

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

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

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, styczeń 1982 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

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

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, styczeń 1982 r.

**SPIS TREŚCI**

**Str.**

1. Wprowadzenie	1
2. Organizacja NSA w roku 1981	2
3. Wpływ spraw oraz ich charakterystyka	4
4. Postępowanie sądowe; sprawność postępowania	10
5. Orzecznictwo NSA	14
6. Działalność administracji państwowej w świetle orzeźwienia NSA	22
7. Działalność profilaktyczna	30
8. Działalność NSA w okresie stanu wojennego	35
9. Współpraca Sądu z innymi organami; współpraca z nauką	36
10. Problematyka kadrowa, socjalna i finansowo-gospodarcza	39
11. Wnioski	41
 <u>Zakazniki:</u>	
12. Ogólny wpływ spraw według województw w okresie od 1.I.-31.XII. 1981 r.	nr 1
13. Skargi na wydane decyzje administracyjne – zakazniki- fikowane do rozpoznania w trybie procesowym	
/1.I.-31.XII.1981 r./	nr 2
14. Ogólne załatwienie spraw w okresie od 1.I.-31.XII. 1981 r.	nr 3
15. Załatwienie spraw w rozprawach w okresie od 1.I.-31.XII.1981 r.	nr 4
16. Sprawy z zakresu kontroli publikacji i widów	nr 5

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

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

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

---

1/ W związku z wejściem w życie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sędziu Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeksu postępowania administracyjnego /Dz.U. nr 4 poz. 8/ z dniem 1 września 1980 r. poprzednie sprawozdanie było z konieczności ograniczone do okresu ostatnich czterech miesięcy tego roku. Cyt. ustawa jest zwana w dalszym ciągu sprawozdaniem w skrócie „ustawa”.

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

#### Organizacja NSA w roku 1981

Realizacja postanowień ustawy oraz zwiększający się natężew spraw wymagały zakończenia w przeciągu okresu sprawozdawczego dwóch sędziów organizacyjnych Sądu. Powołany pierwotnie 9 osobowy skład sędziowski, wliczając w to kierownictwo, nie mógł sprostać wzrastającym zadaniom, zwłaszcza, że z każdym miesiącem coraz wyższy odsetek skarg wymagał ich rozpoznawania na rozprawach. W lutym 1981 r. Rada Państwa powołała 3 dalszych sędziów, w czerwcu - 31 oraz w listopadzie - 7. W dniu 12 czerwca Prezes Naczelnego Sądu prof. dr hab. S. Zawadzki został powołany przez Radę Państwa 2 tego stanowiska w związku z powołaniem go przez Sejm na stanowisko Ministra Sprawiedliwości. W skład Sądu wchodzi zatem 49 sędziów.

Po uzyskaniu doświadczeń co do ilości skarg wpływających z poszczególnych województw, z dniem 1 lipca 1981 r. zostało utworzonych 5 zaniejscowych ośrodków NSA, a mianowicie w: Gdańsk, Katowicach, Krakowie, Poznaniu oraz Wrocławiu<sup>2/</sup>. Z uwagi na przekrój liczbowy skarg pod względem terytorialnym nie istniały na przestrzeni 1981 r. podstawy dla utworzenia ośrodków w Bielsku-Białej oraz Lublinie, skutkiem czego województwa położone w tej części Polski pozostały w zasięgu

terenowym Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd ten też jest wyłącznie właściwy w sprawach ze skarg na decyzje naczelnego i centralnych organów administracji państwej. Należy natomiast przypomnieć, że ośrodki zaniejscowe nie są sądami niższego stopnia, lecz wyłącznie wyodrębnionymi pod względem właściwości terenowej jednostkami organizacyjnymi tego samego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Utworzenie kilku ośrodków zaniejscowych wydało się zbliżyło sądownictwo administracyjne do obywateli, z drugiej zaś strony liczba tych ośrodków nie zagroziła w sposób odczuwalny jednolitości orzecznictwa sądowego, co przy jego jedności stanie i nienaruszeniu mogłoby nastąpić, w razie powołania dużej liczby ośrodków, redukując efektywność kontroli.

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

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

2/ Podstawa prawa: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zaniejscowych tego sądu /Dz.U. nr 5 poz. 21/.

Okres spraw oraz ich charakterystyka

1. Okres sprawozdawczy charakteryzował się zwiększym wpływem spraw, zwłaszcza w drugiej połowie roku. Ogółem wyniechlo

7.926<sup>3/</sup> spraw o zróżnicowanym charakterze. W zależności od tego nadal stosowano przyjęte w 1980 r. zasady pozasprawnych:

procesowe dotyczące skarg na decyzje administracyjne lub bezczynności organów administracji państwej<sup>4/</sup>, w sprawach podlegających załatwieniu w drodze decyzji oraz na poz. a-

procesowe – dotyczące działalności tych organów w innych prawnych formach niż decyzje lub działalności organów i jednostek organizacyjnych nie wchodzących w skład aparatu administracji państwowej. Te ostatnie sprawy podlegają przekazaniu organom lub organizacjom gospodarczym i społecznym właściwym do ich załatwienia lub wskazują się skarżąco właściwym organem. Jednakże w razie wątpliwości, czy zaskarżona prawa forma działania organu jest decyzją administracyjną, a także w razie skargi na decyzje, w których niewłaściwość NSA jest oczywista, takie sprawy są załatwiane z ostrożnością również w trybie procesowym – z reguły na posiedzeniach niejawnych.

Skargi w trybie procesowym stanowiły 83,2% ogólnego ilości wpływu. W porównaniu z 34% w roku 1980 świadczy to o zasadniczej zmianie proporcji, będącej następstwem coraz lepszego poinformowania obywateli o właściwości NSA. We wstępny

bowiem okresie działalności NSA był traktowany jako panaceum na wszelkie niemal schorzenia życia społecznego. Jeszcze dobrze przemieszczenie to zaznaczyło się w drugim półroczu, w którym liczba spraw pozaprocesowych spadła z 939 do 393, przy czym w ośrodkach zamiejscowych Sąd byka niemal symboliczna /56/. Dzięki strukturalnej zmianie charakteru skarg Sąd mógł się skoncentrować na podstawowej funkcji orzeczeniowej.

2. W celu wyłączenia spraw pozaprocessowych

z omawiania w dalszych częściach sprawozdania wydaje się uzasadnione wyczerpanie tego tematu na wstępnie. Stanowią one wprawdzie aktualnie tylko 16,8% ogólnej liczby wpływów /f. 332/, jednakże przywiązywano do nich załatwienia znaczna uwagę, gdyż ze skarg zawartych w tych sprawach przemawia często duże rozgryczenie, a niekiedy świadcza ono o bezradności obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W 390 sprawach skargi wnioszone były ponownie, a nawet więcej razy, ponieważ otrzymujące odpowiedź od właściwych organów administracji, którym przekazano sprawę, lub pouczenia z Sądu, nie chciały przyjać do wiadomości, że NSA nie załatwia spraw tego rodzaju. Niektóre ze skarg zawierają prośby o interwencję, inne prośby o porady prawne. Sprawy te były załatwiane przez pracowników administracyjnych Sądu mających wyższe studia prawnicze lub administracyjne pod nadzorem sędziego. Pod względem rzecznym należy wymienić tu skargi w sprawach cywilno-prawnych /ok. 27%, dotyczące umownego stosunku pracy<sup>5/</sup> /1,3%, rent i emerytur oraz działalności

3/ W okresie 4 miesięcy 1980 r. wpłynęło 2.470 spraw.

4/ przez "organy administracji państwej" należy rozumieć w sprawoz-

daniu także jednostki organizacyjne nie będące z istoty swojej tymi organami, wykonujące jednak funkcje zlecone w zakresie administracji państwej.

5/ W sprawach ze stosunku pracy opartego na nominacji NSA uznał bowiem swoją właściwość.

ZUS /12%, a nawet karnych i w sprawach o wykroczenia /7%/.

Zmniejszyła się natomiast radikalnie liczba prośb o interwencje w sprawach mieszkańców, zwłaszcza dotyczących budownictwa spółdzielczego. W niektórych drastycznych sprawach NSA prosił organy, którym przykazywano sprawy według właściwości o powiadomienie o sposobie ich załatwienia, zwłaszcza gdy przekazując skargę wskazywano na możliwość jej uwzględnienia lub potrzebę pouczenia zdesorientowanego obywatała odyskanego od jednego organu do drugiego. Z liczby 111 informacji nadeskanych NSA wynika, że w około 15% wypadków skargi załatwiono pozytywnie, w 42%

udzielono obywatelowi odpowiednich wyjaśnień, w 25% zaś przekazano do ponownego zbadania organom niższego stopnia.

3. Spraw podlegających rozpoznaniu w trybie procesowy – wzychodzących z pozwów skargi załatwiono pozytywnie, w 42% ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw wyniósł 6.594. Wpływ spraw w ostatnich miesiącach był wyższy niż w pierwszej połowie roku i kształcił się w grani-ach około 600–750 skarg miesięcznie.

4. Największa skarga wpływa nadal z województwa stołecznego warszawskiego /15,8% wpływu ogólnego/, w kolejności z województwą Gdańskim /4,8%/; poznańskim /4,1%/; wrocławskim /4%/; największa – z województwa ciechanowskiego /0,5%/ . Jest znamienne, że województwo katowickie o najwyższej liczbie ludności w państwie, mające na własnym terenie siedzibę ośrodka zamiejscowego

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

5. Pod względem rodzajów skarg dotyczyły przede wszystkim spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /37,8%/ , rolnictwa i leśnictwa /22,4%/ , budownictwa /12,3%/ , zobowiązań podatkowych i należności celnych /10,2%/ , wywłaszczeniowych /4,4%/ . Nikt był natomiast udział takich spraw jak: wykonywanie rzemiosa i innej działalności gospodarczej /1,2%/ , gospodarki wodnej /0,9%/ oraz ochrony przyrody i środowiska /0,6%/ . Dominiowała zatem, podobnie jak w roku 1980, sprawy z zakresu dwóch resortów: administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska /54,5%/ oraz rolnictwa /22%/ , stanowiąc w sumie ponad 3/4 wszystkich wpływów. W pierwszej grupie spraw najliczniej występujący sprawy lokalowe dotyczące przydziału, zamiary, przekwaterowania, powiększenia powierzchni mieszkalnej

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

Wnieszono także nadal skargi na decyzje w sprawach nie podlegających koñcji NSA np. z zakresu powszechnego obowiązku wojskowego /słownie na tle uprawnień jedynych żywicieli rodzin/ oraz paszportowych /4,1%/.

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

#### 6. Skargi dotyczące regulu decyzji administracyjnych.

Skargi na bieżącym roku są organów administracji państowej w sprawach zakwalifikowanych w drodze decyzji zarządzających sporadycznie; ogólnem wpłynęło 22 takich skarg, co stanowiło zaledwie 0,6% ogólnej liczby wpływów. Oznacza to dalszy spadek w porównaniu z 55 /5,6%/, takimi skargami wniesionymi w przeszłości czterech miesięcy objętych sprawozdaniem za rok 1980. Zanik ich był szczególnie widoczny w drugiej połowie ubiegłego roku.

Móże to być odzyskane jako wyraz wyższej sprawności działalności administracji.

7. Uprawnionymi do wniesienia skarg do Sądu są strony, organizacje społeczne – działające na prawach strony w ramach swoich statutowych zainteresowań oraz prokurator /art. 197 KPA/. W praktyce skargi pochodząły niemal wyłącznie od stron. Trudno bowiem o inną ocenę, jeśli na 6.594 spraw procesowe odnotowano zaledwie 11 skarg złożonych przez organizacje społeczne oraz 1 skargę prokuratora. Ze skarg złożonych przez organizacje społeczne głównie przez związki zawodowe "Solidarność", "Solidarność" Rolników Indywidualnych oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego, większość ich podlegała odrzuceniu na posiedzeniach niejawnych, ponieważ organizacje te nie brały udziału w sprawach w postępowaniu przed organami administracji państowej, których decyzje skarzyły do NSA. Wśród stron dominowały skargi wniesione przez jednostki ok. 5,2% skarg. Przedsiębiorstwa państowe stosunkowo często skarzyły decyzje wymierzające im kary za zanieczyszczenie środowiska, w tym wód publicznych oraz w sprawie gospodarki terenami. Mniej niż 1% skarg pochodziło od organizacji społecz-

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

Zostawianie sądowe: sprawność postępowania

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

Do rozpoznanie w roku 1982 pozostało 1.857 spraw w trybie procesowym, co stanowi 28,1% wpływu rocznego. Biorąc pod uwagę, że w ostatnich miesiącach roku wpływ miesięczny zwiększył się i oscylował wokół poziomu 700 spraw, a także aktualna obsada sędziowska byłaby to pozostałość nieznacznie przekraczająca wpływ z okresu 2,5 miesiąca. W świetle ocen stosowanych w sądomictwie jest to pozostałość umiarkowana, nie nasuwająca zastrzeżeń, zwłaszcza że wpływ spraw w ostatnich miesiącach ub. roku wskazuje na stabilizację.

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

w okresie maja - do 41 dni w miesiącu ulotowym, sierpniu. Natomiast przeciętny czas rozpoznania skargi na rozprawie, a więc co do jej istoty wynosił ok. 3 miesiące. Na ten okres składa się zakwalifikowanie i zarejestrowanie skargi, wyznaczenie skarżącom opłaty sądowej i oczekanie na zawiadomienie Sądu o jej wpłaceniu.

Wyznaczenie rozprawy w takim terminie, aby zawiadomienie o niej mogło dotrzeć do zainteresowanych z odpowiednim wyprzedzeniem, a Sąd mógł otrzymać zwrotne poświadczenie zawiadomienia. Trzeba w tym miejscu dodać, że w trosce o to, aby nie zachodziła potrzeba odnoszenia rozpraw na skutek złego funkcjonowania poczty i częstych wypadków niezwracania Sądom dowodów doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomień o rozprawie, stosowano uzyskiwanie potwierdzenia zawiadomienia organów administracji państwej oraz stron będących jednostkami gospodarki społecznej w drodze telefonicznej, przyjmując potwierdzenie w tej formie za równoznaczne ze zwrotem dowodu powiadomienia. Należy nadmienić, że często zachodzi też potrzeba żądania przed wyznaczeniem rozprawy od organów administracji dodatkowych wyjaśnień, akt oraz ustosunkowania się do zarzutów zawartych w skardze oraz uzupełnienia i dopełnienia postępowania dowodowego przed NSA. Z kolei skierowanie skargi do Sądu przez stronę bezpośrednią, z pominięciem organu administracji, którego decyzje zaskarżono, powoduje konieczność przekazania skargi temu organowi, w celu dołączenia aktu, ustosunkowania się do skargi i ewentualnego rozważenia w przeciągu 30 dni możliwości zweryfikowania zaskarżonej decyzji w ramach samokontroli, dodatkowo zwiększa w niektórych sprawach czas ich zakłuwania.

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

Chodzi o takie wypadki jak: o rozpoznanie wilosku strony o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, zwolnienie od kosztów sądowych, wstrzymanie wykonania decyzji, czy o rozstrzygnięcie wstępnie wątpliwości co do właściwości NSA w sprawie. Odchylenia od tej przecietnej były na ogół umiarkowane. Wspomnę na to w II połroczu utworzenie ośrodków zamiejscowych i znaczące zwiększenie obciążenia sprawami sędziów, a w Sądzie w Warszawie w ośrodkach zamiejscowych są wyższe niż w Sądzie w Warszawie, co jest następstwem z jednej strony przekazania im 606 spraw, po dniu ich powołania - zgodnie z właściwością miejscową, z drugiej - mniejszym obciążeniem sprawami wyznaczonymi do ośrodkach.

2. Zainteresowanie sprawami rozpoznawanymi przez NSA na rozprawach ze strony uczestników postępowania jest zróżnicowane. Badania reprezentatywne mówią spraw wskazują<sup>6/</sup>, że pełnomocnicy cy orga n ó w a d m i n i s t r a c j i p a ń s t w o- c y o r g a n ó w a d m i n i s t r a c j i p a ń s t w o- w e j wystąpili przed Sądem w Warszawie tylko w 49,6% spraw. Bardzo często w sprawach nie brali udziału pełnomocnicy naczelnego i centralnych organów administracji państwej, których decyzje były zakarzone do Sądu. Skrupulatnie były obsadzone rozprawy przez pełnomocników Głównego Urzędu Cel. Niektóre terenowe organy administracji państwowej były niktedy reprezentowane nawet przez dwóch pracowników: radce prawnego oraz specjalistę z danej dziedziny spraw np. inżyniera,

ekonomicę, lekarza. W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku pełnomocny organów administracji państwowej wystąpili zaledwie w 21% spraw. Jest charakterystyczne, że kiedy Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie rozpoznawał sprawy z terenu województw chełmskiego, lubelskiego oraz zamojskiego na sesji wyjazdowej w Lublinie, w sprawach tych nie brali udziału pełnomocnicy Wojewody Chełmskiego. W sprawach podatkowych i celnych udział pełnomocników organów administracji państwowej wyrażał się wskaźnikiem 81%, w sprawach komunalno-mieszkaniowych - 54%, w sprawach wynioskieniowych - 50%, w sprawach rolnych - 36%, komunikacyjnych i łączności - 33%. Obywatele korzystali z pomocy a d w o k a t ó w jako pełnomocników procesowych w 14,6% spraw zbadanych w Sądzie w Warszawie oraz w 7% spraw zbadanych w Ośrodku w Gdańsku. Obywatele korzystali z tej formy pomocy przede wszystkim w sprawach: lokalowych i gospodarki terenami oraz rolnymi<sup>7/</sup>. Poziom wystąpień adwokackich przed Sądem był bardzo zróżnicowany, niektórych wypadkach wysoki, w większości jednak spraw wykazujący brak znajomości teorii i przepisów prawa administracyjnego.

P r o k u r a t o r z y b r a l i u d z i a ł w rozprawach na zasadzie dokonywanego wyboru w wyniku powiadomiania przez Sąd o skargach na decyzje administracyjne wnoszone do Sądu. Zgodnie z zaleceniami Prokuratora Generalnego rozprawy obsadzali prokuratorzy prokuratur w o j e w ó d z k i c h. Prokurator Prokuratury Generalnej wziął udział tylko w jednej sprawie na rozprawie oraz z inicjatywy NSA w jednym posiedzeniu niejawnym, na którym rozpatrywano ważne i złożone zagadnienie prawne. W Sądzie w Warszawie prokuratorzy wystąpili ogólnie w 8% spraw, w Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku -

5/ W Sądzie w Warszawie badaniem objęto 500 spraw, w Ośrodku

Zamiejscowym w Gdańsku - 100.

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

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

Orzecznictwo NSA

Spośród 6.594 spraw podlegających załatwieniu w trybie procesowym 43% zostało zakwalifikowanych do rozpoznania na rozw. prawa. Wskaznik ten wykazany dla całego roku należy oceniać relatywnie, ponieważ o ile w pierwszym okresie roku nadal zdecydowana większość spraw była rozpoznawana i załatwiana definitywnie na posiedzeniach niższych przez odrzucenie skargi, o tyle w drugiej połowie roku liczba spraw rozpoznawanych co do istoty skargi na rozprawie zyskała widoczną przewagę./ok. 60%.

1. Wprawdzie z liczby 4.736 spraw 2.041 zostało rozpoznanych 1 załatwionych finalnie na rozw. prawa, a 2.695 na posiedzeniach niższych, to jednak łączna liczba spraw rozpoznanych na tych posiedzeniach była wyższa i wynosiła 3.424. Było to następstwem tego, że w ostatnim roku ponad co piąta sprawa /729 - 21%/ rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym przechodziła do następnej fazy postępowania na rozw. wie.
- Analizując przyczyny odrzucenia tak dużej liczby skarg we wstępnej fazie postępowania na posiedzeniach niejawnych Sądu oraz przyjmując 2.695 spraw za podstawę porównania, należy wyróżnić w kolejności:
  - 56%, niedopuszczalność wniesienia skargi, ponieważ postępowanie administracyjne w sprawach zostało wszczęte przed dniem 1 września 1980 r., tj. przed dniem wejścia przepisów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych,
  - 17%, z powodu nie uiszczenia przez stronę skarżące wpisu od skargi,
  - 10%, z powodu niewłaściwości NSA, gdyż skarga dotyczyła aktu nie będącego decyzją administracyjną lub dotyczyła kategorii decyzji nie objętych kontrolą tego Sądu /art. 196 § 2 KPA/,
  - 5%, wniesienie skargi po terminie, przy równoczesnym braku przesłanek do jego przywrócenia,
  - 4%, nie wyczerpanie przez skarżącego toku instancji administracyjnych przed skierowaniem skargi do Sądu,
  - 8%, inne przyczyny, np. nie usunięcie w wyznaczonym czasie określonych uchybień formalnych popełnionych przy wniesieniu skargi.

Przeważająca zatem nadal jako przyczyna odrzucenia skargi bariera czasowa, dzień wejścia w życie ustawy o Kaczyńskim Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, chociaż już w nieporównaniu mniejszym stopniu niż miano to miejsce w 1980 r.<sup>8/</sup>. Należy wyjaśnić, że powinno sięść tych skarg, zwłaszcza wnoszonych przez adwokatów, dotyczyć spraw, w których postępowanie administracyjne zostało wprowadzone wszczęte po dniu wprowadzenia sądowej kontroli decyzji, jednakże chodzi tu o postępowanie w trybie nadzoru w sprawach zakończonych już uprzednio decyzja ostateczna. NSA traktuje w swoim orzecznictwie postępowanie w trybie nadzoru jako postępowanie w tej samej sprawie, za imię jego faza. Zgodnie z tym poglądem o dopuszczalności skargi decyduje dzień wszczęcia postępowania w sprawie.

- w grupie 729 spraw rozpoznanego na posiedzeniach niejawnych przed skierowaniem ich na rozwarcie 56% dotyczyło zwolnienia od kosztów sądowych, 20% wstrzymania wykonania decyzji administracyjnych, 10% zawieszenia postępowania, a 7% przywrócenia terminu do wniesienia skargi.
2. Orzecznictwo NSA na rzecz prawnych charakteryzował wysoki wskaźnik uwzględnionych skarg. Z liczby 2.041 rozpoznanego spraw, spisanych, w których Sąd uznał skargi za zasadne, stanowiły 41%. Linią napisaną w 37,4% spraw Sąd uchylił zaskarżone decyzje,

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

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

Na wstępie należy wspomnieć o tendencji stosowania rozszerzającej wykładni przepisów normujących zakres rzecznego kontroli NSA. Wyraźem tego było np. uznanie właściwości NSA w sprawach ze stosunku pracy związanego z pracownikiem na podstawie mianowania, aczkolwiek ta kategoria spraw nie została wyraźnie wymieniona w art. 196 § 2 KPA. Sąd uznał jednak, że mieści się ona w ogólnej kategorii pojęciowej "spraw zatrudnienia" /art. 196 § 2 pkt 19/. Z tej samej tendencji wynikało przyjęcie, że o uznaniu rozstrzygnięcia administracyjnego za decyzję w rozumieniu KPA przesądu nie nazwa i forma zewnętrzna aktu lecz jego treść. Kolejny przesądza nie nazwa i forma zewnętrzna aktu lecz jego treść. W następstwie tego Sąd uznał swoją właściwość w takich sprawach jak wydawanie "zaświadczenie" o prawie do dodatkowych świadczeń na rzecz kombatantów, rozstrzyganie sporów na tle świadczeń pocztowo-telekomunikacyjnych objętych prawem wyłącznością przedsiębiorstwa "PTT KOM", odmawianie załatwienia spraw lokalowych przez te rejonowe organy administracji państwowej, nagnimnie w formie "zaświadczenie" albo pism.

S/ wszystkie skargi rozpoznane na posiedzeniach niejawnych /804/ zostały odrzucone z powodu: wszczęcia postępowania administracyjnego przed dniem 1 września 1980 r., przy czym równocześnie w 115 z nich strony nie wykorzystały toku instancji, a 5,5% nie zwróciły się do właściwości NSA.

<sup>8/</sup> ~~zadzielić~~ Sąd przyjął w swoim orzecznictwie po drugich przesłuchaniach oraz analizie praktyki i teorii prawa zasadę, zgodnie z którą podstawa 115 z nich strony nie wykorzystały toku instancji, a 5,5% nie zwróciły się do właściwości NSA.

szećnie obowiązujące, a więc zawarte w aktach rządu ustawy oraz wydanych na ich podstawie aktach normatywnych. Sąd nie kwestionuje możliwości przyznawania uprawnień obywatelom i ich organom m.in. aktami normatywnymi nie mającymi mocy powszechnie mówiącej, zna jednak, że przyznawanie tych uprawnień nie może następować w drodze decyzji, o których mówi KPA, a powinno następować w innych formach stosowania prawa w sprawach indywidualnych.

Na szczególną uwagę zasługuje głębokie wejście kontroli sądownej w sprawie decyzji uznaniowych. Sprawy te są w praktyce najbardziej kontrowersyjne. Przepisy prawne stanowiące podstawę wydawania takich decyzji albo w ogóle nie precyzuje żadnych warunków, od których zależy treść rozstrzygnięcia, albo precyzuje je pojedynczo lub zobowiązując jedynie do uznania organu wydania decyzji o treści uprawniającej lub zobowiązującej, ponimo spełnienia tych warunków w sprawie. Celem tak zredagowanych przepisów jest stworzenie organom administracji możliwości elastycznego działania i realizowania określonej polityki administracyjnej w zmieniających się warunkach, w tym dzielenie dóbr deficytowych. Ubocznym skutkiem takich rozwiązań prawnych jest niekiedy krewienie się protekcjonizmu, a nawet nadużycie władzy oraz alienacji aparatu urzędniczego. NSA nie sprawuje, jak wiadomo, kontroli treści takich decyzji pod względem ich celowości. Deda jednak, czy wydał je organ uprawniony, czy strona mówiąca zapewniona udział w postępowaniu wyjaśniającym stan faktyczny sprawy przed jej rozstrzygnięciem, czy wyjaśnione należycie okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, czy nie ma różnieości pomiędzy ustaleniami stanu faktycznego a treścią decyzji i jej uzasadnieniem.

2. Coś co rozmowa sprawę w świetle wszystkich przepisów prawa

materiałnego, które mogły mieć zastosowania w danej sytuacji.

Zdaniem NSA, w świetle art. 7 KPA, nakazującego m.in. organom administracji państwej uwzględnienie interesu społecznego oraz skuszonego interesu obywateli, jeżeli w sprawach uznaniowych interes społeczny – jako wartość nadzenna nie stoi temu na przeszkodzie oraz nie przekracza to kompetencji i możliwości faktycznych organu, powinien on zaaktywować sprawę w sposób pozytywny dla obywatela /strony/. Praktyka wskazuje, że w sprawach tego rodzaju, w których Sąd uchylił decyzje organów administracji ze względu na naruszenie wskazanych wżej przepisów o postępowaniu i zasad stosowania prawa, niezmiernie rzadko nowe decyzje były zaskarżane po raz wtóry do NSA.

Stosując przepisy materialne o prawie administracyjnym, zwłaszcza te, które zawierają wyrażenia nieostre, albo napotykając na niedopowiedzenia w regulacji prawnej NSA starał się uwzględniać społeczny cel aktu prawnego, przeciwdziałając dowolności ocen oraz bezkrytycznemu formalizmowi. Przykładem pierwszej tendencji była kontrola prawidłowości ocen organów administracji dotyczących wyznaczania nabywców gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi, np. czy kandydaci na nabywców prowadzili dotychczas gospodarstwo rolne "w sposób racjonalny". Przykładem drugiej – przeciwdziałanie się praktyce odmawiania rolnikom pozwolen na budowanie na terenach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na produkcję rolną /w tym sadowniczą, pszczelarską/ obiektów budowlanych związanych ściśle z ta produkcja – np. dla przechowywania sprzętu i urządzeń niezbędnych dla uprawy czy produkcji.

Znacząca uwagę poświęcono w orzecznictwie kryteriom stosunku

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

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

3. Biorąc pod uwagę jednoinstancyjność sądownictwa administracyjnego oraz orzekanie także przez ósrodki zamiejscowe Sądu istotne znaczenie ma zapewnienie j e d n o l i t o s c i, czyli jednym z głównych celów jego wprowadzenia. Należy uksztalutować prawidłowego i jednolitego stosowania prawa przez organy administracji w Państwie wbrew branżom i lokalnym partykularyzmom. Temu celowi służy wydawanie przez Biuro Orzecznictwa Sądu komunikatów o ważniejszych rozstrzygnięciach o charakterze precedensowym zarówno na rozprawach jak i na posiedzeniach niejawnych. Analizuje się i omawia zagadnienia, w których poszczególne składy orzekające zajęły rozbieżne stanowisko. Słosowane zlecenia opracowywania referatów, niekiedy specjalistycznych zewnętrz i omawianie następnie wykonionych kresztów lisfom z zewnętrzną i omawianie następuje wykoniowych kresztów prawnych na ogólnych spotkaniach sędziów. Temu celowi służą też zorganizowanie w listopadzie 1981 r. trzydniowego sympozjum dla wszystkich sędziów NSA w Popowie. Wzięli w nim również udział Minister Sprawiedliwości oraz przedstawiciele Sądu Najwyższego, Prokuratury, nauki prawa, a także Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Podstawę dyskusji stanowiły 8 referatów opracowanych na tle spraw wynikających z orzeźwienia sądowego.

Podejeto sugestie kierownictwa Ibyj. Głównej i Administracji Sądu Najwyższego przyjęcia wykładeń umożliwiającej stawianie Sędziowi Najwyższemu pytań równych przeszczęśliwego składu orzeczałce NSA – na podstawie art. 391 kpc. Dopuszczalność stosowania tej drogi była dotąd przedmiotem rozbieżnych stanowisk w siedzibie prawniczym.

Do Siedzi Najwyższego wpływły też zygzawizje, z góry iż z jednej strony od orzeczeń Miejskiego Sądu Administracyjnego. Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną

o wyroku uchylającym decyzję Głównego Urzędu Kontroli Publicznej i Piątowicka oraz od poelanowienia Sądu odrzucającego skargę w sprawie, w której organ administracji w postępowaniu wszczętym w trybie nadzoru po dniu 1 września 1981 r. stwierdził nieważność

decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu wszczętym przed dniem wejścia w życie przepisów o sądowej kontroli decyzji. Przecia-

rewnie nadzwyczajna zliczył Prokurator Generalny od wyroku rozstrzygającego kwestię, czy powyższy czynsz opłaca się również od poloju przydzielonego jako powierzchnia dodatkowa.

Łącznie mówiąc, że ta forma sądowej kontroli w trybie nadzwyczajnym przejęta jest w istotny sposób do ujednolicenia poglądów w sferze stosowania prawa administracyjnego.

Działalność administracji państwej w świetle orzecznictwa NSA

1. Na wniosek należy zastreżć, że ocena działalności administracji państwej wyłącznie w świetle orzecznictwa NSA musi mieć

konieczności charakter ogólnego. Wynika to stąd, że obszary administracji państwej znajdują się w zreźnicach różnych prawnych formach, a tylko jedna z nich – orzeczenia

z d.o.t. o administracji jest poddane kontroli NSA.

Te wszystkie też kategorie decyzji administracyjnych podlegają

zaskarżeniu do Sądu, a tylko te z nich które zostały wyliczone w art. 196 § 2 KPA oraz z zakresu cenzury. Wreszcie, inspiracja postępowania sądowego wynika z reguły z inicjatywy strony, ta zaś zaskarża tylko decyzje dla niej niekorzystne. Tylko w sprawach, w których występują strony o sprzecznych interesach, niez-

jest potencjalnie do Sądu przez drugą lub pozostałe. Wobec pasywnej roli prokuratora oraz organizacji społecznych, działających w ramach swoich zainteresowań statutowych – w zakresie zaskarżania decyzji do NSA – o czym była mowa, niezgodne z prawem decyzje nie są zatem zaskarżane na niekorzystać stron, ani na korzyść osób nieporadnych, rezygnujących z prawa do skargi.

Trzeba brać też pod uwagę, że w praktyce prokuratorów może zaskarżać decyzje niezgodne z prawem do organów administracji w drodze sprawcami. Działalność organów administracji w świetle orzecznictwa NSA trzeba zatem oceniać w sposób relatywny.

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

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

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

2. Przyjmując za podstawę porównania skargi u w z g l e d n i o n e przez Sąd na skutek stwierdzenia naruszenia prawa, należy wymienić na wstępie 9,5% spraw, w których NSA stwierdził n i e w a ż n o ś c decyzji. Były to najcięższe naruszenia prawa klasyfikowane w art. 156 § 1 KPA, a przede wszystkim w jego pkt 2 /"brak podstawy prawnej lub rażące naruszenie prawa"/. Chodziło tu o decyzje nakładające obowiązki na obywatele i lub ich organizacje pomimo braku ku temu podstaw ustawowych lub bezpodstawnie cofające uprawnienia przyznane bezpośrednio decyzjami, rozstrzygającymi sprawy podlegające zakazowi w innej formie lub trybie. Mały miejsce także wypadki naruszania przepisów o właściwości - np. przez rozstrzygnięcie sporów o charakterze cywilno-prawnym. Dalszych 16,2% stanowiły decyzje uchylone z powodu istotnego naruszenia prawa m a t e r i a l n e g o, a więc rozstrzygnięcia wber postanowieniom tego prawa /art. 207 § 2 pkt 1 KPA/.

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

czesne naruszenie prawa materialnego oraz przepisów o postępowaniu. W wyniku przyjętej regulacji przez ustawodawcę i braku wyraźnej granicy pomiędzy decyzją wydaną "z rażącm naruszeniem prawa" oraz z naruszeniem prawa materialnego mającym "wpływ na wynik sprawy" przeprowadzenie rozgraniczenia między obu stopniemi naruszeń jest trudne i często zależy od ostrości spojrzenia składu orzekającego. Około 4,6% stanowiły sprawy, w których uchylenie decyzji nastąpiło z przyczyn dających podstawę do w z n o w i e n i a p o s t e p o w a n i a /art. 207 § 2 pkt 2 KPA/. Największa grupa 41,8% – to sprawy, w których Sąd uchylił decyzje z powodu innego naruszeń przepisów p o s t e p o w a n i a mogących mieć w p d y w na wynik sprawy /art. 207 § 2 pkt 3 KPA/. Nie oznacza to, że w tej grupie spraw nie mógł mieć miejsca również naruszenia prawa materialnego. Jeżeli organ administracji przeprowadził bowiem niedbałe postępowanie wyjaśniającowo-dowodowe i Sąd miał uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego w sprawie, to można mieć obiekcję, czy prawo materialne zostało prawidłowo zastosowane do tego stanu. Taki pogląd uzasadnia, o czym już wspomiano, zjawisko, że po uchyleniu decyzji przez Sąd, sprawę nader rzadko trafiała ponownie do NSA. To zaś może świadczyć, tylko o tym, że albo organ po ponownym wnikiwym zbadaniu sprawy wydał decyzję satysfakcyjną stronę, albo wnikiwie przeprowadzone tym razem postępowanie i zakończone decyzja z wyczerpującym uzasadnieniem zjawisko jest prawidłowe.

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

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

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

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

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

W wyjaśnieniu w tym miejscu należy, że wskaznik spraw w których stwierdzono przedtem przekładowo wyżej uchybienia był znacznie wyższy od wskaźnika 41% spraw, w których Sąd uwzględnił skargi. Jeżeli bowiem z charakteru uchybień nie wynikło, że mogły one wpływać na treść rozstrzygnięcia, Sąd oddał skargę ograniczającą się do ewentualnego zwrócenia uwagi organowi administracji na dostrzeżone naruszenia w formie wystąpienia /art. 214 KPA/.

3. Wskaznik spraw, w których Sąd stwierdził podstawy do uchylenia decyzji lub stwierdzenia ich nie ważności kształciwał się w sposób zróżnicowany w zależności od rodzaju spraw. Tak np. biorąc za podstawę porównania liczbę spraw rozpoznanych na rozprawach wyniosła on: w sprawach zdrowia i opieki społecznej 61%, zobowiązań podatkowych i należności celnych - 47%, leśnych i rolnych - 42%, budowlanych - 41,7%. Natomiast

poniej przeciętnej ogólnokrajowej /41%/ kształtuwał się ten wskaznik np. w sprawach: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki terenami /40,7%, wykłaszczeń /37,5%, komunikacji i żeglugi /36,5%, ryniosła, wytwórczości, handlu, przewozu i gastronomii /32,4%, czy evidencji ludności, aktów stanu cywilnego, imion, nazwisk i obywatelstwa /28,1%. Analizując przytoczone wskazniki w grupach rzeczowych spraw trzeba mieć równeocześnie na uwadze ich udział w ogólnej liczbie wpływów. Bardzo wysoki wskaznik naruszeń prawa w kategorii spraw zdrowia i opieki społecznej, przy nikim udziałem tych spraw w ogólnym wpływie nie wywiera takich samych skutków społecznych jak znacznie niższy od niego wskaznik naruszeń prawa w poważnej liczbowo kategorii spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej czy rolnictwa. Stwierdza się również, że zróżnicowanie spraw, w których Sąd uwzględniał skargi, w przekroju t e r e n o w y m. Prowadzona statystyka nie pozwala na pełną orientację, tym niemniej przeprowadzone wyjatkowo wpływów nieproporcjonalnym do liczby ludności wskazują, że w niektórych województwach wskaznik ten był jak już wspomniane wyższy od przeciętnej krajowej /woj. stołeczne warszawskie 51,6%, bialsko-podlaskie 57,2%.

f. Na tle orzecznictwa sądowego ujawniły się problemy natury ogólnej dotyczącej adekwatności r e g u l a c j i p r a w - n y c h, z których wybrane należą do w tym miejscu zasymalizować. W sprawach sprzedaży rolnikom indywidualnym nieruchomości z Państwowego Funduszu Ziemi wydaje się uzasadniona zmiana zarządzenia Ministra Rolnictwa z 25 lipca 1979 r.

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

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

ci na podstawie innych przepisów np. u s t a w y z 1961 r. o t e r e n a c h budowlanych na obszarach wsi.

Wspomniane także należy o obiekcjach jakie nasuwa prawo celne w tym przepisy o udzieleniu ulg w opłatach celnych, które nie preczuje nawet w sposób ogólny zasad ich przyznawania.

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

#### Działalność profilaktyczna

Rozwijając, zgodnie ze wskazaniami art. 214 KPA, działalność profilaktyczną Naczelnego Sąd Administracyjny opiekała się, podobnie jak poprzednio, na sprawach zakwaterowanych nie tylko w trybie procesowym, ale również pozaprocesowym, a także starała się spożytkować zgromadzone spostrzeżenia uczestnicząc w pracach legislacyjnych.

1. W okresie sprawozdawczym skierowano do organów administracji państowej 43 wystąpienia, z czego większość do organów naczelnych i centralnych. Z tej liczby 21 z nich dotyczyły problemów natury o g o l n e j , natomiast 27 – uchybień stwierdzonych w poszczególnych sprawach indywidualnych. Tak np. wystąpienie Prezesa NSA do Prezesa Głównego Urzędu Cel zakończone zostało na podstawie 96 spraw rozpoznanowych przez Sąd, dotyczyło ono niedoskonałości regulacji prawnej, a także uchybień w stosowaniu prawa przez organy celne. Jego następstwem były zalecenia wydane przez Prezesa GUC podległym pracownikom, a także spotkanie kierownictwa NSA i GUC. Przedmiotem wystąpienia do Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska była m.in. sprawa wspomianych już stawek stosowanych przy wywłaszczeniu nieruchomości, a ostatniego do Ministra Rolnictwa i Gospo-

darki żywnościowej potrzeba rozwiązania zmiany zarządzenia w sprawie cen, zasad i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości.

Wystąpienie do Ministra Komunikacji omawiało wadliwość stwierdzane przez Sąd w sprawach cofania praw jazdy, zwłaszcza w tych sprawach, w których sądy lub kolegia do spraw wykroczeń orzekły jako kare dodatkową zasadę prowadzenia przez kierowcę pojazdów samochodowych na czas określony. Minister podzielał linię prezentowaną w orzecznictwie NSA zalecając terenowym organom administracji jednolite stosowanie tych zasad.

Ogółem adresatami 29 wystąpień byli ministrowie i urzędy centralne, w tym Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska – 14, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – 6, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej – 2.

Wojewodowie i prezydenci miast stopnia wojewódzkiego byli adresatami 11 wystąpień, z czego Prezydent m.st. Warszawy – 3. Prezesi Ośrodków Zamiejscowych NSA w Krakowie oraz Katowicach skierowali między innymi wystąpienia do terenowych organów administracji państowej stopnia wojewódzkiego uogólniające błędy i uchybienia popekinione przez organy administracji w okręgu działania Ośrodków, utrudniające Sędziowi prawidłową działalność.

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

2. Uznając wychowawczy charakter rozprawy sądowej Sąd zainicjował rozpoznanie spraw na s e s j a c h w y j a z d o w y ch. Sesje takie odbyły się na początku grudnia w Lublinie oraz w Olsztynie. W Olsztynie na zlecenie Wojewody rozprawom przyszłością czekała duża liczba pracowników administracyjnych. W obu

- wypadkach po sesjach odbyły się spotkania sędziów z zainteresowanymi pracownikami urzędów wojewódzkich, na których omawiano zagadnienia związane ze stosowaniem prawa administracyjnego.
3. Przystąpiono również do publikowania oznaczeń na certyfikaty NSA. Sąd uzyskał, poczynając od października 1981 r., stary limit w wydawnictwie PAN "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych". Zamieszczone tam orzeczenia są głosowane przez wybitnych teoretyków i praktyków prawa administracyjnego. Wydawnictwo ma niestety bardzo poważne opóźnienia – dotąd nie ukazał się jeszcze numer za lipiec 1981 r. Ukażywały się natomiast orzeczenia NSA w czasopismach: "Rada Narodowa – Gospodarka", "Administracja", "Gazeta Prawnicza", "Organizacja", "Metody", "Technika", "Problemy Praworządności". Przygotowuje się pierwszy zeszyt "Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego", które jako półrocznik będzie wydawane przez "Wydawnictwo Prawnicze". Razem do publikacji skierowano 27 orzeczeń, z których opublikowano 13.
4. W radio, w telewizji oraz w prasie codziennej i tygodnikach ukazało się szereg wywiadów i informacji na temat działalności NSA. W audycjach oraz dyskusjach redakcyjnych uczestniczyli sędziowie. Warto odnotować w tym miejscu dyskusję w telewizji nad sprawą nabycia gruntów rolnych z PFZ, w której rozstrzygnięcie 9 osobowego sądu społecznego skompletowanego z przedstawicielami telewidzów było zbieżne z wyrokiem NSA, którego treści uczestnicy spotkania nie znali. Staka kolumnę prowadzoną przez sędziów NSA przyznało Sądowi w "Rzeczypospolitej".
5. Podobnie jak w roku 1980 kierownictwo Sądu spotykało się w ramach doskonalenia zawodowego z pracownikami urzędów wojewódzkich w Częstochowie, Krakowie, Suwałkach i Toruniu oraz czterokrotnie ze środowiskami adwokackimi, zapoznajając je z problemami

tytułu orzecznictwa sądowego.

6. Ocena skutecznosci działań NSA będzie mogła być dokonana w sposób pełniejszy dopiero po upływie dłuższego czasu. Przedstawione w tym miejscu spostrzeżenia muszą mieć z koniecznością charakter radaływny, chociażby z uwagi na brak możliwości dokonywania porównań w oparciu o najmniej dwa pekne roczne okresy sprawozdawcze.

Na skuteczność oddziaływania orzecznictwa sądowego oraz stosowanych form profilaktyki może wskazywać, o czym była już mowa, nikły wskaźnik skarg wnoszonych po raz drugi do Sądu, w następstwie wydania przez organy administracji nowych decyzji – po uchyleniu przez NSA poprzednich.

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

Zauważa się zmniejszenie określonych naruszeń prawa wyniku informacji o stanowisku zajmowanym w orzecznictwie sądu – w sprawie podstawy prawnej decyzji administracyjnych, która mogła stanowić wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące. Obniżył się w przeciągu roku również wskaźnik skarg

uwzględnionych z 44% w pierwszej połowie roku do przeciętnej rocznej 41%. Należy jednak przestrzec przed przedwczesnym wyciąganiem stąd wniosków, bez dalszej obserwacji trendu.

Odrotorwać trzeba stabilizację ilości wniosków skarg w kraju miesięcznym.

Pozytynie należy ocenić wyczynne zmniejszenie się liczby skarg na bieżącym roku o 6 organów administracji - z 55 w przeciągu czterech miesięcy 1980 r. do 39 w okresie całego roku 1981. Na zapobiegawczą funkcję Sądu wskazuje tu nadto fakt, że niemal nie dochodzi do wyznaczania rozpraw w tych sprawach, gdyż organy administracji w razie wpłynięcia skargi wydają pospiesznie decyzje.

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

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

7. Naczelnego Sądu Administracyjnego uzuźniczyć, ile było mu to dane, w praktyce legislacyjnej. Na wniosek komisji sejmowych przedstawił swoje uwagi do projektów poselskich ustaw o tworzeniu prawa oraz o zawodzie radcy prawnego, na wniosek Ministera Sprawiedliwości do projektów ustaw: o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych oraz o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, na wniosek Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - do projektu zmiany prawa lokalowego oraz ustawy o gospodarowaniu terenami, a na

wniosek innych centralnych organów zgłoszono również uwagę do kilku innych projektów ustaw oraz normatywnych aktów wykonawczych np. z zakresu rolnictwa oraz cen. Zaopiniowano także na wniosek niektórych ministerstw projekty wytycznych resortowych wyjaśniające wątpliwości w sprawie stosowania prawa /np. dotyczące siedliskowych/.

#### Działalność NSA w okresie stanu wojennego

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

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

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

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

W związku z modyfikacją przez Sejm dekretu o stanie wojennym właściwość sądu rozszerzy się na nowe sprawy /obowiązek podjęcia pracy/.  
Współpraca Sądu z innymi organami: współpraca z nauką.

1. Stosunki NSA z M i n i s t e r s t w e m S p r a w i e d l i - w o s c i mają charakter szczególny. Tylko one w ponocy udzielanej przez Ministerstwo w: organizowaniu ośrodków zamiejscowych Sądu oraz występowaniu Ministra Sprawiedliwości do Rady Państwa o powołanie nowych sędziów. Minister Sprawiedliwości wydał też, po wysłuchaniu stanowiska kierownictwa Sądu, normatywne akty wykonawcze związane z funkcjonowaniem NSA. Brał też udział w sympozjum zorganizowanym na temat działalności Sądu, dokonując na nim wprowadzenia do dyskusji. Odporny fragment w tej relacji stanowiła rewizja nadzorcza Ministera Sprawiedliwości od wyroków NSA oraz skargi na decyzje tego Ministra rozpoznawane przez NSA.

2. Izba Cywilna i Administracyjna S a d u N a j w y ż s z e g o była informowana o ważniejszych rozstrzygnięciach NSA w drodze

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

3. Współdziałanie z P r o k u r a t u r ą cieciowało zgłaszanie udziału prokuratorów w sprawach rozpoznawanych przez NSA. Nie zdarzało się niemal, jak wspomiano, aby prokuratorzy wniosili do Sądu skargi na niezgodne z prawem decyzje administracyjne, co mogłyby mieć istotne znaczenie, gdy strony nie wnoszą skarg, bądź z uwagi na odniesiona bezpodstawnie korzyść z decyzji, bądź ze względu na nieporadność. Można było zauważyc, że udział w rozprawach nie zawsze był uzasadniony charakterem spraw. Sąd sprawy o charakterze precedensowym, torując droge właściwemu stosowaniu prawa, rozstrzygane były przeważnie bez udziału prokuratora. Trzeba jednak zauważyć, że wyrażony w literaturze pogląd przez autorytet naukowy, zgodnie z którym NSA nie może stosować przepisu art. 59 kpc i uznać z urzędu udziału prokuratora "za potrzebny w sprawie", wobec wyczerpującego umorowania tego udziału w KPA, ograniczył z kolei inspiracje sądowa-

mień o skargach, które wpływały do Sądu. Jest to jeszcze jeden

przykład niedostatków wynikających z zawarcia regulacji w KPA postępowania przed NSA do spraw najbardziej zasadniczych, przy równoczesnym odesłaniu w sprawach nie unormowanych do "odpowiedniego" stosowania przepisów kpc, co wywołuje nierzadko niejasności. Prokuraturze Generalnej przekazywano do wykorzystania komunikaty o rozstrzygnięciach NSA w ważniejszych kwestiach prawnych. Można oczekiwac, że przywrócenie po latach specjalizacji, przez wyodrębnienie w Departamencie I Prokuratorii Generalnej zespołu kontroli przestrzegania prawa, przyczyni się do urealnienia współdziałania NSA z Prokuraturą w sferze kontroli stosowania prawa administracyjnego.

4. Na odnotowanie zasuguje współdziałanie zwane z m i n i s t e r s t w a m i: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, które przesyłały Sędziowi do zaopiniowania projekty szersu ważniejszych aktów prawnych, a niekiedy występuły o wyrażenie opinii, w indywidualnych skomplikowanych sprawach, których NSA nie mógł rozpoznać w trybie procesowym. Prezesi Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widorisk oraz Głównego Urzędu Cek spotykali się w Siedzibie z jego kierownictwem w celu omawiania zagadnień wiążących się ze stosowaniem prawa przez podległe im organy. Ministerstwa reagując na wystąpienia kierownictwa Sądu wydawały zalecenia terenowym organom administracji państwej w celu usunięcia stwierdzonych uchybien w ich działalności.

5. Szczególnego podkreślenia wymaga zainteresowanie działalności NSA przedstawicieli nauki prawa w kraju i za granicą, mależą tu wymienić wizyty w Siedzibie pracowników naukowych Bułgarii i ZSRR, a z państw zachodnich: z Francji, RFN, Berlina

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

Wizyty w Siedzibie złożyli, interesując się jego działalnością, wiceministrowie sprawiedliwości Bułgarii, Mongoli, NRD, Węgier, ZSRR oraz minister sprawiedliwości Wenezueli. Kontaktu z naukowcami polskimi wyrażały się w głosowaniu przez nich orzeczeń NSA, kierowanemu pracownikom naukowym do prac badawczych uwzględniających orzecznictwo sądowe w związku z opracowywaniem rozpraw dotyczących kontroli decyzji administracyjnych oraz brani u udziału w symposjum.

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

#### Problematyka kadrowa, socjalna i finansowo-gospodarcza.

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

1. 75 pracowników administracyjnych oraz obsługi.

Spośród 48 sędziów, 18 zatrudnionych jest w Warszawie, zaś 30 w ośrodkach ziemskich. Z liczby tej 34 należy do PZPR, 5 do SD, 2 do ZSL, 7 jest bezpartyjnych. Wśród 48 sędziów, 28

/59%/ przed powołaniem pracowało w sądownictwie powszechnym, 14 /29%/ w administracji państwowej, 4 /8%/ w prokuraturze i

2 /4%/ było pracownikami naukowymi. Fakt, że kadra sędziowska swoim rodowodem sięga do sądownictwa powszechnego, administracji państwowej, pracowników naukowych i prokuratury w sposób szczególnie korzystny wpływa na właściwy kierunek i poziom orzecznictwa sądowego.

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

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

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

Czynione są starania o poszerzenie powierzchni lokalowej.

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

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

#### Wnioski

1. Analiza działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego na

– przestrzeni roku 1981 upoważnia do stwierdzenia, że zakonczony został okres jego organizacyjny. Sąd stał się w pełni organem wymiaru sprawiedliwości, w którym funkcja orzeczniknicza stała się jego funkcją podstawową.

2. Liczba i przekrój pod względem rzeczowym skarg wnoszonych do Sądu, a także wysoki wskaźnik skuteczności tych skarg potwierdzają, że faza decyzji politycznej wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych w PRN – jako zasadystycznej. Nieuzasadnione okazały się również obawy, że nowa instytucja sparaliżuje działalność administracji państwowej. Wprost przeciwnie, z perspektywy roku można stwierdzić, że orzecznica i profilaktyczna działalność NSA, przyczyniając się do wzrostu zaufania obywateli do instytucji prawnych państwa socjalistycznego, służy równocześnie pomocą organom administracji w jednolitym i prawidłowym stosowaniu prawa oraz odbudowywaniu do nich zaufania społeczeństwa.

3. "Świętłe skargi wnoszonych do NSA przestrzegane prawa przez administracje na suw szeregi w ażnych zatrzeźwionych, o czym świadczy wysoki wskaźnik /41%/, spraw założonych uwzględnieniem skarg, nie licząc spraw, w których stopień stwierdzonych naruszeń prawa nie dawał podstaw do uchylenia zaskarżonych decyzji. W prawdzie, jak wykazano to w sprawozdaniu, orzecznictwo administracyjne i sądowe w tych sprawach nie mogą być wyłącznie miernikiem działalności administracji, jednakże ujawnione naruszenia nie mogą pozostać bez reakcji właściwych organów.
4. Orzecznictwo sądowe charakteryzowało pogłębione wejście w sferę działalności administracji w formie decyzji. Znalazło to swój szczegółowy wyraz w zakresie kontroli decyzji uzna - n i o w y c h , przez stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów normujących przedmiotowy zakres kontroli sądowej.
5. Realizowana była skutecznie większość wniosków zawiąznych w sprawozdaniu z działalnością Sądu za rok 1980, jak np.: utworzenie ośrodków zamiejscowych Sądu, wzmocnienie kadry sądowej, wprowadzenie specjalizacji rzeczowej w Sądzie w Warszawie, powołanie wydziałów procesowych, wzmocnienie Biura Orzecznictwa, rozszerzenie działalności profilaktycznej, wykorzystywanie analizy działalności orzeczniczej dla informowania właścicieli organów o nieadekwatności przepisów materialnego prawa administracyjnego lub wykorzystywanie jej w pracach legislacyjnych. Realia stanu wojennego ograniczyły natomiast przejściowo podjęta publikację orzeczeń sądowych. Nie zostały rozwiązane ostre problemy lokalowe Sądu w Warszawie.
6. Na tle analizy zainteresowania organów administracji postępowaniem przed sądem należy domagać się większego udziału w rozprawach sądowych p ełnomocników organizowanych, których decyzje zostały zażkarczone.

7. Wydaje się pożądana reorientacja działalności Prokuratury w zakresie normowanym przepisami KPA o sądowej kontroli decyzji administracyjnych, w szczególności przez:
- korzystanie przez prokuratorów z możliwości zaskarżania decyzji do NSA, zwłaszcza w sprawach, w których strony nie są zainteresowane we wniesieniu skarg, z przyczyn o których była mowa,
  - trafniejszy wybór spraw, w których prokurator zgłasza udział, zwłaszcza o dużym znaczeniu społecznym oraz w których występują problemy prawne, nawet kosztem ilościowego zmniejszenia udziału w innych sprawach,
  - włączanie się do postępowania również prokuratorów Prokuratury Generalnej; inspiracja tego udziału mogłaby wychodzić również od strony NSA przez przyjęcie dopuszczalności stosowania art. 59 kpc.
  - 8. W celu ułatwienia zapewnienia jednolitości orzecznictwa NSA i pogłębienia współdziałania z SN należałoby przystąpić do realizacji ustalenia wskazującego na dopuszczalność przedstawiania przez składy orzekające NSA pytania prawny ch Sędziowi Najwyższemu – na podstawie art. 391 kpc.
  - 9. Przystąpić się do badań skuteczności orzecznictwa sądowego oraz bardziej pogłębionych badań zakresu i stopnia przestrzegania prawa przez organy administracji państowej.
  - 10. Zaczynając swoją aktualność d l u g o f a l o w e w n i o s k i za sprawozdania za rok 1980 w sprawie rozwijania działalności profilaktycznej oraz wykorzystywania wniosków z orzecznictwa sądowego w pracach legislacyjnych.

w których NSA deklaruje nadal swój udział.

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

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

wej Sądu w Warszawie.

Warszawa, styczeń 1982 r.

Zat. Nr 2

Ogólny wpływ spraw według województw w okresie od 1.I.-31.XII.1981r.  
(skarbi na decyzję)

Lp.	Województwa	Wpływ % ogólnej sumy spr.	Lp.	Województwa	Wpływ % ogólnej sumy spr.		
1.	Stettynowskie	132	15,8%	26.	Olsztyńskie	66	0,9%
2.	Białopodlaskie	124	1,7%	27.	Opolskie	112	1,6%
3.	Białostockie	221	3,1	28.	Ostrołęckie	50	0,6%
4.	Bielskie	187	2,6%	29.	Piastowskie	68	0,9%
5.	Bydgoskie	227	3,1%	30.	Piotrkowskie	89	1,3%
6.	Ciechanowskie	46	0,6%	31.	Fliszkie	50	0,6%
7.	Częstochowskie	42	0,5%	32.	Poznańskie	296	4,1%
8.	Częstochowskie	108	1,5%	33.	Przemyskie	60	0,8%
9.	Ełbląskie	72	1%	34.	Radomskie	130	1,9%
10.	Gdańskie	350	4,9%	35.	Rzeszowskie	103	1,4%
11.	Gorzowskie	80	1,2%	36.	Siedleckie	97	1,3%
12.	Jeleniogórskie	49	0,7%	37.	Sieradzkie	63	0,9%
13.	Kaliskie	162	2,4%	38.	Skiermiewickie	74	1,1%
14.	Katowickie	282	4%	39.	Slupskie	82	1,2%
15.	Kieleckie	204	2,8%	40.	Swalskie	80	1,2%
16.	Konińskie	88	1,3%	41.	Szczecinskie	261	3,6%
17.	Koszalińskie	64	0,9%	42.	Tarnobrzeskie	79	1,1%
18.	Krakowskie	219	3,2%	43.	Tarnowskie	117	1,6%
19.	Krośnieńskie	78	1,1%	44.	Toruńskie	121	1,7%
20.	Legnickie	67	0,9%	45.	Wałbrzyskie	83	1,2%
21.	Leszczyńskie	80	1,2%	46.	Wielkopolskie	80	1,2%
22.	Lubelskie	151	2,1%	47.	Wrocławskie	293	4,1%
23.	Łomżyńskie	94	1,3%	48.	Zamojskie	104	1,4%
24.	Łódzkie	213	2%	49.	Zielonogórskie	102	1,4%
25.	Nyska	161	2,3%	50.	Opolskie m:	161	100%

Nadle wypływu  
na bezczynność organów administracji

39 skarz

## Zał. Nr 2

Skargi na wydane decydu administracyjne - zakwalifikowane  
do rozpoznania w trybie procesowym / 1.I.-31.XII.1982 r./.

Lp.	Symbol	Rodzaj spraw	Wpisyw	% ogólnej sumy skarg
1.	601	budownictwo	897	12,3%
2.	602	ceny, opłaty i stawki taryfowe	16	0,2%
3.	603	drogi publiczne	98	1,4%
4.	604	działalność w dziedzinie wytwórczości ludności	117	1,7%
5.	605	evidencja ludności	126	1,8%
6.	606	geologia, Geodezja i kartografia	40	0,5%
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	2727	38%
8.	608	gospodarka rafinowej-energetyczna,	-	-
9.	609	gospodarka wodna	10	0,1%
10.	610	gospodarka żywnościowa	67	1%
11.	611	zobowiązania podatkowe i inne	741	10%
12.	612	działalność gospodarcza, handlowa	-	-
13.	613	ocena przyrody oraz środowiska	-	-
14.	614	oświaty i wychowanie, kultura	14	0,2%
15.	615	planowanie przestrzenne i Schutz	41	0,6%
16.	616	planowanie przestrzenne	1618	23%
17.	617	polnictwo i leśnictwo	28	0,4%
18.	618	uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	-	-
19.	619	wywieszczanie nieruchomości i innych praw	318	4,4%
20.	620	zatrudnienia i sprawy socjalne	78	1,1%
21.	621	zdrowie i opieka społeczna	83	1,2%
		inne	108	1,5%
		OGÓŁEM /wiersze od 1 do 21/	7161	100%

## Zał. Nr 3

Ogólne załatwianie spraw w okresie od 1.I.-31.XII.1981 r.

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

0325  
/wiersze od 1-21/

## Zaklętowanie spraw na rozprawach w okresie od 1.I-31.XII.1981 r.

## Sprawy z zakresu kontroli publikacji i widowisk

Lp.	Symbol	Rodzaje spraw	Przytaknięcie	Skarżnik skarżący widowisk /Dz.U. nr 20 poz. 99/ weszły w życie z dniem 1 października tego roku. Ustawa ta poddala kontroli NSA wyłącznie decyzje dotyczące zakazu publikacji i widowisk oraz wydane na podstawie prawa celnego decyzje dotyczące przepadku ustwów i przekazów informacji.
1.	601	budownictwo	280	41,7 %
2.	602	ceremonie, opłaty i slaski karytowne	2	100%
3.	603	drogi publiczne	41	36,5%
4.	604	działalność w dziedzinie wykroczeń czynności	43	32,5%
5.	605	evidencja ludności	64	28,1%
6.	606	geologia, geodezja i kartografia	17	58,8%
7.	607	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	809	40,2%
8.	608	gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcową i materiałową	5	40%
9.	609	Gospodarka wodna	18	11%
10.	610	Gospodarka żywnościowa	-	-
11.	611	zabawisko, podatkowe i inne świadczenia pieniężne	210	47,5%
12.	612	obroty nieruchomościami	5	40%
13.	613	ochrona przyrody oraz środowiska	6	-
14.	614	oswiatowa i wychowawcze, kultura i sztuka	2	-
15.	615	planowanie przestrzenne	13	38,4%
16.	616	rolnictwo i leśnictwo	389	42,1%
17.	617	uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	13	53,8%
18.	618	wywłaszczenie nieruchomości i innych praw	77	37,6%
19.	619	zatrudnienia i sprawy socjalne	15	53,3%
20.	620	zdrowie i opieka społeczna	25	64%
21.	621	inne	7	43%
22.		OGÓŁEM:	2041	41%

Przepisy ustawy z 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz.U. nr 20 poz. 99/ weszły w życie z dniem 1 października tego roku. Ustawa ta poddala kontroli NSA wyłącznie decyzje dotyczące zakazu publikacji i widowisk oraz wydane na podstawie prawa celnego decyzje dotyczące przepadku ustwów i przekazów informacji.

W okresie sprawozdawczym do NSA wpłynęły tylko dwie skargi na decyzje Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk, obie zostały wniesione przez redakcję tygodnika "Solidarność". W obu wypadkach Sąd uwzględnił skargi, uchyając zaskarżone decyzje.

W dniu 27 września sprawę, rozstrzygniętą wyrokiem z dnia 3 listopada 1981 r., przedmiotem skargi było zakwestionowanie przez organy cenzorskie zamisu publikacji w tygodniku listu pracowników "Polmozybytu" w Lublinie, zawierającego pozytywną ocenę roli, którą spełniały tzw. "wydawnictwa niezależne". Organy kontroli publikacji i widowisk obu instancji stanęły na stanowisku m.in., że skoro nadal zachowane w mocy szczegółowe przepisy dekretu z 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Przeklakacji i Widowisk wymagają zezwolenia na wydawanie czasopism i kwalifikują naruszenie tego wymogu jako występek, to poczynią nielegalnych wydawnictw zawarta w liście stanowi poczynienie przestępstwa. To zaś uzasadnia w myśl art. 13 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 nowej ustawy podstawę do wydania decyzji o zakazie publikacji. Naczelny Sąd Administracyjny analizując nieprecyjne klawuły ustawową uchylającą poprzedni dekret, stanął na stanowisku, że wyraźnie zachowane zostały w mocy wyłącznie przepisy dekretu o udzielaniu zezwoleń na wydawanie czasopism oraz w sprawie rejestracji i kontroli zakładów poligraficznych

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

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

- W drugiej sprawie, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 16 listopada 1981 r. redakcja "Solidarności" kwestionowała zakaz publikacji artykułu M. Kozłowskiego pt. "Próba odpowiedzi w sprawie socjalizmu". Organy kontroli publikacji i widowisk podniósły zarzut "poniżenia konstytucyjnego ustroju PRL" /art. 2 pkt 2 ustawy/ przez dowolne zestawienie faktów histo-rycznych z okresu historycznego ustroju socjalistycznego w Polsce przypisując im charakterowy ustroju socjalistycznego w Polsce przypisując im charakterystyczne cechy tego ustroju i opatrując je ujemna kwalifikacją moralną i polityczną. Naczelnny Sąd Administracyjny analizując konstytucję PRL oraz poglądy nauki na temat podstawowych zasad ustroju PRL, doszedł do wniosku, że autor artykułu nie kwestionował żadnej z tych zasad, natomiast poddał krytyce błędne metody stosowane w 36-letniej praktyce budownictwa socjalistycznego. Z tych względów Sąd uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone decyzje.

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