktycznych szczególna uwaga zostanie zwrócona na te dziedziny oraz na te województwa, w których ilość skarg wskazuje na niewłaściwe stosowanie prawa.

3. W orzecznictwie w dalszym ciągu wiele uwagi poświęcać się będzie zapewnieniu jednolitości orzecznictwa sądowego, jako ważnemu czynnikowi, umacniającemu zasadę równości wobec prawa.

4. Kontynuowane będą działania profilaktyczne o sprawdzonej w praktyce przydatności, a zwłaszcza sesje wyjazdowe Sądu, umożliwiające pracownikom

administracji bezpośrednie zapoznawanie się z praktyką orzecznictwa sądowego, informowanie organów administracji państwowej oraz rad narodowych, ich prezydiów i komisji o spostrzeżeniach dokonanych na tle działalności orzeczniczej Sądu, jak również udział sędziów w naradach z pracownikami administracji państwowej oraz ich szkoleniu. Dążyć się będzie do dalszego udziału sędziów w realizowaniu programu edukacji prawnej społeczeństwa.

5/ Naczelny Sąd Administracyjny będzie wykorzystywał istniejące możliwości wpływu na doskonalenie prawa administracyjnego. Dotyczyć to będzie także treści prawa miejscowego, a także niedostatków w jego ogłaszaniu.

6/ Dążyć się będzie do poprawy sytuacji w zakresie publikacji orzeczeń NSA oraz w zakresie doprowadzenia treści tych orzeczeń do świadomości pracowników administracji.

7/ Kontynuowane będzie ścisłe współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości, Sądem Najwyższym, oraz Prokuraturą Generalną.

Umacniane będą bezpośrednie więzi z zainteresowanymi ministerstwami i innymi organami centralnymi, w tym zwłaszcza z Najwyższą Izbą Kontroli. Rozwijane będą kontakty z organizacjami społecznymi, zawodowymi i samorządowymi, a zwłaszcza ze Zrzeszeniem Prawników Polskich, Naczelną Radą Adwokacką oraz Krajową Radą Radców Prawnych, a także z PRON i OPZZ.

Nawiązana zostanie współpraca z Trybunałem Konstytucyjnym w celu eliminowania z życia społecznego aktów prawnych sprzecznych z aktami wyższego rzędu.

8. Realizowana będzie szercka współpraca z pracownikami nauki prawa, w celu doskonalenia orzecznictwa w sprawach administracyjnych oraz wykorzystywania orzecznictwa NSA w pracach naukowych i dydaktycznych. Umożliwiać się będzie nadal odbywanie w NSA staży naukowych młodszych pracowników nauki, a także przysłuchiwanie się przez studentów prawa rozprawom przed NSA. Kontynuowana będzie współpraca z Centrum Doskonalenia Zawodowego Pracowników Administracji Państwowej.

9. Systematyczny wzrost liczby skarg stwarza potrzebę dalszego zwiększania obsady kadrowej Naczelnego Sądu Administracyjnego o ok.10 sędziów.i odpowiednią liczbę pracowników administracyjnych.

10. W związku ze zmianą siły nabywczej pieniądza należałoby rozważyć potrzebę podwyższenia wpisu stałego, ustalonego obecnie na 600 zł., choć stopień podwyższenia wpisu powinien być taki, aby nie ograniczał możliwości korzystania z drogi sądowej. Należałoby równocześnie wprowadzić zwolnienie od opłat w sprawach z zakresu zatrudnienia i spraw socjalnych.

11. Nieskuteczność dotychczasowych starań o poszerzenie zajmowanej przez NSA w Warszawie powierzchni biurowej stwarza potrzebę pilnego przydzielenia Sądowi odpowiednich pomieszczeń.

12. Wykorzystywane będą możliwości wymiany doświadczeń NSA z innymi sądami oraz możliwości popularyzowania w innych krajach dorobku prawa polskiego w zakresie sądownictwa administracyjnego. Formą prowadzącą do tego celu będzie m.in. działalność NSA w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Naczelnych Sądów Administracyjnych.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1980 - 1985

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

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

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje[1] w zależności od organu, który wydał decyzje, w latach 1981 - 1985[2].

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje				
	Ogółem	w tym			
		na decyzje organów terenowych		na decyzje organów naczelnych i centralnych	
		L.b.	%	L.b.	%
1981	7161[3]	6823	95,3	338	4,7
1982	8770	8116	92,5	654	7,5
1983	9495	8528	89,8	967	10,2
1984	11268	9384	83,2	1884	16,8
1985	12965	10334	79,7	2631	20,3

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

TABELA Nr 3

Załatwienia na rozprawach [1] skarg na decyzje[2] w latach 1981 - 1985[3]

Rok	Załatwiono na rozprawach skarg na decyzje						
	Ogółem	w tym					
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1981	2041	839	41,1	1082	53	120	5,9
1982	5749	2036	35,4	3261	56,7	452	7,9
1983	6424	2256	35,1	3758	58,5	410	6,4
1984	7458	2371	31,8	4654	62,4	433	5,8
1985	8709	2836	32,5	5278	60,6	595	6,9

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

TABELA Nr 4

Skargi na decyzje[1] według rodzajów spraw
w latach 1981 - 1985[2]

L. p.	Rodzaj spraw	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1.	Budownictwo	1981	887	12,3	41,7
		1982	1204	13,7	36,6
		1983	1497	15,8	39,4
		1984	1546	13,7	31,1
		1985	1565	12,1	31,0
2.	Ceny, opłaty i stawki taryfowe	1981	16	0,2	100
		1982	16	0,2	12,5
		1983	17	0,2	17,6
		1984	19	0,2	10
		1985	22	0,2	16,6
3.	Drogi publiczne	1981	98	1,4	36,5
		1982	86	1	30,5
		1983	56	0,6	40
		1984	83	0,7	39,5
		1985	95	0,7	36,3
4.	Działalność w dziedzinie wytwórczości	1981	117	1,7	32,5
		1982	81	0,9	35,3
		1983	169	1,8	43,2
		1984	274	2,4	45
		1985	310	2,4	45,1

5	Ewidencja ludności	1981	126	1,8	28,1
		1982	159	1,8	27,6
		1983	213	2,3	20
		1984	177	1,6	23,9
		1985	325	2,5	33,1
6	Geologia, geodezja i kartografia	1981	40	0,5	58,8
		1982	63	0,7	27,3
		1983	58	0,6	34
		1984	84	0,7	35,1
		1985	132	1,0	29,2
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1981	2727	38	40,2
		1982	2943	33,6	40,6
		1983	3083	32,5	37,4
		1984	3228	28,7	31,7
		1985	3608	27,9	33,7
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	1981	10	0,1	40
		1982	42	0,5	29,4
		1983	62	0,6	24
		1984	150	1,3	20,9
		1985	93	0,7	27,1
9	Gospodarka wodna	1981	67	1	11
		1982	93	1,1	33,3
		1983	82	0,9	31,3
		1984	110	1	43,8
		1985	146	1,1	23,1
10	Gospodarka żywnościowa	1981	-	-	-
		1982	-	-	-
		1983	4	0,1	-
		1984	9	0,1	-
		1985	8	0,06	40,0

11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	1981	741	10	47,1
		1982	1070	12,2	32,6
		1983	1703	17,9	35,4
		1984	2268	20,1	33,3
		1985	2960	22,8	32,9
12	Obrót nieruchomościami	1981	14	0,2	40
		1982	12	0,1	60
		1983	31	0,3	12
		1984	14	0,1	25
		1985	31	0,2	25,0
13	Ochrona przyrody oraz środowiska	1981	41	0,6	-
		1982	70	0,8	28,8
		1983	58	0,o	34
		1984	115	1	34,7
		1985	111	0,9	24,0
14	Oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1981	12	0,2	-
		1982	27	0,3	20
		1983	26	0,3	10
		1984	124	1,1	30,1
		1985	85	0,7	22,6
15	Planowanie przestrzenne	1981	32	0,4	38,4
		1982	14	0,2	40
		1983	12	0,1	20
		1984	223	1,2	47,9
		1985	242	1,9	36,0
16	Rolnictwo i leśnictwo	1981	1618	23	42,1
		1982	2230	25,4	29,5
		1983	1647	17,3	26,5
		1984	1460	13	24,1
		1985	1238	9,5	28,7

17	Uprawnienie do wykonywania określonych czynności i zajęć	1981	28	0,4	53,8
		1982	9	0,1	20
		1983	23	0,2	44,4
		1984	37	0,3	23,3
		1985	27	0,2	35,2
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw	1981	318	4,4	37,6
		1982	320	3,7	35,6
		1983	344	3,6	38,8
		1984	425	3,8	33,7
		1985	376	2,9	30,6
19	Zatrudnienie i sprawy socjalne	1981	78	1,1	53,3
		1982	116	1,3	42,1
		1983	167	1,8	38,7
		1984	469	4,2	40,7
		1985	1235	9,5	45,9
20	Zdrowie i Opieka społeczna	1981	83	1,2	64
		1982	108	1,2	47,3
		1983	127	1,3	35,3
		1984	226	2	34
		1985	162	1,2	30,7
21	Inne	1981	108	1,5	43
		1982	107	1,2	27,3
		1983	116	1,2	36,4
		1984	227	2	43,3
		1985	194	1,5	43,3
22	OGÓŁEM	1981	7161[3]	100	41
		1982	8770	100	35,4
		1983	9495	100	35,1
		1984	11268	100	31,8
		1985	12965	100	32,5

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

TABELA Nr 5

Skargi na decyzje[1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1981 - 1985[2]

Lp.	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.warszawskie[3]	1981	1132	15,8	44
		1982	787	9,7	37,4
		1983	893	10,5	47,7
		1984	799	8,5	32,7
		1985	1061	10,3	33,4
2	Białskopodlaskie	1981	124	1,7	56,7
		1982	97	1,2	36,8
		1983	39	0,5	31,8
		1984	90	1	20,3
		1985	90	0,9	33,9
3	Białostockie	1981	221	3,1	38,2
		1982	349	4,3	25,7
		1983	266	3,1	29,7
		1984	310	3,3	30,3
		1985	283	2,7	22,3
4	Bielskie	1981	187	2,6	48,6
		1982	171	2,1	42,5
		1983	225	2,6	41,7
		1984	165	1,7	34,8
		1985	229	2,2	29,8
5	Bydgoskie	1981	227	3,1	31,7
		1982	233	2,9	32,4
		1983	235	2,8	34
		1984	271	2,9	38,2
		1985	368	3,6	39,3
6	Chełmskie	1981	46	0,6	46,7
		1982	66	0,8	17,4
		1983	62	0,7	25
		1984	77	0,8	30
		1985	54	0,5	31,7

7	Ciechanowskie	1981	42	0,5	54,5
		1982	82	1	41,2
		1983	94	1,1	40,6
		1984	100	1,1	26,4
		1985	95	0,9	29,3
8	Częstochowskie	1981	108	1,5	46,2
		1982	142	1,8	30
		1983	108	1,3	32,4
		1984	128	1,4	27,3
		1985	137	1,3	25,5
9	Elbląskie	1981	72	1	50
		1982	63	0,8	25
		1983	67	0,8	52,1
		1984	100	1,1	31,5
		1985	127	1,2	30,8
10	Gdańskie	1981	350	4,9	38,8
		1982	389	4,8	35,5
		1983	455	5,3	34,7
		1984	496	5,3	28,7
		1985	530	5,1	35,0
11	Gorzowskie	1981	80	1,2	60,7
		1982	36	0,4	27,6
		1983	108	1,3	34,5
		1984	93	1	19,3
		1985	96	0,9	33,7
12	Jeleniogórskie	1981	49	0,7	44
		1982	102	1,3	43
		1983	101	1,2	27,5
		1984	119	1,3	29,3
		1985	139	1,3	28,1
13	Kaliskie	1981	162	2,2	29,4
		1982	186	2,3	41,8
		1983	220	2,6	41,2
		1984	195	2,1	35,6
		1985	215	2,1	41,0

14	Katowickie	1981	282	4	38,2
		1982	378	4,8	25,7
		1983	489	5,7	32,1
		1984	627	6,7	26,9
		1985	570	5,5	28,2
15	Kieleckie	1981	204	2,8	35
		1982	174	2,1	34,8
		1983	171	2	23,9
		1984	288	3,1	33,6
		1985	279	2,7	41,8
16	Konińskie	1981	88	1,3	16
		1982	118	1,4	40
		1983	79	0,9	23,7
		1984	78	0,8	33,3
		1985	68	0,7	42,5
17	Koszalińskie	1981	64	0,9	54,5
		1982	71	0,9	37,7
		1983	74	0,9	47,4
		1984	102	1,1	33,9
		1985	122	1,2	38,2
18	Krakowskie	1981	219	3,2	44,8
		1982	448	5,5	38,4
		1983	382	4,5	32
		1984	502	5,3	29,6
		1985	545	5,3	31,3
19	Krośnieńskie	1981	78	1,1	62,5
		1982	122	1,5	34,6
		1983	131	1,5	32,3
		1984	133	1,4	43
		1985	148	1,4	30,4
20	Legnickie	1981	67	0,9	34
		1982	53	0,6	24
		1983	62	0,7	34,2
		1984	82	0,9	21
		1985	94	0,9	30,9

21	Leszczyńskie	1981	80	1,2	55
		1982	69	0,8	28,9
		1983	56	0,7	44,2
		1984	81	0,9	40,7
		1985	86	0,8	35,6
22	Lubelskie	1981	151	2,1	44
		1982	171	2,1	36,9
		1983	245	2,9	31,7
		1984	293	3,1	30,3
		1985	340	3,3	40,1
23	Łomżyńskie	1981	94	1,3	45,4
		1982	104	1,3	34,6
		1983	81	0,9	41,5
		1984	68	0,7	22,9
		1985	90	0,9	27,5
24	Łódzkie	1981	213	3	41,5
		1982	311	3,8	38,3
		1983	425	5	29,8
		1984	387	4,1	36,6
		1985	470	4,5	35,1
25	Nowosądeckie	1981	161	2,3	31,3
		1982	161	2	39,5
		1983	146	1,7	30,2
		1984	133	1,4	34
		1985	173	1,7	32,2
26	Olsztyńskie	1981	66	0,9	36
		1982	135	1,7	39,8
		1983	109	1,3	32
		1984	146	1,6	38,4
		1985	209	2,0	32,4
27	Opolskie	1981	112	1,6	34,2
		1982	122	1,5	33,3
		1983	182	2,1	26,6
		1984	165	1,8	18,6
		1985	216	2,1	22,6

28	Ostrołęckie	1981	50	0,6	55
		1982	86	1,1	36
		1983	73	0,8	35,5
		1984	79	0,8	28,8
		1985	89	0,9	32,7
29	Pilskie	1981	68	0,9	21,1
		1982	46	0,6	29,1
		1983	61	0,7	43,5
		1984	78	0,8	42,8
		1985	94	0,9	44,4
30	Piotrkowskie	1981	89	1,3	38,5
		1982	120	1,5	24,6
		1983	157	1,8	34,3
		1984	178	1,9	30,4
		1985	196	1,9	31,6
31	Płockie	1981	50	0,6	62,5
		1982	95	1,2	41,3
		1983	106	1,2	57,7
		1984	102	1,1	34,3
		1985	115	1,1	35,8
32	Poznańskie	1981	296	4,1	28,4
		1982	354	4,4	32,1
		1983	290	3,4	28,8
		1984	370	3,9	29
		1985	480	4,6	34,1
33	Przemyskie	1981	60	0,8	58,8
		1982	52	0,6	41,5
		1983	70	0,8	17,3
		1984	72	0,8	26,9
		1985	88	0,9	21,1
34	Radomskie	1981	130	1,9	42,3
		1982	216	2,7	44,4
		1983	230	2,7	36,8
		1984	222	2,4	34,6
		1985	180	1,7	42,8

35	Rzeszowskie	1981	103	1,4	36
		1982	131	1,6	37,1
		1983	121	1,4	28,6
		1984	144	1,5	20,3
		1985	144	1,4	26,6
36	Siedleckie	1981	97	1,3	48,7
		1982	188	2,3	31,6
		1983	169	2	43,3
		1984	231	2,5	33,8
		1985	168	1,6	30,4
37	Sieradzkie	1981	63	0,8	51,4
		1982	85	1	30,6
		1983	124	1,5	40,8
		1984	62	0,6	31,5
		1985	72	0,7	41,7
38	Skierniewickie	1981	74	1,1	42,9
		1982	161	2	29,2
		1983	109	1,3	51,3
		1984	137	1,5	31,9
		1985	163	1,6	31,3
39	Słupskie	1981	82	1,2	62,5
		1982	86	1	52,5
		1983	90	1,1	34,9
		1984	139	1,5	20,4
		1985	108	1,0	35,5
40	Suwalskie	1981	80	1,2	40
		1982	92	1,1	32,3
		1983	121	1,4	44,2
		1984	113	1,2	28,3
		1985	87	0,8	33,8
41	Szczecińskie	1981	261	3,6	30,9
		1982	220	2,7	30,2
		1983	230	2,7	34,5
		1984	254	2,7	33,3
		1985	264	2,6	34,1

42	Tarnobrzeskie	1981	79	1,1	36
		1982	68	0,8	36,8
		1983	79	0,9	24,5
		1984	84	0,9	20,9
		1985	59	0,6	21,2
43	Tarnowskie	1981	117	1,6	36,8
		1982	137	1,7	39,6
		1983	142	1,7	36,7
		1984	136	1,4	29,9
		1985	155	1,5	25,2
44	Toruńskie	1981	121	1,7	54,2
		1982	151	1,9	41,2
		1983	126	1,5	39,8
		1984	153	1,6	37,3
		1985	167	1,6	30,9
45	Wałbrzyskie	1981	83	1,2	32,4
		1982	105	1,3	36,7
		1983	119	1,4	28,7
		1984	159	1,7	38,2
		1985	160	1,5	32,2
46	Włocławskie	1981	80	1,2	59,4
		1982	97	1,2	33,8
		1983	77	0,9	36,2
		1984	93	1	22,6
		1985	106	1,0	33,3
47	Wrocławskie	1981	293	4,1	37,8
		1982	271	3,3	35,5
		1983	304	3,6	29,1
		1984	322	3,4	26,2
		1985	394	3,8	35,9
48	Zamojskie	1981	104	1,4	63,3
		1982	106	1,3	45,3
		1983	115	1,3	30,7
		1984	122	1,3	31,1
		1985	108	1,0	26,3

49	Zielonogórskie	1981	102	1,4	35,2
		1982	109	1,3	46,5
		1983	110	1,3	30,9
		1984	106	1,1	43,4
		1985	103	1,0	34,4
50	OGÓŁEM	1981	7161 3/4	100	41
		1982	8116 3	100	35,4
		1983	8528 3	100	35
		1984	9384	100	31
		1985	10334	100	33,1

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