NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1987

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1988 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1987

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1988 r.

Powielono:Zespół Usług Technicznych
Lublin ul.Chopina 8/18
zam.220/88 - 400 egz

Spis treści

I. Uwagi wstępne str 1

II. Wpływ skarg str 1

III. Postępowanie sądowe str 7

IV. Orzecznictwo NSA str 12

V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA str 37

VI. Działalność profilaktyczna NSA str 41

VII. Udział w pracach legislacyjnych str 51

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami str 53

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza str 67

X. Wnioski str 71

Załączniki:

Tabela Nr 1 - Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie

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

Tabela Nr 3 - Załatwienie 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

I. Uwagi wstępne

W roku 1987 minęło 7 lat działalności NSA. Rok ten charakteryzował się, podobnie jak i poprzednie lata, dalszym wzrostem wpływu skarg zarówno na decyzje administracyjne, jak i na bezczynność organów administracji państwowej. W stosunku do roku 1986 łączny wpływ zwiększył się o 8,3%.

Skarżącymi byli najczęściej obywatele. W związku jednakże z wdrażaniem reformy gospodarczej i umacnianiem zasady samodzielności jednostek gospodarczych zwiększyła się liczba skarg wnoszonych przez osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Nadal jednak skargi obywateli stanowiły około 90% ogólnego wpływu.

Dominują w dalszym ciągu skargi na decyzje organów terenowych. Liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych kształtuje się w granicach 22% ogólnego wpływu.

Utrzymał się stosunkowo znaczny wskaźnik skuteczności skarg, obliczany przez porównanie liczby skarg uwzględnionych z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawach. Kształtuje się on wprawdzie różnie w przekroju przedmiotowym /rodzaj spraw/ oraz terytorialnym /w poszczególnych województwach/. Ogólnie jednakże w skali kraju wyniósł 32,6%, co oznacza, że ok. 1/3 skarg uznawanych jest za zasadne z powodu naruszenia prawa przez organy administracyjne.

II. Wpływ skarg

1. W 1987 r. wpłynęło do NSA 13.693 skarg. W porównaniu z 1986 r. nastąpił wzrost wpływu o 1.126 tj. o 8,3%. Dane te nie obejmują około 600 skarg w rozumieniu art.221 Kpa oraz

próśb o porady prawne, informacje lub interwencje NSA w sprawach należących do kompetencji innych organów. Były one bowiem załatwiane w trybie instytucji skarg i wniosków. Sprawozdanie o załatwianiu skarg i wniosków objęte będzie odrębną informacją, która zostanie przedłożona Radzie Państwa.

2. Na decyzje organów terenowych wpłynęło 11.320 skarg, co stanowi 78,6% ogólnego wpływu. Wzrosła nieznacznie /o 23 / liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych, choć udział tych spraw w ogólnej liczbie wpływu zmalał. Liczba tego rodzaju skarg wyniosła 3.090, zaś ich odsetek w ogólnym wpływie kształtował się w granicach 21,4% /w 1986 r. - 23%/. Stosunkowo wysoki wskaźnik skarg spowodowany był m.in. utrzymującym się nadal znacznym wpływem skarg kwestionujących prawidłowość orzeczeń Zarządu Głównego ZBoWiD o odmowie stwierdzenia uprawnień kombatanckich. Skarg takich wniesiono 1.343, co stanowi 43,5% ogólnej liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych.

Wśród innych przyczyn wpływających na utrzymywanie się wysokiej liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych - do najważniejszych zaliczyć należy przekazanie do załatwienia niektórych kategorii spraw w I instancji organom administracji stopnia wojewódzkiego, co przy równoczesnym wymogu wyczerpania przed zaskarżeniem decyzji do NSA toku postępowania odwoławczego powoduje, że przedmiotem skargi jest decyzja organu naczelnego lub centralnego, który występował w sprawie jako organ II instancji. W niektórych sprawach ponadto strony, przed wniesieniem skargi do NSA, domagają się zmiany decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji. Przedmiotem skarg do NSA w takich przy-

padkach są decyzje organu naczelnego bądź centralnego.

Najwięcej skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych - poza omówionymi już skargami na orzeczenia Zarządu Głównego ZBoWiD - wpłynęło na decyzje ministrów: Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej /438/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /244/, Finansów /162/, Zdrowia i Opieki Społecznej /114/, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych /109/, Górnictwa i Energetyki /87/, Handlu Wewnętrznego i Usług /78/, Komunikacji /50/ oraz Głównego Urzędu Ceł /155/.

Wydaje się, że wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu administracji państwowej i upraszczanie zasad postępowania administracyjnego mogą zmniejszyć w pewnym przynajmniej zakresie stopień bezpośredniego zaangażowania organów naczelnych i centralnych w rozstrzyganie indywidualnych spraw administracyjnych, a w konsekwencji również i liczbę skarg na decyzje tych organów.

3. Charakterystyka skarg w przekroju przedmiotowym nie uległa większym zmianom.

Nadal dominującą pozycję zajmowały skargi na decyzje w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Stanowiły one 27,2% ogólnego wpływu, a więc nieznacznie mniej niż w roku 1986 /27,7%/.

Drugą liczebnie grupę, tak jak i w poprzednim roku, stanowiły skargi na decyzje z zakresu zobowiązań podatkowych, ceł i innych świadczeń pieniężnych, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Wskaźnik udziału tych skarg w ogólnej liczbie wpływu skarg do NSA wynosił 22,2% i był identyczny ze wskaźnikiem w 1986 r.

Kolejne miejsca zajmowały skargi w sprawach z zakresu: budownictwa, stanowiące 11,7%, zatrudnienia i spraw socjalnych - 10,2% oraz rolnictwa i leśnictwa - 9,3% ogólnego wpływu. W porównaniu z 1986 r. - wpływ skarg z zakresu budownictwa obniżył się o 0,4%, natomiast skarg w sprawach zatrudnienia i spraw socjalnych - o 1,8%. Wzrósł natomiast nieznacznie /o 0,1%/ wskaźnik wpływu skarg na decyzje dotyczące rolnictwa i leśnictwa.

W pozostałych, mniej liczebnych grupach spraw, wskaźniki udziału skarg w ogólnym wpływie nie uległy istotnej zmianie.

Szczegółowe dane dotyczące charakterystyki skarg zawiera tabela nr 4.

4. W przekroju terytorialnym liczby skarg oraz wskaźniki ich udziału w ogólnym wpływie spraw do NSA nie wykazują większych zmian.

Wśród niektórych województw, z których w ubiegłych latach pochodziła znaczna liczba spraw, odnotować jednakże należy dalsze obniżenie się wskaźnika wniesionych skarg w województwie warszawskim stołecznym z 9,0 do 7,6%, Gdańskim z 6,1 do 5,5%, krakowskim z 4,2 do 4,0%, łódzkim z 4,8 do 4,1%, poznańskim z 5,2 do 4,6% i szczecińskim z 3,3 do 3,2%. Wzrost wskaźnika skarg nastąpił m.in. w woj.bydgoskim z 2,6 do 2,9%, katowickim z 4,7 do 6,4% i wrocławskim z 3,9 do 4,2%.

Zróżnicowanie liczby skarg w przekroju terytorialnym spowodowane jest kilkoma przyczynami. Jedną z nich jest niewątpliwie liczba mieszkańców poszczególnych województw. Niemniej istotne, jak się wydaje, są jednak i takie czynniki, jak np. stopień uprzemysłowienia i urbanizacji oraz poziom kultury ogólnej i prawnej mieszkańców, a także przygotowanie zawodowe urzędników i jakość pracy organów administracji państwowej.

5. Wskaźnik skarg na niewydanie decyzji w terminie /na bezczynność organów administracji/ wzrósł z 1,6 do 1,9% ogólnej liczby spraw. Spraw takich wpłynęło 283. Społeczne reperkusje postępowań w tych sprawach są szczególnie wymowne. Sprawy te świadczą bowiem - w przypadkach skarg uwzględnionych - o naruszaniu w postępowaniu administracyjnym zasady szybkiego załatwienia spraw obywateli. Potwierdzenie zarzutu niewydania decyzji w terminie zobowiązuje NSA do wydania wyroku nakazującego wydanie decyzji w określonym czasie oraz zasądzenia kosztów postępowania na rzecz skarżącego.

6. Obniżył się wskaźnik skarg wnoszonych przez obywateli o 2,9% i wyniósł 89,2% ogólnego wpływu. Zwiększony udział skarg jednostek gospodarki uspołecznionej głównie na decyzje w sprawach zobowiązań podatkowych oraz opłat za zanieczyszczenie środowiska spowodowany został, jak należy sądzić, umacnianiem samodzielności finansowej tych jednostek oraz wdrażaniem nowych zasad gospodarowania.

7. Nadal niewielka była liczba skarg wniesionych przez prokuratorów, które wpłynęły do NSA. Skarg takich wpłynęło 22 /w 1986 r. - 18/. NSA nie posiada danych dotyczących tego, ile skarg wniesionych przez prokuratorów zostało uwzględnionych przez organy administracji.

8. W 1987 r. organy samorządu mieszkańców wniosły do NSA 29 skarg. Skargi te kwestionowały najczęściej decyzje w sprawach z zakresu prawa budowlanego, planowania przestrzennego, prawa

lokalowego i wodnego oraz rolnego /ustalanie kandydatów na nabywców gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi/.

W nielicznych sprawach organy samorządu mieszkańców nie będące stroną, uczestniczyły w postępowaniu sądowym jako podmioty zainteresowane. Miały one wówczas prawo składania wniosków i uwag, dotyczących rozpatrywanej sprawy.

Niewielka liczba spraw, w których uczestniczyły organy samorządu mieszkańców świadczy o nikłym wykorzystywaniu przez nie uprawnień do udziału w postępowaniu zarówno administracyjnym, jak i sądowym, i to nawet w takich sprawach jak lokalizacja inwestycji, ochrona i kształtowanie środowiska, czy ustalanie zakresu uprawnień do korzystania ze wspólnot gruntowych i mienia gminnego.

9. NSA nie posiada pełnych danych dotyczących liczby skarg wnoszonych na decyzje ostateczne, które po uznaniu skargi w całości za słuszną - zostały zmienione lub uchylone na podstawie przysługującego organom administracji państwowej prawa do tzw. autokontroli /art.200 § 2 Kpa/. W takich przypadkach organ orzekający nie nadaje skardze dalszego biegu. Mimo takiego sposobu rozstrzygnięcia oraz braku ustawowego obowiązku informowania Sądu o uwzględnieniu skargi, względy ewidencyjno-analityczne przemawiają za doręczaniem NSA odpisów wydawanych w tym trybie decyzji. Decyzje takie stanowią bowiem cenny materiał badawczy dla ustalenia m.in. stopnia i zakresu wykorzystywania przez obywateli instytucji kontroli legalności decyzji administracyjnych w postępowaniu administracyjno-sądowym. Kierując się tymi względami, Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska zalecił 14 stycznia 1981 r.,

aby kopie takich decyzji doręczane były NSA. Zalecenie to nadal aktualne i w późniejszym czasie przypominane, nie jest realizowane. Wprawdzie w 1987 r. nastąpiła w tym względzie pewna poprawa, lecz w stopniu niewystarczającym. Byłoby może celowe wydanie nowego aktu wyższej rangi /np.pisma Premiera/, który byłby w pełni przestrzegany.

III. Postępowanie sądowe

1. W 1987 r. Naczelny Sąd Administracyjny załatwił łącznie 14.047 skarg, w tym 284 skargi na bezczynność organów administracji państwowej. W porównaniu z rokiem 1986 liczba załatwień zwiększyła się o 1.757 spraw /14,3%/. Na rozprawach załatwiono 9.601 /68,4%/, na posiedzeniach niejawnych natomiast 4.446 skarg /31,6%/. Załatwienie sprawy na posiedzeniu niejawnym następowało najczęściej wówczas, gdy istniały przesłanki do odrzucenia skargi np. dotyczyła ona aktów administracyjnych lub czynności nie podlegających kontroli NSA, została wniesiona po terminie przy równoczesnym braku wniosku o jego przywrócenie lub braku podstaw do przywrócenia terminu albo gdy skarga - mimo wezwania - nie została opłacona. Na posiedzeniach niejawnych wydawano również postanowienia umarzające postępowanie przed NSA, gdy skarżący przed rozprawą cofnął skargę.

Pewna liczba spraw załatwianych na rozprawach kierowana była najpierw na posiedzenie niejawne celem rozstrzygnięcia wniosków stron w przedmiocie przywrócenia terminu do złożenia skargi, zwolnienia od kosztów sądowych lub wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Na posiedzeniach niejawnych oceniano również kwestie dotyczące właściwości NSA.

2. W dalszym ciągu w aktach administracyjnych przesyłanych wraz ze skargami do NSA stwierdzono wiele braków i nieprawidłowości, których wyeliminowanie - w drodze telefonicznych i pisemnych interwencji NSA - przedłużało postępowanie sądowe. Dał się wprawdzie zauważyć w tym względzie pewien postęp. Nie jest on jednak jeszcze wystarczający.

Do najważniejszych uchybień, należy zaliczyć przedstawianie akt nie zawierających wszystkich dowodów, na których oparto wydane w sprawie decyzje. Typowym przykładem takich nieprawidłowości były np. sprawy z zakresu prawa budowlanego, w których brak było wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również wiarygodnych informacji dotyczących mocy prawnej takiego planu /czy i kiedy uchwała rady narodowej zatwierdzająca plan została ogłoszona w wojewódzkim organie promulgacyjnym/.

Nadal dość liczne były przypadki niewłaściwego dokumentowania przeprowadzonych w postępowaniu administracyjnym czynności procesowych. Niektóre akta nie zawierały bowiem np.protokółów rozpraw i dokonanych oględzin albo też protokóły sporządzane były w sposób i formie nie odpowiadającej prawu, co odbierało im moc dowodową.

W znacznej liczbie spraw stwierdzano również uchybienia w zakresie doręczania stronom decyzji. Niektóre organy administracji państwowej - wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów - wysyłają decyzje listami zwykłymi lub nawet listami poleconymi ale bez potwierdzenia ich odbioru. Nie są dołączane również koperty, w których strony nadsyłają skargi. Uniemożliwia to w konsekwencji często ustalenie, czy skarga została wniesiona w

terminie oraz powoduje dodatkowe czynności w postępowaniu przed NSA, przedłużając to postępowanie.

3. Nadal, mimo wielokrotnego sygnalizowania tego problemu przez NSA oraz w kontrolach NIK, miały miejsce liczne przypadki przesyłania do NSA skarg wraz z aktami po upływie trzydziestodniowego terminu od daty wniesienia skargi przez stronę /art. 200 § 2 Kpa/.
W niektórych sprawach przekroczenia te były szczególnie rażące.

Ministerstwo Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w sprawie I SA 905/87 przekazało skargę po upływie 13 miesięcy od daty jej wniesienia.

Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych przekazało skargę w sprawie IV SA 965/87 po 15 miesiącach od jej otrzymania.

Dyrektor Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miasta m.st. Warszawy przekazał Sądowi akta w sprawie I SA 74/87 po upływie 17 miesięcy, w sprawie zaś I SA 922/87 po 18 miesiącach od daty wniesienia skargi.

Izba Skarbowa w Białymstoku w sprawach III SA 1389/87 i III SA 1390/87 przekazała skargi po 12 i 17 miesiącach.

Naczelny Architekt Warszawy w sprawie IV SA 976/87 przekazał skargę po 11 miesiącach. Ten sam organ w sprawie IV SAO 6/87 pomimo otrzymania skargi w styczniu 1987r. - nie nadesłał jej do Sądu do 31 grudnia 1987 r. Dwukrotne ponaglenia NSA pozostały bez odpowiedzi.

Przedstawione wyżej oraz inne tego rodzaju przykłady przedłużającego się postępowania administracyjnego powodują

skargi obywateli, kierowane również do NSA, w których zarzuca się organom administracji państwowej opieszałość, ignorowanie interesów stron, a nawet złą wolę w załatwianiu poszczególnych spraw. Ostateczne wyeliminowanie tych uchybień wymaga zdecydowanych działań, a w tym realizacji wydanych w tej kwestii zaleceń przez Sekretarza Stanu Urzędu Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1985 r. i 10 lipca 1987 r.

4. Na przebieg postępowania przed NSA w istotny sposób wpływa aktywność jej uczestników, a w tym głównie stron i ich pełnomocników. Zgodnie bowiem z regułami kontradyktoryjnego postępowania sądowego - broniąc swych racji i interesów - umożliwiają oni Sądowi dokładne wyjaśnienie stanu prawnego sprawy i wydanie prawidłowego orzeczenia.

Udział pełnomocników organów administracji państwowej w rozprawach nie jest wystarczający. Uczestniczyli oni przeciętnie w 54,4% spraw rozpoznawanych na rozprawach /w 1986 r. udział ten wynosił 48,4%/. W przekroju terytorialnym wskaźnik kształtował się w sposób zróżnicowany. W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku wynosił tylko 13,2%, w Katowicach - 42,5%, we Wrocławiu i Poznaniu - 66,2 i 68,6%, natomiast w Krakowie i Lublinie - 70%. W sprawach rozpoznawanych przez NSA w Warszawie zwraca uwagę bardzo niski udział w rozprawach przedstawicieli organów naczelnych i centralnych /poza MSW oraz GUC/. W Warszawie bardzo często uczestniczyli natomiast w rozprawach przedstawiciele izb skarbowych oraz dyrektor Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Miasta st.Warszawy.

5. Prokuratorzy brali udział w 992 sprawach /11%/ wyznaczonych na rozprawach. Uczestniczyli głównie w sprawach z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, budownictwa i ochrony środowiska. Prokuratorzy zawiadamiani byli z urzędu o wszystkich sprawach wyznaczanych na posiedzenia NSA, a ponadto dodatkowo o sprawach, w których udział prokuratora byłby zdaniem Sądu szczególnie pożądany.

6. Zróżnicowany był również udział adwokatów, którzy występowali najczęściej, jako pełnomocnicy skarżących. Wystąpili oni na rozprawach w 22,1% rozpoznawanych spraw /w 1986 r.- 21%/. Najniższy wskaźnik udziału odnotowano w Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku /7,3%/ i Wrocławiu /13,1%/, najwyższy natomiast w Krakowie /40%/.

Rosnący udział adwokatów w postępowaniu sądowym oraz dające się zauważyć specjalizacja w poszczególnych kategoriach spraw może przyczynić się do podniesienia poziomu pomocy prawnej zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i przed NSA.

7. Pomimo zwiększonego wysiłku kadry sędziowskiej liczba spraw niezałatwionych na koniec 1987 r. znacznie wzrosła, co odbiło się niekorzystnie na szybkości postępowania. Do rozpoznania bowiem w 1988 r. pozostało 5.026 spraw, co stanowi 4,1% przeciętnego miesięcznego wpływu. W porównaniu z 1986 r. nastąpił więc wzrost zaległych spraw o 646, tj. o 14,7%. Szczególnie trudna sytuacja zaistniała w NSA w Warszawie, w którym do rozpoznania pozostało 2.912 spraw, stanowiące 5,4% miesięcznego wpływu. Jedynie w niektórych ośrodkach zamiejscowych /np.Kraków, Lublin/ szybkość postępowania sądowego nie stanowi problemu.

Ten niekorzystny stan spowodowany został wspomnianym już

poprzednio znacznym wzrostem wpływu spraw /o 8,3%/, z których znaczna część charakteryzowała się skomplikowanym stanem faktycznym i prawnym, wymagającym zwiększonego wysiłku sędziów do ich rozpoznania. Pomimo podjęcia wszelkich środków zaradczych i zwiększenia ilości załatwionych spraw o 14,3% w stosunku do 1986 r. nie zdołano opanować wpływu. Poprawa sprawności postępowania sądowego wymaga przede wszystkim znacznego zwiększenia obsady sędziowskiej. Działania zmierzające do zwiększenia obsady kadrowej nie przyniosły spodziewanych rezultatów z przyczyn niezależnych od NSA, a zwłaszcza z powodu trudności w zatrudnieniu odpowiednio kwalifikowanych prawników oraz braku mieszkań, o czym szerzej mowa w pkt IX informacji.

IV. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. W 1987 r. w zakresie problematyki l o k a l o w e j i m i e s z k a n i o w e j nie nastąpiły istotniejsze zmiany ani pod względem liczby wnoszonych skarg, ani ich treści merytorycznej. Nadal ta grupa spraw była dominującą w rodzajowym podziale skarg wnoszonych do NSA. Przeważały skargi na decyzje dotyczące mieszkań funkcyjnych, odmowy przydziału lokali mieszkalnych oraz ustalenia wysokości czynszu. W sprawach dotyczących mieszkań funkcyjnych utrzymywała się aktywność zakładów pracy w podejmowaniu działań zmierzających do opróżnienia tych mieszkań przez osoby, które wobec ustania stosunku zatrudnienia utraciły prawo do korzystania z nich.
Nadal podstawową przeszkodą do odzyskania takich mieszkań przez zakłady pracy był brak lokali zamiennych oraz pomieszczeń zastępczych, w tym w szczególności na terenie małych miast oraz wsi.

Powodowało to negatywne skutki zwłaszcza dla państwowych gospodarstw rolnych i leśnych oraz przedsiębiorstw mechanizacji rolnictwa, mieszczących się w większości w takich miejscowościach. Zakłady pracy nie mogły bowiem, mimo znacznych nieraz zasobów mieszkaniowych wykorzystywać ich na potrzeby nowoprzyjmowanych pracowników, co w konsekwencji utrudniało wykonywanie zadań produkcyjnych. Nie wydaje się, aby stan ten uległ istotniejszej zmianie w wyniku nowych uregulowań prawnych, wprowadzonych nowelą do prawa lokalowego, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1988 r.

Po noweli, NSA - na skutek zlikwidowania instytucji mieszkań funkcyjnych - nie będzie już posiadał kompetencji w tych sprawach.

Niewielka liczba mieszkań uzyskiwanych w wyniku tzw. budownictwa komunalnego, a także niewielka liczba mieszkań zwolnionych w już istniejącym zasobie komunalnym, powodowała, że terenowe organy administracji państwowej często odmawiały uwzględnienia wniosków o przydział mieszkań i to także osobom, które były w trudnych warunkach mieszkaniowych i uzyskiwały niskie dochody, uniemożliwiające ubieganie się o mieszkania spółdzielcze. Decyzje negatywne wydawane w takich sprawach były z reguły przedmiotem skarg wnoszonych do Sądu. Mimo obiektywnie istniejących przyczyn uzasadniających przydzielanie mieszkań, Sąd - zgodnie z istotą kontroli legalności decyzji administracyjnych - skargi takie oddalał, chyba że w czasie postępowania administracyjnego dopuszczono się istotnych naruszeń prawa procesowego lub materialnego. Jednakże nawet uchylenie przez Sąd decyzji niekorzystnej dla skarżącego nie oznacza, że żądanie przydziału lokalu mieszkalnego w nowym

postępowaniu będzie mogło być uwzględnione.

Sprawy dotyczące wysokości czynszu najmu dotyczyły z reguły mieszkań zajmowanych bez tytułu prawnego w budynkach położonych na terenie państwowych gospodarstw rolnych. Osoby nieuprawnione do zajmowania tych mieszkań zobowiązane były do opłacania czynszu według stawek zwiększonych czterokrotnie, co prowadziło do skarg. W innych zaś budynkach źródłem powstających sporów były kwestie związane z wykonaniem przez najemców ulepszeń w zajmowanym lokalu, których koszty nie zostały zwrócone najemcy przez wynajmującego. Wspomniana już nowelizacja prawa lokalowego spowoduje, jak należy sądzić, ograniczenie liczby tego rodzaju skarg.

2. Stosowanie przepisów ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce g r u n t a m i i w y w ł a s z c z a n i u n i e r u c h o m o ś c i w dalszym ciągu wywoływało trudności w orzecznictwie administracyjnym i sądowym. Wynikało to m.in. z nieprecyzyjnych uregulowań ustawy, a także z odmiennych niż uprzednio rozwiązań dotyczących opłat za korzystanie z gruntów państwowych. W grupie spraw dotyczących gospodarki terenami, dominują skargi z zakresu opłat. Udzielona przez Sąd Najwyższy w marcu 1987 r. odpowiedź na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zasad ustalenia na podstawie powyższej ustawy opłat za prawa użytkowania wieczystego istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, przyczyniła się do ujednolicenia praktyki orzecznictwa administracyjnego i sądowego oraz spowodowała pewne zmniejszenie liczby skarg w tym zakresie. Zwiększyła się natomiast liczba skarg państwowych jednostek organizacyjnych kwestionujących wysokość ustalonych przez organy administracyjne opłat, a w wielu przypadkach i samą zasadę pobierania opłat. Państwowe jednostki organizacyjne wykorzystujące grunty państwowe na cele użyteczności publicznej /szkoły, szpitale, muzea, parki/ wyrażały pogląd, że powinny być zwolnione od opłat, ponieważ opłaty te zmniejszają wysokość przyznanych im na działalność podstawową środków budżetowych. Do czasu wejścia w życie omawianej ustawy z 29.IV.1985 r. grunty wykorzystywane na cele użyteczności publicznej zwolnione były od opłat. Poważne trudności w orzecznictwie administracyjnym wywoływała też kwestia opłat za użytkowanie wieczyste gruntów zabudowanych wchodzących w skład gospodarstw rolnych, głównie ogrodniczych - przekazanych osobom fizycznym na terenie miast na podstawie ustawy z 14.VII. 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Obowiązująca ustawa z 29.IV.1985 r. nie unormowała tego zagadnienia. Organy administracyjne szukając możliwości wypełnienia luki prawnej, stosowały w takich sprawach powyższą ustawę. Decyzje takie jednakże - jako nie mające podstaw prawnych - były przez Sąd kwestionowane. Celowe byłoby więc dokonanie w ustawie o gospodarce gruntami odpowiednich zmian legislacyjnych.

Nastąpił pewien wzrost skarg osób na decyzje odmawiające przyznania ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą. W skargach formułowano niejednokrotnie zarzut, że uprawnienia do ekwiwalentu są iluzoryczne, skoro organy administracji nie dysponują wystarczającym zasobem działek budowlanych i lokali przeznaczonych na ten cel, zaś roszczenia z tego tytułu wygasają po dniu 31 grudnia 1988 r. Wprowadzone przez przepisy wykonawcze - bez podstawy ustawowej - ograniczenia dowodowe w tych sprawach zostały w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 10 czerwca 1987 r. wydanym na wniosek Prezesa NSA usunięte.

Do Sądu wpłynęło ponad 70 skarg kwestionujących decyzje odmawiające przyznania odszkodowania za tzw. grunty warszawskie przejęte przez Państwo na mocy dekretu z 1945 r. Skarżący zarzucali, że uregulowania prawne zawarte w art.89 ust.1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości stanowiące, że z dniem 1 sierpnia 1985 r. wygasają prawa do odszkodowania za przejęte grunty i budynki - sprzeczne jest z Konstytucją PRL i zasadą sprawiedliwości społecznej. Sąd uznając, że zaskarżone decyzje zgodne są z prawem - w większości skargi takie oddalał. W kilku jedynie sprawach skargi uwzględniono, gdyż przeprowadzone postępowanie administracyjne nie wyjaśniło wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności i mogło to mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy.

O pojawiających się na tle tych spraw postulatach zmiany stanu prawnego Prezes NSA zawiadomił Przewodniczącego Sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych. Nie uznano natomiast za możliwe zakwestionowanie art.89 ust.1 ustawy przez Trybunał Konstytucyjny.

3. W grupie skarg na decyzje w s p r a w a c h r o l - n y c h w dalszym ciągu najliczniejsze były skargi na decyzje dotyczące ustalania kandydatów na nabywców gruntów Państwowego Funduszu Ziemi.

Zasady wymienione w zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 1982 r., które dotyczą tych zagadnień, budzą istotne zastrzeżenia, gdyż nie uwzględniają w pełni potrzeb gospodarczych. Sztywne ustalenie kolejności pierwszeństwa w nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych nakazuje niejednokrotnie rozstrzygać sprawę w sposób niezgodny z interesem gospodarczym

oraz społecznym i uniemożliwia realizowanie zasad powszechnie stosowanych przy ocenie racjonalnej gospodarki rolnej. Przyjęcie, że kryterium decydującym o pierwszeństwie w nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych jest wyłącznie wywiązywanie się z zawartych umów kontraktacyjnych, a nie uwzględnianie wypadków losowych /np.powódź, pożar, choroby zwierząt itp./ powoduje, że część rozstrzygnięć nie jest zgodna zarówno z zasadą prawidłowego rozwoju gospodarki rolnej, jak i z poczuciem sprawiedliwości. Organy opiniujące /kółka rolnicze, zebrania wiejskie/ z kolei np.z zasady uwzględniają poziom prowadzonych gospodarstw rolnych kandydatów na nabywców, osiągane wyniki produkcyjne, posiadanie odpowiedniego zabezpieczenia siły roboczej, budynków, sprzętu, inwentarza itp. i nie przywiązują wagi do tego, czy kandydat dostarczył określoną ilość zboża w ramach zawartej umowy kontraktacyjnej.

Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 1982 r. ustalające pierwszeństwo w nabyciu państwowych nieruchomości rolnych przez młodych rolników nie uwzględnia również takich sytuacji występujących w praktyce, że młody rolnik nie prowadzi gospodarstwa rolnego, nie ma inwentarza żywego i martwego ora budynków, a ubiega się o nabycie niewielkiej powierzchni gruntów /np.1 lub 2 ha/, która nie gwarantuje utworzenia gospodarstwa zdolnego do towarowej produkcji rolnej.

W poprzednich sprawozdaniach składanych Radzie Państwa i w wystąpieniach zgłaszanych Ministrowi Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazywano na przykłady nieracjonalnych rozwiązań prawnych, regulujących sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych oraz postulowano wprowadzenie zmian legislacyjnych. Pierwszeństwo ustalone na rzecz długoletnich dzierżawców oraz współwłaścicieli sprzedawanej nieruchomości jest powszechnie

akceptowane. Natomiast ustalenie pierwszeństwa na rzecz pozostałych kandydatów wymienionych w zarządzeniu jest krytykowane i utrudnia prawidłowe realizowanie polityki rolnej państwa. Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych powinna umożliwiać np. bezinwestycyjne przeprowadzenie scalenia gruntów rolnikowi, który ma działkę bezpośrednio przylegającą do nabywanej działki, poszerzenie zbyt wąskiego siedliska, na którym rolnik nie może /ze względu na odległości/ wznieść niezbędnych budynków, zapewnienie dogodnego dojazdu do gruntów i budynków, upełnorolnienie gospodarstwa rokującego dobre wyniki produkcyjne, zlikwidowanie uciążliwej szachownicy pól oraz nabycie gruntu rolnikowi posiadającemu odpowiednie przygotowanie rolnicze i stosującemu nowoczesne rozwiązania agrotechniczne. Takich i innych potrzeb gospodarczych w rolnictwie nie sposób zrealizować przy istniejącym obecnie sztywnym ustalaniu pierwszeństwa. Dotąd nie dokonano zmian legislacyjnych, które by umożliwiły racjonalne wykorzystywanie gruntów PFZ.

Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw było w zasadzie jednolite i zmierzało do realizacji zasady, aby sprzedawano grunty państwowe tym rolnikom, którzy dają gwarancję prowadzenia na nich towarowej produkcji rolnej, względnie tym, którzy chcą powiększyć posiadane małe gospodarstwa rolne, a mają równocześnie zapewnioną siłę roboczą, sprzęt, inwentarz i zabudowania umożliwiające rozwinięcie takiej produkcji w przyszłości.

W minionym roku nadal utrzymywała się niewielka liczba skarg na decyzje w sprawach dotyczących s c a l a n i a g r u n t ó w . Może to wskazywać na niedostateczne zainteresowanie rolników i organów administracji państwowej poprawą -

w tej drodze - struktury przestrzennej gospodarstw rolnych.

W ubiegłorocznej informacji przedstawiono trudności, jakie dla orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących o c h r o n y g r u n t ó w r o l n y c h i l e ś n y c h stwarzały niedostatki regulacji prawnej, polegające na nie zamieszczeniu w ustawie z 1982 r. przepisów międzyczasowych. Występujące w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności rozstrzygnął - na wniosek Prezesa NSA - Sąd Najwyższy w uchwale Całej Izby Cywilnej i Administracyjnej w sposób aprobujący w pełni jednolite orzecznictwo NSA. Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw jest obecnie jednolite. Praktyka dostarcza jednakże szeregu przykładów świadczących o niespójności przyjętych w ustawie rozwiązań szczegółowych, które w sposób istotny wpływają na poziom orzecznictwa administracyjnego. Niespójności te są sygnalizowane w orzecznictwie sądowym i powinny być usunięte przy przygotowywanej nowelizacji przepisów regulujących kwestię ochrony gruntów rolnych i leśnych.

4. Liczba skarg na decyzje z zakresu r z e m i o s ł a , h a n d l u i i n n y c h r o d z a j ó w d z i a ł a l n o ś c i g o s p o d a r c z e j , uległa nieznacznemu wzrostowi. Skargi te kwestionowały przede wszystkim odmowy udzielenia zezwolenia lub cofnięcia udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. W dalszym ciągu stosunkowo często organy administracyjne podejmowały decyzje negatywne, które uzasadniano przyczynami nie wynikającymi z przepisów prawa, a z powołaniem się na takie fakty, jak "konieczność racjonalnego wykorzystania kadr", "zapewnienie pracowników danej branży w uspołecznionych zakładach produkcyjnych", "ko-

niecznośc wykonania uchwały rady narodowej o rozwoju określonych w nich dziedzin działalności gospodarczej", "pełne pokrycie potrzeb na dany rodzaj działalności" itp., które to potrzeby nie uzasadniają w myśl obowiązujących przepisów decyzji negatywnych. W orzecznictwie sądowym wskazywano w związku z tym wielokrotnie, że przyczyny pozaprawne nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej.

Po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne i po ograniczeniu kontroli NSA w tych sprawach, skargi dotyczyły przeważnie decyzji cofających wydane zezwolenia lub odmawiające zwiększenia zatrudnienia i nie były liczne, choć niektóre z nich, jak np. sprawa "Konspolu", czy "Secury", wzbudziły wielkie zainteresowanie opinii społecznej.

Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw jest jednolite. Ugruntowuje ono konsekwentnie zasadę, że z jednej strony - nie można wydać decyzji negatywnej dla strony, jeśli nie uzasadniają tego wyraźne przepisy prawa, z drugiej zaś - że naruszenie warunków udzielonego zezwolenia może stanowić podstawę do jego cofnięcia.

5. W 1987 r. nastąpił spadek o 10% wpływu skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBoWiD odmawiające s t w i e r d z e n i a u p r a w n i e ń k o m b a t a n c k i c h. Tendencja zniżkowa wystąpiła w tych sprawach po raz pierwszy i należy sądzić, że utrzyma się ona też w przyszłości. Ten rodzaj spraw charakteryzuje się trudnościami udowodnienia zdarzeń, które miały miejsce kilkadziesiąt lat temu.

Nadal najliczniejszą grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią osoby działające w ruchu oporu. Mimo zazwyczaj bardzo młodego wówczas wieku /urodzone w latach 1936 - 1928/ i znacznego upływu czasu, osoby te przedstawiają oświadczenia świadków, którzy potwierdzają wykonywanie przez nie działalności łącznika lub kolportera, a nawet złożenie przysięgi. Ze względu na działanie ruchu oporu w ścisłej konspiracji i potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa jego członkom, a także z uwagi na znaczny upływ czasu są to sprawy bardzo trudne pod względem dowodowym.

Nadal stwierdzano niedostateczną dbałość o rzetelność poświadczanych przez różne organy okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Dotyczy to przeważnie zaświadczeń stwierdzających, że żołnierz, funkcjonariusz MO lub Służby Bezpieczeństwa, a najczęściej członek ORMO - brał udział w walkach o utrwalenie władzy ludowej, bez równoczesnego podania na jakiej podstawie okoliczności te zostały ustalone. Czynności sprawdzające prowadzone przez Zarząd Główny ZBoWiD lub Sąd doprowadzały zazwyczaj do ustalenia, że zaświadczenie zostało wydane na podstawie zeznań świadków, a nie akt personalnych lub innych dokumentów. Nieprawidłowości w wystawianiu zaświadczeń sygnalizowano zwierzchnikom osób wystawiających takie dokumenty.

Nadal liczną grupę osób ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią uczestnicy wojny obronnej 1939 r. Wiele skarg dotyczy też osób przymusowo wcielonych do Wehrmachtu, które po dostaniu się do niewoli na froncie zachodnim ochotniczo wstąpiły do Polskich Sił Zbrojnych, lecz nie brały następnie bezpośredniego udziału w walkach przeciwko Niemcom.

Naczelny Sąd Administracyjny w szerokim zakresie wykorzystywał możliwość uzupełniania materiału dowodowego w postępowaniu sądowym w tych sprawach oraz udzielał pomocy organom ZBoWiD w prawidłowym stosowaniu przepisów prawa /udział sędziów w naradach szkoleniowych aktywu wojewódzkich i Głównej Komisji Weryfikacyjnej oraz robocze kontakty z przedstawicielami Zarządu Głównego ZBoWiD. Uzasadnienia orzeczeń NSA zawierały zazwyczaj znaczną część instrukcyjną, pomocną przy rozstrzyganiu podobnych spraw. Wpłynęło to na poprawę jakości orzeczeń organów ZBoWiD i spowodowało znaczne obniżenie wskaźnika skarg uwzględnionych.

6. Nie uległa zasadniczej zmianie struktura skarg na decyzje w sprawach z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h. Podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały skargi na decyzje w przedmiocie wymiaru podatku obrotowego i dochodowego obciążającego nieuspołecznione rzemiosło i handel oraz podatku wyrównawczego od osób prowadzących działalność na podstawie umów agencyjnych.

W roku 1987 odnotowano znaczne zwiększenie liczby skarg na decyzje organów podatkowych, pozbawiające rzemieślników uprawnień do korzystania ze zryczałtowanych form opodatkowania lub z okresowych zwolnień od podatków z powodu wykonywania prac nie objętych posiadanymi uprawnieniami do wykonywania rzemiosła. Przepisy podatkowe - jako jeden z warunków opłacania podatków w formach zryczałtowanych /np. opłata skarbowa, karta podatkowa, tzw. ryczałt od przychodów ze sprzedaży ewidencjonowanej, ryczałt spółdzielczy/ albo korzystanie z okresowego zwolnienia od podatków nowo uruchomionej działalności zarobkowej - przewiduję wykonywanie działalności zgodnie z uprawnieniami określonymi w odrębnych przepisach. Są nimi przepisy o wykonywaniu i organizacji

rzemiosła. W myśl art.15 ust.1 ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, osoby wykonujące określone rzemiosło mogą podejmować wszelkie czynności i prace niezbędne do całkowitego wykonania i wykończenia wyrobu lub wykonania świadczonej usługi oraz ich zbycia. Podjęcie czynności lub prac, które nie były wyraźnie wymienione w posiadanym przez rzemieślnika uprawnieniu, traktowane było często przez organy podatkowe jako działalność niezgodna z uprawnieniami, powodująca wyłączenie ze zryczałtowanej formy opodatkowania lub utratę uprawnień do korzystania ze zwolnienia od podatków. W sprawach tych Sąd oceniał, czy wykonanie przez rzemieślnika dodatkowych prac, nie objętych posiadanym uprawnieniem, było rzeczywiście niezbędne do całkowitego wykonania świadczenia w sposób określony w art.15 ust.1 wymienionej ustawy, biorąc również pod uwagę udział tych dodatkowych prac w ogólnej wartości świadczenia. W przypadkach stwierdzenia, iż były to rzeczywiście prace niezbędne do kompleksowego wykonania świadczenia - skargi były uwzględniane. Skoro bowiem przepisy podatkowe w zakresie zgodności wykonywanej działalności z posiadanymi przez rzemieślnika uprawnieniami odsyłały do przepisów o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, a te przyznawały rzemieślnikom określone uprawnienia, to brak było uzasadnionej podstawy do nie respektowania tych uprawnień przez organy podatkowe.

Orzecznictwo NSA akcentowało potrzebę ścisłej współpracy organów podatkowych z terenowymi organami administracji państwowej właściwymi w sprawach rzemiosła oraz z właściwymi organami samorządu społeczno-zawodowego i gospodarczego rzemiosła przy dokonywaniu ocen zgodności wykonywanej przez rzemieślników dzia-

łalności z posiadanymi uprawnieniami. Omawiany problem szczególnie wyraźnie zarysowuje się na tle założeń realizacji II etapu reformy gospodarczej, które zakładają m.in. możliwość podejmowania przedsięwzięć, które nie są zabronione przez prawo. Jeżeli bowiem prawo dopuszcza możliwość wykonywania przez rzemieślników prac, które wprawdzie nie są wyraźnie wymienione w posiadanym przez nich uprawnieniu, ale są niezbędne do wykonywania lub wykończenia zleconej roboty albo usługi, to działanie rzemieślnika w ramach tych uprawnień nie powinno powodować restrykcji podatkowych.

7. W 1987 r. nastąpił znaczny spadek wpływu skarg na decyzje Głównego Urzędu Ceł /z 216 w 1986 r. do 149 skarg/. Nadal jednak w sprawach celnych występowało wiele uchybień w postępowaniu administracyjnym i to w kwestiach, które już w latach poprzednich były przedmiotem bądź sygnalizacji Prezesa NSA w trybie art.214 kpa, bądź stanowiły podstawę uchylenia przez Sąd zaskarżonych decyzji.

Najwięcej uchybień procesowych mających istotny wpływ na wynik sprawy, stwierdzano w sprawach, w których organy celne orzekały przepadek przywożonych z zagranicy utworów i przekazów informacji /art.13 ust.1 Prawa celnego/. Już w 1985 r. Prezes NSA w sygnalizacji skierowanej do Prezesa Głównego Urzędu Ceł wskazywał, że organy celne w sprawach dotyczących orzekania przepadków utworów i przekazów informacji o treści szkodliwej dla dobra i interesów PRL mają obowiązek wyjaśnić stronie, na czym w konkretnym przypadku oparły swą ocenę, że utwór lub przekaz informacji zawiera tego rodzaju treści. W orzecznictwie NSA wielokrotnie wskazywano, że przepis art.13 Prawa celnego, jako

ograniczający konstytucyjną zasadę wolności słowa i druku, jest przepisem o charakterze wyjątkowym, nie podlegającym wykładni rozszerzającej. Nieostrość występujących w nim pojęć "dobra i interesów PRL" nakazuje, by w każdym przypadku zastosowania tego przepisu wypełnić je konkretną treścią. Utrwalony kierunek orzecznictwa NSA wskazywał również, że "szkodliwość" dla dobra i interesów PRL, o której mowa w art.13 Prawa celnego musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do dóbr przepisem tym chronionych, przy czym nie wszystkie poglądy wypowiedziane z pozycji odmiennych, a nawet niechętnych, uzasadniają przepadek zawierających je publikacji i że jest to dopuszczalne tylko wówczas, gdy rzeczywiście istnieje wspomniana szkodliwość. Organy celne - mimo utrwalonej linii orzecznictwa NSA - nadal ograniczały uzasadnienia decyzji w tych sprawach najczęściej do jednozdaniowego stwierdzenia, że utwór zawiera "treści godzące w dobro i interesy PRL", albo "zapis o treści antysocjalistycznej i antyradzieckiej", bądź też "sceny drastyczne obyczajowe i pornograficzne". Zobowiązywało to NSA - stosownie do poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 1986 r. - do dokonywania samodzielnej oceny, czy zakwestionowane przez organy celne utwory zawierają treści szkodliwe dla dobra i interesów PRL. W tym celu rozpoznając skargi na decyzje GUC w przedmiocie orzeczenia przepadku takich utworów NSA dopuszczał m.in. dowód z opinii biegłych - specjalistów z zakresu politologii, historii i obyczajowości. Podejmowanie tych dodatkowych czynności, które powinny były być dokonane w czasie postępowania przed organami celnymi, przedłużało postępowanie sądowe.

W 1987 r. w sprawach celnych nadal utrzymywane była

praktyka organów celnych błędnego pouczania stron o braku prawa zaskarżania do NSA decyzji w przedmiocie orzeczenia przepadku wydawnictw o charakterze pornograficznym. Problem ten wystąpił już w latach 1984-1985. Organy celne przepadek tego rodzaju wydawnictw orzekały na podstawie art.13 ust.2 Prawa celnego kwalifikując je jako "inne przedmioty", o których mowa w tym przepisie, co równało się z wyłączeniem prawa skargi do NSA. Sąd wielokrotnie wskazywał na błędność takiej kwalifikacji skarg stwierdzając, że są to utwory lub przekazy informacji wyrażone za pomocą druku, obrazu lub innych form służących do ich utrwalenia i przekazywania,o których mowa w art.13 ust.1 Prawa celnego, a w konsekwencji, że decyzje ostateczne wydane na podstawie tego przepisu podlegają zaskerżeniu do NSA. Mimo tych rozstrzygnięć NSA i wbrew zasadzie związania organów administracji państwowej oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu Sądu, błędna praktyka organów celnych nie tylko nie uległa zmianie, ale znalazła nawet swój formalny wyraz w zarządzeniu nr 9 Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 16 lipca 1986 r. w sprawie stosowania art.13 ustawy - Prawo celne /Biul.Urz.GUC Nr 9, poz.26/ oraz instrukcji stanowiącej załącznik do tego zarządzenia. O zastrzeżeniach co do zgodności zarządzenia z ustawą, Prezes NSA powiadomił Prezesa Głównego Urzędu Ceł, a następnie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, o czym mowa w dalszej części informacji.

Do powtarzających się uchybień w sprawach dotyczących odmowy udzielenia zwolnień od należności celnych wymierzonych od samochodów sprowadzonych z zagranicy /art.20 ust.4 Prawa celnego/ należało naruszanie art.209 kpa, polegające na nie stosowaniu się do oceny prawnej wyrażonej w wyroku NSA, co prowadziło niekiedy do dwu - lub trzykrotnego uchylania zaskarżonych

decyzji w tej samej sprawie.

Zastrzeżenia budziła również praktyka GUC w sprawach dotyczących odmowy zwolnienia od należności celnych, polegające na wszczynaniu i kontynuowaniu postępowania egzekucyjnego mimo wniesienia przez stronę skargi do NSA. W jednej ze spraw doprowadziło to do sytuacji, w której strona po wniesieniu skargi do NSA wezwana do uiszczenia należności celnych wynoszących ponad 2.000.000 zł, przy wartości samochodu wynoszącej ok.800.000 zł, zmuszona była przekazać darowany jej samochód na rzecz Skarbu Państwa, mimo że nie zrezygnowała z popierania skargi, którą NSA uwzględnił.

W wielu sprawach o ulgi celne ubiegają się inwalidzi ze schorzeniami narządów ruchu, którym samochód ma ułatwić poruszanie się. Obecna wysokość stawek celnych w odniesieniu do samochodów oceniana jest przez wielu skarżących jako restrykcyjna, szczególnie w warunkach niezaspokojenia popytu na rynku krajowym.

8. W 1987 r., podobnie jak w latach ubiegłych, najliczniejszą rodzajowo grupę spraw z zakresu e w i d e n c j i l u d n o ś c i rozpoznawanych przez NSA stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania z miejsca stałego pobytu.

Do czasu nowelizacji ustawy o ewidencji ludnosci i dowodach osobistych w dniu 26 kwietnia 1984r. nie istniała możliwość wymeldowania, na wniosek strony lub z urzędu, osoby objętej obowiązkiem meldunkowym, zas doprowadzenie zapisu ewidencji ludności do stanu zgodnego z rzeczywistym mogło nastąpić tylko w drodze stosowania sankcji karnych oraz środków egzekucyjnych.

Takie uregulowanie prawne prowadziło często do utrzymywania fikcji meldunkowej, gdyż wymeldowanie z dotychczasowego miejsca pobytu uzależnione było od woli osoby, której dotyczył obowiązek meldunkowy. Wprowadzenie instytucji wymeldowania z pobytu stałego decyzją administracyjną z urzędu lub na wniosek /art.15 ust.2 ustawy/ dało możliwość właścicielom lokali i najemcom wymeldowania z pobytu stałego osób, które od szeregu lat nie przebywały w miejscu stałego zameldowania, lecz nie dopełniły dobrowolnie obowiązku wymeldowania się, gdyż najczęściej z uwagi na trudności mieszkaniowe nie miały możliwości zameldowania się na pobyt stały w innym miejscu.

Sprawy dotyczące ewidencji ludności należą do szczególnie konfliktowych. Zameldowanie łączy się bowiem np. z rejonizacją szkół i przedszkoli, placówek służby zdrowia, spółdzielni mieszkaniowych, z planowaniem zaopatrzenia oraz z realizacją różnego rodzaju obowiązków i praw obywateli /np.obowiązek obrony kraju, prawo do pracy/. Z drugiej strony uzależnienie zameldowania na pobyt stały lub na pobyt czasowy trwający ponad 2 miesiące od powstania uprawnień do przebywania w lokalu stworzyło konieczność ustalania przez organy meldunkowe okoliczności, których ustalenie przekracza często możliwości tych organów /np.co do skomplikowanych stanów własnościowych/. Przedłuża to więc i komplikuje postępowanie. Stosowanie nowych rozwiązań prawnych w zakresie ewidencji ludności spowodowało też liczne trudności interpretacyjne i rozbieżności zarówno w orzecznictwie organów administracji państwowej, jak i w orzecznictwie NSA. Na konferencji sędziów NSA podjęto próbę ujednolicenia poglądów w kwestiach budzących wątpliwości w praktyce. W wyniku dyskusji prze-

prowadzonej z udziałem przedstawicieli nauki oraz zainteresowanych organów, w tym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, uzgodniono poglądy w szeregu kwestii interpretacyjnych dotyczących wymeldowania z miejsca pobytu stałego.

Minister Spraw Wewnętrznych, któremu przekazano uzgodnione na konferencji poglądy zapewnił, że dokonane ustalenia będą opublikowane w biuletynie informacyjnym Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW, co przyczyni się do ukierunkowania jednolitej polityki terenowych organów administracji państwowej orzekających w sprawach ewidencji ludności.

9. W sprawach z zakresu b u d o w n i c t w a przeważały, jak i w poprzednich latach, skargi na decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na budowę obiektów budowlanych, zwłaszcza domów jednorodzinnych, na własnych gruntach inwestora. W wielu przypadkach skargi te były uwzględniane przez Sąd. Organy orzekające najczęściej nie wyjaśniały bowiem wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Odmowa dopuszczenia budowy projektowanego obiektu na określonych terenach niejednokrotnie wynikała z wykładni niejasnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niejasności te z reguły były tłumaczone na niekorzyść obywatela. Miały miejsce również przypadki niejednolitej wykładni tych ustaleń w stosunku do obywateli w takich samych stanach faktycznych.

Budowa domów jednorodzinnych wynika z wykazanych - z reguły uzasadnionych - potrzeb mieszkaniowych inwestora lub członków jego rodziny. Organy orzekające, znając niejednokrotnie trudne warunki mieszkaniowe inwestora, nie podejmowały jednak działań, które by umożliwiały lub ułatwiały zaspokojenie we

we własnym zakresie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nawet wówczas, gdyby negatywna decyzja odmawiająca dopuszczenia budowy uzasadniona była nie budzącymi wątpliwości ustaleniami planu miejscowego, to wobec kryzysowej sytuacji w budownictwie mieszkaniowym - organy orzekające - powinny w szerszym zakresie inicjować zmiany w obowiązującym planie i dokonywać zamiany działek.

W przepisach nie obowiązującej już ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach zawarte było zobowiązanie adresowane do terenowych organów administracji państwowej, które nakazywało dokonanie zamiany gruntu, na którym nie może być realizowane budownictwo mieszkaniowe, na działkę przeznaczoną pod to budownictwo. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zaleceń takich nie zawiera. Wpływa to hamująco na indywidualne budownictwo mieszkaniowe i uniemożliwia rozwiązanie wielu trudnych życiowo sytuacji obywateli.

Znaczna liczba skarg dotyczących budownictwa kwestionuje decyzje administracyjne przeciwdziałające samowoli budowlanej. Decyzje takie wydawane są w przypadku wznoszenia obiektów budowlanych niezgodnie z przepisami lub bez pozwolenia na budowę. Egzekwowanie porządku prawnego w budownictwie jest oczywiście konieczne. Na tle tego rodzaju spraw nasuwają się jednak refleksje co do prawidłowości działań organów wykonujących tzw. państwowy nadzór budowlany. Znaczna liczba decyzji wydawana jest dopiero wówczas, gdy budynek został już wzniesiony i jest użytkowany. Wynika stąd, iż organy te nie realizują we właściwym czasie swoich bieżących zadań kontrolnych. Wskazywać to może na wadliwość funkcjonowania służb sprawujących państwowy nadzór

budowlany. Analogiczne wnioski nasuwają się w związku ze stosunkowo szeroko występującym zjawiskiem stwierdzenia nieważności pozwoleń na budowę po zrealizowaniu budowy i przystąpieniu do użytkowania obiektu.

Przyczyn narastającej ilości samowoli budowlanych można też dopatrywać się w bierności organów administracji państwowej wobec wykazywanych, uzasadnionych często, potrzeb obywateli. Zdarzają się przypadki wieloletnich zabiegów obywateli o dopuszczenie budowy różnego rodzaju obiektów budowlanych, załatwianych odmownie bez należytego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Poważnym źródłem nieprawidłowości orzeczeń terenowych organów administracji państwowej w sprawach budownictwa są nadal miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące - stosownie do art.32 ustawy z 12 lipca 1984 r. - podstawę wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne. Plany te w dużym stopniu są zdezaktualizowane. Są one ponadto niejednokrotnie dowolnie interpretowane, a także nie zawsze przestrzegane przez organy wydające decyzje. Świadczyć to może o niewystarczającym rozpoznaniu potrzeb danej jednostki osadniczej przez sporządzających plany.

W praktyce orzeczniczej wyłaniały się też trudności związane ze stosowaniem planów obejmujących w sposób zbyt szczegółowy problematykę o charakterze projektowo-budowlanym. Ustalenia takie prowadzą w praktyce do kolizji z interesami inwestora i z celami planowania przestrzennego /art.1 ustawy o planowaniu przestrzennym/. Plan miejscowy powinien zawierać jedynie ustalenia dotyczące kształtowania zagospodarowania przestrzennego, pozostawiając inwestorowi szczegółowe określenie - w ramach tych ustaleń -

swoich potrzeb inwestycyjnych.

10. W zakresie o c h r o n y ś r o d o w i s k a najliczniejsze były skargi na decyzje wymierzające kary pieniężne za wprowadzanie do wód, ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych ścieków, które nie odpowiadały wymaganym warunkom. Skarżący żądali zresztą nieraz usprawiedliwienia działań niezgodnych z prawem, ale zbieżnych z ich partykularnymi interesami. Mniej liczne były natomiast skargi na decyzje ustalające opłaty i kary za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, za składowanie odpadów, za usuwanie drzew, jak też na decyzje mające na celu przeciwdziałanie hałasowi, zmianom stanu wody na gruncie itp. Ze spraw tych wynika ciągle jeszcze niedostateczne zrozumienie roli i znaczenia ochrony środowiska, jako dobra ogólnonarodowego.

Orzecznictwo NSA zmierza konsekwentnie do rygorystycznego przestrzegania przepisów chroniących środowisko.

11. Skargi w sprawach w y w ł a s z c z e n i o w y c h podobnie jak w poprzednim roku, dotyczyły głównie wysokości ustalonych odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Skarżący zarzucali wielu decyzjom nieuwzględnianie zasady art.59 ust.4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z którego wynika, że odszkodowanie powinno uwzględniać ceny aktualne kształtujące się w obrocie. Skargi te w dużym stopniu okazały się słuszne i były przez Sąd uwzględniane.

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewiduje m.in. możliwość wywłaszczania gruntów na cele budownictwa jednorodzinnego, realizowanego przez osoby fizyczne na

własne potrzeby w ramach tak zwanego skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego, wznoszonego w formie przestrzennie zorganizowanej. Wywłaszczanie gruntów na budownictwo jednorodzinne innych osób powoduje wiele krytyki. Rozstrzyganie takich spraw wymaga szczególnej staranności i wnikliwości oraz rygorystycznego przestrzegania obowiązującego prawa. Orzecznictwo administracyjne nie zawsze stosuje się do tych zasad. Zgodnie z art.16 ust.1 ustawy o gospodarce gruntami, rada narodowa stopnia podstawowego powinna określić w drodze uchwały granice gruntów, na których w okresie najbliższych 5 lat będzie realizowane skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Projekt uchwały podlega obowiązkowi wyłożenia do publicznego wglądu na okres 21 dni. Zainteresowani mogą zgłaszać w tym czasie uwagi i wnioski do projektu uchwały. O podjęciu uchwały i sposobie załatwienia uwag i wniosków terenowy organ administracji państwowej zobowiązany jest zawiadomić pisemnie zainteresowanych. Uchwała rady narodowej jest aktem prawa miejscowego. W myśl przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego /art.72 ust.1/ przepisy prawa miejscowego wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, jeśli nie ustalają innego terminu wejścia w życie. Tak więc z woli ustawodawcy nabycie gruntów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne wymaga szczególnej podstawy w postaci uchwały właściwej rady narodowej stopnia podstawowego.

NSA rozpoznając skargi na decyzje w sprawie wywłaszczania nieruchomości na budownictwo jednorodzinne stwierdzał naruszenie powyższego trybu postępowania, a w szczególności brak wymaganej uchwały rady narodowej. Z orzecznictwa Sądu wynika też, że wywłaszczeniem obejmowane są często grunty o wysokiej jakości rolniczej, mimo realnej możliwości wykorzystania na cele uzasadniające wy-

właszczenie znajdujących się na tym terenie gruntów gorszych.

Organy administracji państwowej nie zawsze również uwzględniają potrzebę ochrony gruntów rolnych także w sprawach budowy linii energetycznych i innych inwestycji liniowych, które są wykonywane bez wywłaszczenia nieruchomości.

12. W sprawach z zakresu z d r o w i a i o p i e k i s p o ł e c z n e j większość skarg dotyczyła chorób zawodowych. Skargi w tych sprawach zarzucały nieuznanie stwierdzonego schorzenia za chorobę zawodową z powodu braku związku przyczynowego między chorobą, a warunkami pracy. Wobec rygorystycznego brzmienia przepisu § 1 ust.2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18.XI. 1983 r. w sprawach chorób zawodowych /Dz.U.Nr 65, poz.294/ taki związek przyczynowy musi być ustalony w sposób niewątpliwy. W tej sytuacji znaczna część skarg w tych sprawach była oddalana.

W sprawach, w których decyzje organów inspekcji sanitarnej były uchylane przeważały uchylenia spowodowane naruszeniem przepisów procesowych, a w szczególności brakiem pełnego materiału dowodowego lub naruszeniem przepisu § 9 ust.1 powołanego rozporządzenia Ministra Zdrowia. Przepis ten przewiduje, że pracownik, który nie zgadza się z treścią orzeczenia lekarskiego o braku podstaw do rozpoznania choroby zawodowej może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania przez właściwy instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia i opieki społecznej. Wpływały też nieliczne skargi zakładów pracy kwestionujące uznanie przez inspektora pracy choroby zawodowej.

Drugą grupę spraw wartych podkreślenia, chociaż spraw tych jest niewiele, są skargi na decyzje okręgowych inspektorów pracy w sprawach dotyczących naruszenia przepisów bhp i higieny pracy.

W niektórych z tych spraw ujawnione zostały braki w postępowaniu procesowym tak istotne, że stwierdzono nieważność tych decyzji. Nakazy pokontrolne, których dotyczyły decyzje kierowane były nieraz nie do tych podmiotów, do których powinny być skierowane. Wiązało się to z niewłaściwym rozumieniem pojęcia kierownika zakładu pracy. Tak np. kurator oświaty i wychowania był uznawany za kierownika zakładu pracy w odniesieniu do zespołów szkół zawodowych, choć kierownikiem takim nie jest.

13. Liczba skarg w sprawach dotyczących s z k o l n i c t w a w y ż s z e g o w dalszym ciągu nie była znaczna.

W tej grupie spraw przeważały skargi na decyzje dotyczące odmowy przyjęcia na wydziały lekarskie na rok 1987/88 bez zdawania egzaminu stępnego kobiet, które uzyskały w roku 1986/87 liczbę punktów wystarczającą dla mężczyzn do przyjęcia na wydział lekarski. Żądania stron powoływały się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który - na wniosek Prezesa NSA - orzekł, że podział miejsc przyjęć na studia medyczne w proporcji 50% dla kobiet i 50% dla mężczyzn jest sprzeczny z ustawą o szkolnictwie wyższym i Konstytucją PRL.

Praktyka orzecznicza resortu szkolnictwa wyższego była różna. O żądaniach stron orzekały bowiem bądź wydziałowe i uczelniane komisje rekrutacyjne, jako organy II instancji poszczególnych akademii medycznych, bądź komisje uczelniane, jako organ I instancji oraz Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, jako organ odwoławczy. Sąd przyjmował, że ten tryb postępowania był niezgodny z prawem. Zgodnie bowiem z art.28 ust.3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do stwierdzenia nieważności wydanych decyzji przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro więc

kwestionowane przez strony decyzje zostały wydane po wyczerpaniu toku instancji, to właściwym do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia ich nieważności był wyłącznie Minister Zdrowia i Opieki Społecznej.

14. Podobnie jak w 1986r., liczba skarg na decyzje z zakresu p r a w a p r a s o w e g o i c e n z u r y była niewielka. Spraw takich wpłynęło zaledwie osiem, w tym dwie kwestionujące odmowę wydania zezwolenia na wydawanie czasopism oraz sześć w przedmiocie zakazu publikacji tekstów. Orzecznictwo sądowe w tych sprawach wykazało, że zaskarżone decyzje Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk były zgodne z prawem.

W czterech sprawach skargi oddalono, w dwóch postępowanie umorzono na skutek cofnięcia skargi, a w jednej skargę odrzucono, gdyż wniosły ją osoby nie będące stronami postępowania.

15. Kierownictwo NSA w dalszym ciągu podejmowało działania zmierzające do podniesienia poziomu orzecznictwa sądowego, a w szczególności jego jednolitości.

Organizowano ogólnokrajowe konferencje sędziów NSA, na których dyskutowane były główne kierunki orzecznictwa w wybranych grupach spraw,a także okresowe narady specjalistyczne, poświęcone omówieniu zagadnień prawnych z poszczególnych działów prawa administracyjnego. W czasie roboczych spotkań sędziowskich odbywanych w wydziałach i ośrodkach zamiejscowych NSA omawiano ponadto zagadnienia prawne wyłaniające się na tle bieżącego orzecznictwa Sądu.

Na ujednolicanie orzecznictwa Sądu wpływ miały ponadto uchwały Sądu Najwyższego, podejmowane w wyniku przedstawionych

m.in. przez NSA pytań prawnych, a także okresowo wydawane przez Biuro Orzecznictwa NSA komunikaty, upowszechniające tezy szczególnie istotnych dla praktyki orzeczeń Sądu Najwyższego i NSA.

V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych nie jest wprawdzie jedynym, lecz znaczącym źródłem wiedzy o praworządnym funkcjonowaniu administracji. Przedmiotem bowiem kontroli NSA są decyzje, których prawidłowość została zbadana w postępowaniu odwoławczym przez organy szczebla wojewódzkiego lub centralnego /z wyjątkiem nielicznych przypadków, gdy skargę wnosi prokurator od ostatecznej decyzji organu I instancji/, a ponadto decyzje te - już po wniesieniu skargi - uznano za słuszne w czasie dokonywanej przez organ odwoławczy tzw.autokontroli /art.200 § 2 kpa/. Kwestionowane w postępowaniu przed NSA decyzje dotyczą z reguły tych kategorii spraw, których prawidłowe rozstrzygnięcie ma doniosłe znaczenie dla interesu społecznego i indywidualnego, co z kolei wpływa na właściwe kształtowanie się relacji Państwo - obywatel także i w innych sprawach.

Na ogólną liczbę 9.491 skarg rozpoznanych na rozprawach i kwestionujących prawidłowość decyzji /organów naczelnych i centralnych oraz terenowych/ Sąd uwzględnił skargi w 32,6% spraw.

Wyższy wskaźnik uwzględnionych skarg wystąpił w sprawach dotyczących bezczynności organów administracji państwowej. Z rozpoznanych na rozprawach 110 takich skarg - 53,6% zostało

uwzględnionych tj. uznano, że właściwy organ nie wydał decyzji w terminie ustalonym w przepisach prawa.

Wskaźnik skarg na decyzje organów o terenowym zakresie działania wyniósł 34,6%, natomiast na decyzje organów naczelnych i centralnych - 24,2%. Istotny wpływ na stosunkowo korzystny wskaźnik uwzględnionych skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych wywarła niewielka liczba uzasadnionych skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBoWiD /11,2%/. Pominięcie tej kategorii skarg powoduje wzrost omawianego wskaźnika do 36,2%. Najczęściej zasadnie kwestionowano decyzje ministrów: Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej /58,4%/, Handlu Wewnętrznego i Usług /33,3%/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /31,5%/ oraz Głównego Urzędu Ceł /30%/.

Jak wynika z powyższych danych, ogólny wskaźnik skarg uwzględnionych jest nadal stosunkowo wysoki /w 1986 r.stanowił 32,2% rozpoznanych skarg/, ponieważ prawie co trzecia skarga była uzasadniona. Nie ulega wątpliwości, że liczba uzasadnionych skarg uległaby znacznemu obniżeniu, gdyby organy administracji państwowej w postępowaniu odwoławczym korzystały w pełniejszym zakresie z możliwości korekty decyzji organów I instancji,a ponadto - po wniesieniu skargi - stosowały szerzej możliwość weryfikacji zaskarżonych decyzji /art.200 § 2 kpa/.

2. Analiza danych statystycznych /tabela nr 4 i 5/ wskazuje, że nadal utrzymywało się znaczne zróżnicowanie skuteczności wnoszonych skarg w przekroju przedmiotowym i terytorialnym.

W najliczniejszych grupach spraw wskaźniki skarg uzasadnionych wyżeze od przeciętnych wystąpiły w sprawach z zakresu

budownictwa /40,5%/ oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /35,5%/, niższe natomiast w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych /30,3%/, rolnictwa i leśnictwa /26,3%/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych /11,8%/. Wśród grup spraw rzadziej pojawiających się w praktyce, najwyższy wskaźnik skarg uzasadnionych dotyczył spraw cen i opłat taryfowych /65,2%/, oświaty i wychowania /51,1%/, ochrony przyrody i środowiska /50%/ oraz wywłaszczania nieruchomości /49,8%/, najniższy zaś zdrowia i opieki społecznej /17,6%/, gospodarki paliwowo-energetycznej /24,5%/ oraz ewidencji ludności /28,2%/.

W przekroju terytorialnym wyższe od przeciętnych wskaźników skarg uzasadnionych stwierdzono m.in.w województwach: ciechanowskim - 47,8%, leszczyńskim - 50%, łódzkim - 45%, poznańskim - 35,7%, sieradzkim - 66,2%, stołecznym warszawskim - 36,8% i wrocławskim - 35,2%.
Najniższe wskaźniki uwzględnionych skarg stwierdzono natomiast w województwie kieleckim - 18,7% i tarnowskim - 19,2%.

3. Z orzecznictwa NSA wynika, że przyczyną uchylania oraz stwierdzania nieważności zaskarżonych decyzji były nadal zarówno powtarzające się istotne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, jak i naruszenie prawa materialnego.

Uchybienia proceduralne spowodowane były głównie nieprzestrzeganiem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, nakazujących m.in. dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, uwzględnienie przy jej rozstrzyganiu nie tylko interesu społecznego, ale również słusznego interesu obywateli, równego traktowania stron, informowania uczestników postępowania administracyjnego o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć

wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz zapewnienie stronom czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, a w szczególności wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji co do zebranych w sprawie dowodów. Niektóre decyzje - wbrew wyraźnemu przepisowi prawa - nie zawierały prawidłowego uzasadnienia faktycznego tj. nie wskazywały faktów uznanych za udowodnione oraz dowodów, na których oparto rozstrzygnięcie albo też - co zdarzało się rzadziej - wskazywane okoliczności faktyczne były sprzeczne z zebranymi w sprawie dowodami.

Naruszenia prawa materialnego wynikały głównie z błędnej interpretacji przepisów. Nie zawsze też przestrzegano zasady, że przyznanie lub cofanie uprawnienia stronom może nastąpić tylko wówczas, gdy wynika to z powszechnie obowiązującego prawa materialnego, a nie z subiektywnie ocenianych racji pozaprawnych. Niektóre decyzje wydawane w granicach uznania administracyjnego oraz na podstawie przepisów zawierających wyrażenia niedookreślone /nieostre/ uznawane były za wadliwe. Często bowiem nie były poprzedzane prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniająco-dowodowym, jak również nie wykazywano w uzasadnieniu dlaczego dane wyrażenie niedookreślone może mieć zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Powodowało to w konsekwencji uzasadniony zarzut dowolności takich decyzji. Nadal główną przyczynę uwzględniania skarg są wszakże naruszenia przepisów proceduralnych. Tego rodzaju uchybienia stwierdzono w około 80% badanych spraw.

Uwzględnienie skargi następowało najczęściej w formie uchylenia decyzji /85%/. W pozostałych sprawach stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji /15%/. Podstawową przyczyną uchylenia decyzji było takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy lub dawało podstawę do wznowienia

postępowania /56%/ oraz błędna interpretacja prawa materialnego z równoczesnym naruszeniem przepisów proceduralnych /27%/. Wśród przyczyn powodujących nieważność - najczęściej występowało wydawanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa /55%/ oraz naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej przez organ wydający decyzję /28%/.

4. W znacznej liczbie spraw stwierdzano rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego, co wywoływało szereg zarzutów formułowanych przez strony także na piśmie, a dotyczących m.in. braku bezstronności, a nawet celowego przedłużania postępowania przez organy administracji. W dalszym ciągu wpływały skargi na znaczne opóźnienia w wykonywaniu wyroków NSA. Zagadnienie to było przedmiotem kontroli NIK.

VI. Działalność profilaktyczna NSA

1. Profilaktyczna funkcja działalności NSA była - obok orzecznictwa - drugą ważną formą oddziaływania na poziom pracy administracji. W minionym roku, podobnie jak i w latach poprzednich, szeroko i w różnorodnych formach rozwijano działalność zmierzającą do zawiadamiania właściwych organów o istotnych uchybieniach w pracy organów administracji państwowej wydających zaskarżone decyzje oraz do popularyzacji dorobku orzecznictwa NSA, a w szczególności wypracowanych kierunków i zasad stosowania przepisów w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego.

2. W szerokim zakresie stosowano instytucję sygnalizacji

/art.214 kpa/, zobowiązującą Sąd do zawiadamiania organów nadrzędnych o dostrzeżonych w czasie postępowania sądowego istotnych uchybieniach i problemach wymagających rozwiązania przez administrację. W 1987 r. sporządzono łącznie 53 wystąpienia sygnalizacyjne skierowane do naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej, a w tym 12 wystąpień zbiorowych, zawierających uogólnienia poczynione na tle wielu spraw sądowych.

Szczególne znaczenie miały wystąpienia sygnalizacyjne Prezesa NSA kierowane do organów naczelnych i centralnych zwracające uwagę na naruszenia prawa przez podległe im organy administracji państwowej.

W wystąpieniu z dnia 6 stycznia 1987 r.zawiadomiono Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej o wielu nieprawidłowościach występujących przy stosowaniu przez organy administracji państwowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy decyzji administracyjnych w zakresie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne. Zwrócono w szczególności uwagę, że przy stanowieniu planów miejscowych nie zawsze przestrzega się zasad wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym a ponadto, że organy administracji stosując w postępowaniu decyzyjnym ustalenia planów posługują się niekiedy w sposób nieprawidłowy wykładnią rozszerzającą, co działa na niekorzyść obywateli i ogranicza ich prawa. Podniesiono również dającą się zauważyć w praktyce administracyjnej niejednolitość stosowania tych samych ustaleń planu miejscowego oraz występujące często niezrealizowanie ustawowego obowiązku aktualizowania planów. Do wystąpienia dołączono analityczne opracowanie dotyczące poruszonych problemów.

Wystąpieniem z dnia 7 stycznia 1987 r. przekazano Ministrowi Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej odpis postanowienia Sądu, który zasygnalizował w rozpoznawanej sprawie rażące naruszenia prawa przez organy obu instancji, w tym również przez organ naczelny.

W piśmie z dnia 15 stycznia 1987 r. skierowanym do Prezesa Głównego Urzędu Ceł stwierdzono, że niektóre przepisy zarządzenia Nr 9 z dnia 16 lipca 1986 r. oraz instrukcji stanowiącej jego załącznik są sprzeczne z art.13 ustawy - Prawo celne. Uzasadniając swe stanowisko, Prezes NSA sugerował podjęcie czynności zmierzających do nowelizacji art.13 prawa celnego albo zmianę zarządzenia. Prezes GUC nie odpowiedział na wystąpienie. Prezes NSA wystąpił więc ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku czego kwestionowane przepisy zostały zmienione przez Prezesa GUC.

Na skutek interwencji skarżącego, zawiadomiono w dniu 29 stycznia 1987 r. Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej o rażąco przewlekłym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Głównego Architekta Wojewódzkiego w Opolu w sprawie, w której uprzednio Sąd uchylił decyzję z powodu naruszenia przepisów proceduralnych. Mimo upływu 10 miesięcy nie wydano bowiem ponownie decyzji.

W piśmie z dnia 25 marca 1987 r. poinformowano Prokuratora Generalnego o nieprawidłowych decyzjach Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, którymi stwierdzono nieważność decyzji naczelnika Miasta i Gminy Zakroczym oraz dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu m.st.Warszawy, nakazujących dwom nabywcom działek w miejscowości Zakroczym uiszczenie jednorazowych opłat z tytułu nabycia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Z uwagi na to, że kilkudziesięciu innych nabywców działek w miejsco-

ności Zakroczym znajdowało się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, a Sąd rozpoznając skargi trzech innych nabywców działek uznał, że naliczenie opłat było prawidłowe - niezbędne było spowodowanie zmiany decyzji Ministra w drodze sprzeciwu Prokuratora Generalnego /wniesienie skargi do NSA nie było możliwe z powodu upływu przewidzianego prawem terminu/. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wyrażone w wystąpieniu i wniósł sprzeciw od kwestionowanych decyzji na skutek którego Minister stwierdził nieważność swych poprzednio wydanych decyzji.

W wystąpieniu z dnia 19 maja 1987 r. poinformowano Ministra Finansów o rozbieżności występującej pomiędzy tekstem § 2 ust.4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 października 1981 r. w sprawie obowiązku dokumentowania zakupu niektórych materiałów przez rzemieślników /Dz.U.Nr 27, poz.144/, a ust.9 "Objaśnień do ewidencji dowodów zakupu materiałów", co wywołuje trudności interpretacyjne w praktyce administracyjnej.

W wystąpieniu z dnia 30 września 1987 r. przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych stanowisko, będące wynikiem ustaleń konferencji sędziów NSA, dotyczących wybranych zagadnień prawnych ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, które budziły wątpliwości w orzecznictwie administracyjnym. Minister uznając zasadność przekazanych uwag - wykorzystał je w działaniach nadzorczych wobec podległych sobie organów.

Wiele wystąpień sporządzili również przewodniczący wydziałów NSA w Warszawie oraz prezesi Ośrodków Zamiejscowych. Tak np. Wojewodzie Katowickiemu zasygnalizowano o szeregu powtarzających się nieprawidłowościach w działalności organów

nadzoru budowlanego. Zwrócono w szczególności uwagę na niedostateczną znajomość przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez niektórych pracowników tych organów, niedokumentowanie przeprowadzanych w czasie postępowania czynności procesowych, przedstawianie Sądowi niekompletnych akt sprawy, rażące naruszanie 30-dniowego terminu przekazywania skarg do Sądu oraz wydanie w jednej ze spraw decyzji administracyjnej mimo wcześniejszego rozstrzygnięcia tej sprawy decyzją ostateczną, co nie zostało skorygowane w postępowaniu odwoławczym.Wojewoda Katowicki podzielając zasadność uwag - wykorzystał je w działalności nadzorczej, a ponadto wdrożył postępowanie dyscyplinarne wobec niektórych osób, które dopuściły się zaniedbań.

Zawiadomiono Wojewodę Tarnobrzeskiego o nieprawidłowej pracy Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego. Po zaginięciu bowiem w niewyjaśnionych okolicznościach skargi strony do NSA - dyrektor tego Wydziału przywrócił termin do wniesienia kolejnej skargi złożonej po upływie 30-tu dni, a więc podjął czynności do których - zgodnie z prawem - uprawniony był wyłącznie Sąd. Ustosunkowując się do wystąpienia Wojewoda Tarnobrzeski zapowiedział ponowne przeszkolenie pracowników Wydziału Społeczno-Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego.

Wojewodę Lubelskiego zawiadomiono o nieprzestrzeganiu przez Głównego Architekta Wojewódzkiego w Lublinie obowiązku uwzględniania oceny prawnej wyrażonej w poprzednio wydanym w tej sprawie wyroku NSA /art.209 kpa/. W jednej ze spraw z zakresu prawa budowlanego stwierdzono bowiem, że wbrew wyrażonemu poglądowi prawnemu Sądu - organy orzekające obu instancji zajęły odmienne stanowisko, co spowodowało ponowne uchylenie zaskarżo-

nej decyzji. Wojewoda Lubelski wydał zalecenia zapobiegające takim nieprawidłowościom.

Ministrowi Handlu Wewnętrznego i Usług zasygnalizowano, że - mimo uprzedniego kilkakrotnego informowania - nadal przesyłane są do Sądu akta, na podstawie których nie da się ustalić, czy wniesione skargi złożone zostały w terminie przewidzianym przez prawo. Braki te uniemożliwiają wyznaczenie rozprawy, gdyż ich usunięcie wymaga zbędnej, często długotrwałej korespondencji. Minister wydał pisemne zalecenia eliminujące przedstawione w wystąpieniu nieprawidłowości.

Wojewodę Gdańskiego zawiadomiono o zdarzającym się niewykonywaniu w terminie wyroków zobowiązujących właściwe organy administracji państwowej - na skutek skarg na bezczynność tych organów - do wydania decyzji administracyjnych. W odpowiedzi na wystąpienia, Wojewoda poinformował o wydaniu stosownych zaleceń w tej sprawie.

Wojewodę Koszalińskiego poinformowano, że Wydział Społeczno-Administracyjny Urzędu Wojewódzkiego przesłał do Sądu skargę oraz dołączył akta, które nie zawierały wszystkich dokumentów mających istotne znaczenie dla oceny legalności zaskarżonej decyzji, mimo że zostały one zebrane w czasie postępowania administracyjnego. Spowodowało to uchylenie przez Sąd kwestionowanej decyzji. Ustosunkowując się do sygnalizacji, Wojewoda poinformował, że część akt zaginęła w czasie postępowania administracyjnego i w związku z tym podjęto czynności zmierzające do ich odtworzenia.

Poinformowano Prezydenta m.st.Warszawy o licznych przekroczeniach 30-dniowego terminu do przekazywania skarg do NSA,

przedstawianiu niekompletnych akt sprawy oraz niereagowaniu na interwencje Sądu w celu usunięcia tych braków przez Naczelnego Architekta Warszawy. D rektor Wydziału Kontroli Urzędu m.st. Warszawy zawiadomił, że sygnalizacja została wykorzystana w bieżącej pracy nadzorczej oraz na naradzie dyrektorów i I sekretarzy POP Urzędu m.st.Warszawy.

Wystąpienia dotyczące podobnych nieprawidłowości w pracy administracji kierowane były również do innych wojewodów i prezydentów miast.

3. Kontynuowano nadal przekazywanie właściwym organom spostrzeżeń Sądu dotyczących wadliwości prawa miejscowego, stanowionego przez rady narodowe oraz terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej. Informacje takie przekazano Prezydium WRN w Katowicach, Tarnowie, Pile, Poznaniu i Kaliszu oraz Wojewódzkim Radom Narodowym w Wałbrzychu i Częstochowie. Zagadnienie to było również przedmiotem konferencji sędziów NSA, w której brali udział również przedstawiciele naczelnych organów władzy i administracji. Opracowana w ramach prac NSA analiza problematyki prawa miejscowego, jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej, opublikowana została również w periodyku "Rada Narodowa".

4. Podobnie jak w latach ubiegłych organizowane były sesje wyjazdowe Naczelnego Sądu Administracyjnego w poszczególnych miastach wojewódzkich. Sesje te, odbywane w porozumieniu z zainteresowanymi wojewodami, stanowiły jedną z istotnych form profilaktycznego oddziaływania Sądu. Organizowano je w taki sposób, aby rozpoznanie pewnej liczby spraw na rozprawie połączyć ze szkoleniem pracowników administracji państwowej. Jednego

dnia odbywano posiedzenia sądowe, w których uczestniczyli pracownicy urzędów gmin i miast zainteresowani określoną problematykę, drugiego zaś - w czasie spotkań szkoleniowych z kadrą kierowniczą i pracownikami organów administracji państwowej danego województwa - omawiano problemy prawne wynikłe na tle rozpoznawanych spraw oraz inne problemy interesujące zgromadzonych pracowników. O wynikach sesji, jak również o głównych kierunkach działalności NSA sędziowie informowali wojewodę lub zastępującego go wicewojewodę.

Zorganizowano 32 sesje wyjazdowe w: Białej Podlaskiej, Białymstoku, Bydgoszczy, Chełmie /trzykrotnie/, Ciechanowie, Częstochowie, Gorzowie Wlkp., Jeleniej Górze, Kaliszu /dwukrotnie/, Katowicach, Koninie, Lesznie, Łodzi, Nowym Sączu, Olsztynie, Opolu, Ostrołęce, Pile, Przemyślu, Radomiu /dwukrotnie/, Siedlcach, Sieradzu, Szczecinie, Tarnobrzegu, Toruniu, Wałbrzychu, Zamościu i Zielonej Górze. Niektóre sesje wyjazdowe miały charakter specjalistyczny. Rozpatrywano na nich skargi na decyzje z zakresu określonego działu prawa administracyjnego. Sesje specjalistyczne dotyczyły najczęściej problematyki gospodarki gruntami i wywłaszczeń, zobowiązań pieniężnych, budownictwa przestrzennego oraz spraw lokalowych. O sesjach wyjazdowych, w tym także o zagadnieniach omówionych w czasie spotkań szkoleniowych, z reguły informowała prasa lokalna.

5. Sędziowie NSA oraz inni pracownicy Sądu z wyższym wykształceniem prawniczym uczestniczyli - jako wykładowcy - w różnych formach szkolenia organizowanego dla pracowników administracji państwowej zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym.

Zajęcia szkoleniowe, obejmujące wybrane problemy z Kodeksu postępowania administracyjnego, główne kierunki orzecznictwa NSA i występujące na tym tle nieprawidłowości w działalności orzeczniczej organów administracji w poszczególnych kategoriach spraw przeprowadzono w Ministerstwie Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Głównym Urzędzie Geologii i Kartografii, Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej /dla inspektorów i radców prawnych Wojewódzkich Inspektorów Sanitarnych/ oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z zakresu problemów prawnych dotyczących ewidencji ludności /trzykrotnie/.

Utrzymywano nadal współpracę z Instytutem Organizacji Zarządzania i Kształcenia Kadr URM. Sędziowie NSA prowadzili zajęcia dla dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich oraz aplikantów administracyjnych. Prowadzili oni również zajęcia dydaktyczne w Centrum Podyplomowego Kształcenia Kadr Administracyjnych, a także uczestniczyli w przeprowadzanych tam egzaminach z zakresu postępowania administracyjnego.

Sędziowie ośrodków zamiejscowych NSA przeprowadzili kilkadziesiąt zajęć szkoleniowych różnych typów. Większość z nich organizowana była przez wojewódzkie ośrodki szkolenia kadr pracowników administracji państwowej oraz urzędy wojewódzkie i obejmowała pracowników różnych szczebli /naczelników gmin i miast, kierowników i dyrektorów wydziałów oraz innych pracowników urzędów wojewódzkich/. Brali oni ponadto udział w zajęciach szkoleniowych, spotkaniach, naradach i konferencjach innych środowisk zawodowych, a w tym również prawniczych /prokuratorzy, adwokaci i radcowie prawni/.

6. Kontynuowano szerokie i w różnych formach realizowane współdziałanie ze środkami masowego przekazu. Szczególnie pożyteczne były systematyczne kontakty z redakcjami wielkonakładowej prasy centralnej oraz wydawnictw periodycznych przeznaczonych przede wszystkim dla pracowników administracji państwowej. Głównym celem tych działań było dostarczanie materiałów i informacji dotyczących funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego w systemie organów ochrony prawnej oraz popularyzacja jego orzecznictwa wśród pracowników administracji i społeczeństwa.

W 1987 r. tylko w prasie centralnej ukazało się 418 publikacji dotyczących powyższych zagadnień. Dane te nie obejmują licznych publikacji o charakterze naukowym, zamieszczanych w czasopismach specjalistycznych - adresowanych do teoretyków i praktyków prawa administracyjnego. Autorami publikacji byli z reguły dziennikarze zajmujący się stale publicystyką społeczno-prawną. Sędziowie NSA publikowali również szereg artykułów upowszechniających orzecznictwo Sądu, zwłaszcza w sprawach mających znaczenie precedensowe np. z zakresu prawa budowlanego, lokalowego i rolnego. Najwięcej publikacji zamieszczono w prasie codziennej oraz społeczno-prawnej /"Rzeczpospolita", "Prawo i Życie", "Trybuna Ludu", "Gazeta Prawnicza", "Życie Warszawy", "Polityka", "Odrodzenie" i inne/, a także w periodykach prawniczych /"Państwo i Prawo", "Nowe Prawo", "Palestra" oraz "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych"/. Sędziowie NSA uczestniczyli ponadto w redagowaniu stałych rubryk orzecznictwa sądowego z zakresu prawa administracyjnego /"Prawo i Życie", "Gazeta Prawnicza", "Rada Narodowa"/.

Zorganizowano w 1987 r. trzy konferencje prasowe. W czasie

jednej z nich, w której brali udział dziennikarze krajowi i zagraniczni, Prezes NSA omówił działalność oraz główne kierunki orzecznictwa NSA akcentując w szczególności jego rolę w umacnianiu zasad praworządności i ochrony praw podmiotowych obywateli. Dwie konferencje, w których uczestniczyli dziennikarze krajowi poświęcone były zagadnieniom specjalistycznym, dotyczącym wybranych problemów z orzecznictwa w zakresie gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości oraz uprawnień kombatanckich.

Prezes NSA udzielił również wywiadu redaktorowi "Komsomolskiej Prawdy", w którym przedstawił rolę i zadania NSA w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski.

Współdziałano także, choć w skromniejszym zakresie, z radiem i telewizją. Trzykrotnie problematyką sądownictwa administracyjnego zajmowało się radio i dwukrotnie telewizja. Audycje te, z których dwie emitowane były "na żywo" wywołały znaczne zainteresowanie słuchaczy.

Niektórzy sędziowie NSA zajmowali się ponadto działalnością popularno-naukową. Opracowali oni kilka publikacji z serii "Prawo dla każdego", które zostaną wydane w najbliższym czasie.

Działalność profilaktyczna NSA stanowiła realizację ustalonego programu edukacji prawnej społeczeństwa.

VII. Udział w pracach legislacyjnych

Rozszerzył się udział NSA w pracach legislacyjnych. Obejmował on różne stadia procesu legislacyjnego i dotyczył poważnej liczby projektowanych ustaw oraz aktów prawnych niższej rangi. Nie wszystkie jednakże projektowane lub nowelizowane akty prawne

opiniowane były przez Sąd. Od uznania bowiem projektodawcy aktu zależy, czy i w jakim stadium przygotowywania projektu przekaże go do zaopiniowania przez NSA.

Udział NSA w pracach legislacyjnych bywał niekiedy utrudniony. Zdarzało się bowiem, że projektodawca aktu niejednokrotnie zawierającego skomplikowaną problematykę prawną, domagał się nadesłania uwag w ciągu 7 lub 14 dni, chociaż zgodnie z uchwałą Rady Ministrów ustalającą tryb tych prac legislacyjnych - termin ten nie powinien być krótszy niż 14 dni, a w odniesieniu do aktów obszerniejszych i większym znaczeniu powinien wynosić co najmniej jeden miesiąc. Zbyt późno niekiedy zawiadamiano NSA o posiedzeniach Komisji Prawniczej. Utrudniało to, a czasem wręcz uniemożliwiało przedstawicielom NSA wzięcie udziału w posiedzeniu.

W 1987 r. NSA opiniował projekty 60 aktów prawnych różnej rangi, a w tym 20 ustaw. Przedstawiono m.in. uwagi do projektów ustaw: prawo budowlane oraz jego aktów wykonawczych, o granicy państwowej PRL, o lasach i gospodarce leśnej, o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, o spedycji i transporcie drogowym, o zmianie ustawy o scalaniu gruntów oraz o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

Sędziowie oraz prawnicy zatrudnieni w Biurze Orzecznictwa NSA uczestniczyli w 25 posiedzeniach Komisji Prawniczej URM, a ponadto wzięli udział w 22 międzyresortowych konferencjach uzgadniających założenia lub projekty aktów prawnych dotyczących m.in. projektów ustawy o gospodarowaniu środkami produkcji, o zmianie ustawy o podatku wyrównawczym oraz aktów wykonawczych do ustawy antymonopolowej.

Dwóch sędziów NSA uczestniczyło również w rozpoczętych jeszcze w 1986 r. pracach nad nowelizacją prawa lokalowego oraz przepisów wykonawczych tego aktu prawnego. Wzięli oni udział w kolejnych posiedzeniach podkomisji Sejmu przygotowującej ostateczną wersję projektowanych aktów.

Sędziowie NSA uczestniczyli również w pracach Rady Legislacyjnej, jako jej członkowie oraz członkowie poszczególnych zespołów tej Rady. Wiceprezes NSA był współautorem projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Realizacja zadań NSA oraz jego roli w systemie organów ochrony prawnej wymaga utrzymywania stałej i systematycznej współpracy z wieloma organami i instytucjami. Szczególne znaczenie ma kontynuowane również w minionym roku współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości w dwóch przede wszystkim płaszczyznach, a mianowicie merytorycznej i kadrowej.

Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA oraz składania wniosków o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwał wyjaśniających stosowanie przepisów z zakresu prawa administracyjnego. Wykonywanie tej funkcji wymaga znajomości kierunków orzecznictwa NSA oraz występujących w nim zagadnień prawnych. W związku z powyższym zorganizowano stałą wymianę wszelkiego rodzaju informacji pomiędzy NSA a poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz zapewniono stały udział upoważnionych jego przedstawicieli w naradach i konferencjach

sędziów NSA, jak również w orzecznictwie.

Prezes NSA wystąpił w 1987 r. do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem dotyczącym trzech orzeczeń tego Sądu, w których należało wnieść z urzędu rewizję nadzwyczajną. W lutym 1987 r. weszło w życie, przygotowane z inicjatywy Prezesa NSA, wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości, rozporządzenie o podwyższeniu stałych wpisów z 600 do 2.000 zł.

Prawidłowo również układała się współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie spraw kadrowych. Pozytywnie załatwiano wnioski o powołanie sędziów sądów powszechnych, w tym również pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, na sędziów NSA. Występujące niekiedy w tej kwestii trudności i zahamowania spowodowane były brakami kadr sędziowskich w sądach powszechnych, zwłaszcza w Warszawie. Dla zapewnienia prawidłowej pracy NSA konieczne jest jednak zapewnienie stałego dopływu do NSA wysoko kwalifikowanych kadr sędziowskich z sądów wojewódzkich.

2. Kontynuowano i rozwijano również współpracę z Sądem Najwyższym, który sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem NSA w zakresie i w trybie przewidzianym przez ustawę.

Organy uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA rozpatrzyły 854 podań i wniosły 50 rewizji nadzwyczajnych /5,9% uwzględnionych podań/. Minister Sprawiedliwości wniósł 29 rewizji nadzwyczajnych, w tym 4 z urzędu po rozpoznaniu 526 podań, Prokurator Generalny - 17, w tym 6 z urzędu po rozpatrzeniu 308 podań oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 4 na 20 złożonych podań.

Izba Cywilna i Administracyjna Sądu Najwyższego rozpoznała 38 rewizji nadzwyczajnych, w tym 33 od wyroków i 5 od postanowień NSA. Uchylono 27 wyroków i 5 postanowień, umorzono postępowanie w 2 sprawach na skutek cofnięcia rewizji nadzwyczajnej lub śmierci strony oraz oddalono 4 rewizje nadzwyczajne.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego rozpoznała 4 rewizje nadzwyczajne, które zostały uwzględnione.

Wskaźnik wniesionych rewizji nadzwyczajnych /50/ w stosunku do liczby spraw rozpoznanych przez NSA w okresie sprawozdawczym /14.047/ wyniósł 0,4%.

Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na 15 pytań prawnych w sprawach należących do właściwości rzeczowej NSA, a w tym 12 w składzie trzech sędziów, 2 w składzie siedmiu sędziów oraz 1 w składzie połączonym Izb: Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Postępowanie w przedmiocie udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne w 2 sprawach umorzono na skutek cofnięcia wniosku.

Prezes NSA złożył dwa wnioski o podjęcie uchwał przez składy połączonych Izb Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w celu wyjaśnienia przepisów prawnych budzących wątpliwości. Przedmiotem obu tych wniosków były ważne dla praktyki orzeczniczej zagadnienia, a mianowicie czy wniesienie skargi na decyzję administracyjną przed upływem 30 dni bezpośrednio do NSA, a nie za pośrednictwem organu administracji państwowej, czyni zadość wymaganiom przewidzianym przez prawo oraz czy orzeczenie NSA wraz z uzasadnieniem doręcza się stronie z urzędu, czy też na jej wniosek. Zagadnienia te były poprzednio rozpatrywane przez Sąd Najwyższy, w składzie 3 i 7 sędziów,

jednakże orzeczenia tych składów spotykały się z krytyką.

Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej i Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w jednej ze spraw podtrzymał swe poprzednie stanowisko co do tego, że wniesienie skargi na decyzję administracyjną w przewidzianym prawem terminie bezpośrednio do NSA z pominięciem organu, który ją wydał, nie czyni zadość wymaganiom przewidzianym w art.199 § 1 kpa. Ponieważ konsekwencje praktyczne tego stanowiska prowadzą do wyniku trudnego do zaakceptowania z punktu widzenia potrzeby ochrony obywatela i niezgodnego z systemem obowiązującym w postępowaniu administracyjnym, przy najbliższej okazji niezbędne stanie się stosowne znowelizowanie przepisów kpa.

Postępowanie w przedmiocie drugiego z wymienionych wyżej wniosków zostało przez Sąd Najwyższy umorzone, gdyż Prezes NSA wniosek swój cofnął. Cofnięcie wniosku uzasadnione było wcześniejszą nowelizacją art.213 Kpa z inicjatywy Prezesa NSA w kierunku proponowanym w pytaniu prawnym.

3. W dalszym ciągu rozwijano współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym we wszystkich przewidzianych ustawą formach. W pytaniach prawnych, wnioskach i sygnalizacjach kierowanych przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego wskazywano na niezgodność niektórych normatywnych aktów podustawowych z ustawami i Konstytucją PRL, co uzasadniało ich uchylanie lub zmianę w kwestionowanym zakresie. Wystąpienia te dotyczyły zagadnień szczególnie istotnych dla prawidłowego funkcjonowania prawa oraz ochrony interesów obywateli. W 1987 r. Prezes NSA przedstawił Trybunałowi pięć pytań prawnych, jeden wniosek oraz dwie sygnalizacje.

W pytaniach prawnych kwestionowano zgodność z Konstytucją lub ustawami następujących aktów normatywnych:

a/ Zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1985 r. regulującego zasady i limity przyjęć na studia medyczne w roku akademickim 1986/1987 w tej części, która określała - w ramach limitu przyjęć - podział miejsc w proporcji 50% dla kobiet i 50% dla mężczyzn. W uzasadnieniu pytania prawnego podniesiono, że ustawa o szkolnictwie wyższym upoważnia właściwych ministrów do ustalania zakresu egzaminu wstępnego oraz innych czynników uwzględniających losowe lub środowiskowe zróżnicowanie przygotowania kandydatów do egzaminów wstępnych. W zarządzeniu zastosowano natomiast kryterium podziału ze względu na płeć, do czego brak upoważnienia w ustawie. Taka regulacja prawna sprzeczna jest również z konstytucyjną zasadą przyznającą kobietom równe prawa z mężczyznami we wszystkich dziedzinach życia publicznego.
Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości wyrażone w pytaniu prawnym Prezesa NSA i stwierdził w swym orzeczeniu z dnia 3 marca 1987 r., że przepisy § 1 ust.2 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1985 r. w sprawie określania limitów przyjęć i zakresu egzaminu wstępnego na pierwszy rok studiów oraz zasad przyznawania punktów dodatkowych w akademiach medycznych w roku akademickim 1986/87 /Dz. Urz.M.Z.i O.S. z 1986 r.Nr 2, poz.6/ i § 1 ust.2 i 3 zarządzenie tegoż Ministra z dnia 30 grudnia 1986 r. regulującego zasady i limity przyjęć na studia medyczne w roku akademickim 1987/1988 /M.P.z 1986 r. Nr 35, poz.274/ są niezgodne z art.84 ust.2 i 5 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym

/Dz.U. z 1985 r.Nr 42, poz.201/ oraz z art.67 ust.2 i art.78 Konstytucji PRL.

b/ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. regulującego zaliczanie wartości mienia pozostawionego za granicę na poczet należności za użytkowanie wieczyste lub pokrycia ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków w tej części, która dotyczy problematyki środków dowodowych. W pytaniu Prezesa NSA wskazano m.in. na to, że ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985 r. upoważniała Radę Ministrów do ustalania wartości mienia pozostawionego za granicą oraz do określania sposobu zaliczania jego wartości na pokrycie opłat i ceny sprzedaży. Nie zawierała natomiast upoważnienia do określania środków dowodowych, jakimi osoba ubiegająca się o zaliczenie wartości tego mienia może udowodnić fakt jego pozostawienia za granicą. Skoro więc kwestionowane rozporządzenie Rady Ministrów, będące wykonawczym aktem do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., ogranicza możliwość wykazania faktu pozostawienia mienia i jego wartości wyłącznie do dokumentów urzędowych i tym samym wyłącza inne dowody, to reguluje problematykę środków dowodowych z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Trybunał orzeczeniem z dnia 10 czerwca 1987 r. orzekł, że przepisy § 5 ust.1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków /Dz.U.Nr 47, poz.244/ są niezgodne z przepisem art.88 ust.5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U.Nr 22, poz. 99/ oraz z przepisem art.75 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W trzech kolejnych sprawach, toczących sięna skutek pytań prawnych Prezesa NSA, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ponieważ już po złożeniu pytań kwestionowane przepisy zostały zmienione lub uchylone.

Pytania te dotyczyły:

c/ Uchwały Nr 187 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1983 r. zmieniającej uchwałę w sprawie umów sprzedaży oraz umów dostawy między jednostkami gospodarki uspołecznionej /M.P.z 1984 r., Nr 1, poz.2/ w części dotyczącej obowiązku odprowadzania kar umownych do budżetu, jako sankcji za zaniechanie ich dochodzenia. W pytaniu prawnym podniesiono, że § 4a ust.3 uchwały ustanawiający obowiązek odprowadzania kar umownych nie znajduje upoważnienia ani w art.2 i 384 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, ani też w art.5 ust.4 ustawy z dnia 8 lutego 1979 r. o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych /Dz.U.Nr 2, poz.7/. Ustawa z 1979 r. upoważnia Radę Ministrów do ustalania rodzaju i zakresu konsekwencji ekonomicznych z tytułu niezaliczenia wadliwych jakościowo wyrobów, usług i robót do wykonania planu społeczno-gospodarczego tylko wobec producenta wyrobów, wykonawcy usług i robót, którzy na skutek niewłaściwych warunków magazynowania i przechowywania dopuścili się obniżenia jakości wyrobów. Zawartę natomiast w § 4a ust.3 uchwały Nr 187 sankcję obciążony został odbiorca /kupujący/ wyrobu nieodpowiedniej jakości. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji prawnej wymagałoby, w świetle art.4 ust.2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i art.2 § 1 ustawy - Prawo spółdzielcze, przepisu rangi ustawowej lub upo-

ważnienia ustawowego dla Rady Ministrów.

Rada Ministrów uchwałą Nr 110 z dnia 23 lipca 1987 r. uchyliła kwestionowany w pytaniu prawnym przepis.

d/ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych /Dz.U.Nr 47, poz.239 z późn.zm./ w części przewidującej zakaz nabycia od Państwa gruntów pod budowę domu jednorodzinnego m.in. przez osobę, której przysługuje własnościowe prawo do lokalu. Zakaz ten - jak podniesiono w uzasadnieniu pytania prawnego - nie wynika ani z treści art.26 ust.1, ani też z upoważnienia Rady Ministrów do wydania przepisów wykonawczych do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zawartego w art.36 ust.1 tej ustawy. W związku z tym § 4 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z 1985 r. ustanawiający regułę nie przewidzianą w ustawie wzbudza uzasadnione wątpliwości co do zgodności z powołanymi wyżej przepisami ustawy.

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 23 lipca 1987 r. uchyliła kwestionowany § 4 rozporządzenia z 1985 r.

e/ Rozporządzenia Ministrów Komunikacji, Gospodarki i Ochrony Środowiska z dnia 31 lipca 1972 r. w sprawie krajowego transportu drogowego w brzmieniu nadanym mu rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 28 stycznie 1986 r. w części wyłączającej możliwość wydania osobie fizycznej zezwolenia na prowadzenie zarobkowego transportu drogowego, której współmałżonek prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek, stanowiącą podstawowe źródło dochodu. W uzasadnieniu pytania prawnego podniesiono, że § 16 ust.1 pkt 2 lit.c rozporządzenia z 1972 r. wykracza poza granicę upoważnienia zawartego w art.9 ust.3 ustawy z dnia 27 listopada 1961 r. o transporcie drogowym i spedycji krajowej, a ponadto narusza zasadę wynikającą z art.67 ust.2 Konstytucji PRL stanowiącą,że wszyscy obywatele mają równe prawa, skoro sytuację prawną osoby ubiegającej się o zezwolenie uzależnia od zawodu współmałżonka.

Minister Komunikacji rozporządzeniem z dnia 11 września 1987 r. uchylił kwestionowany przepis.

Na podstawie art.19 ust.1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Prezes NSA złożył wniosek o stwierdzenie niezgodności § 8 ust.1 pkt 2 instrukcji stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 9 Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 16 lipca 1986 r. w sprawie stosowania art.13 ustawy - Prawo celne w części dotyczącej wydawnictw pornograficznych z art.13 ustawy z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne /Dz.U.z 1984 r. Nr 57, poz.290/. Wymieniony przepis instrukcji zalecał -w razie uznania, że zatrzymane wydawnictwo o charakterze pornograficznym jest zakazane do przywozu, wywozu lub przewozu - powoływanie za podstawę prawną wydawanych w takich sprawach decyzji art.13 ust.2 i 3 prawa celnego. Oznaczało to, że wydawnictwa takie potraktowane zostały bezpodstawnie nie jako utwory i przekazy informacji wyrażone za pomocą druku, obrazu lub innych form służących do ich utrwalania i przekazywania, co do których istnieje skarga do NSA, lecz jako "inne przedmioty" mogące służyć celom sprzecznym z dobrem i interesami Państwa, co do których skarga do NSA nie przysługuje. Konsekwencją takiego stanowiska byłoby ograniczenie drogi do zaskarżania decyzji organów celnych o przepadku tego rodzaju wydawnictw do NSA.

Trybunał nie nadał wnioskowi biegu, gdyż Prezes GUC zarządzeniem z dnia 20 lipca 1987 r. zmienił zakwestionowaną instrukcję.

Prezes NSA poinformował ponadto Trybunał o trybie art.22 ust.2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym o sygnalizowanych przez składy sędziowskie wątpliwościach co do zgodności z art.89 ust.1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości /Dz.U.Nr 22, poz.99/ z art.17 Konstytucji PRL oraz § 2 ust.4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalania ich lokalizacji /Dz.U.Nr 31, poz.140/ z upoważnieniem zawartym w art.35 ust.2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym /Dz.U.Nr 35, poz.185/. Pierwsza z tych informacji dotyczyła znanej, poruszanej również w środkach masowego przekazu, kwestii wygaśnięcia prawa do odszkodowania za przejęte przez Państwo tzw. grunty warszawskie, druga natomiast zagadnień związanych z ustalaniem lokalizacji inwestycji.

4. Z Prokuraturą współdziałano w kilku płaszczyznach. Do podstawowych zaliczyć należy te, które wiążę się ze szczególnymi uprawnieniami prokuratora w postępowaniu przed NSA; Prokurator, któremu służę prawa strony ma bowiem prawo do wnoszenia skarg na ostateczne decyzje administracyjne oraz uczestniczenia w postępowaniu sądowym we wszystkich sprawach.

Do Sądu wpłynęły łącznie 22 skargi wniesione przez prokuratorów /do Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku 4, w Katowicach 1, w Lublinie 1, w Poznaniu 1, we Wrocławiu 11 i do NSA w Warszawie 4 skargi/, a więc o 4 więcej niż w 1986 r. Przedmiotem skarg prokuratorów były z reguły decyzje naruszające prawo, ale ko-

rzystne dla stron niezainteresowanych ich zmianą.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego brali udział w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA oraz uczestniczyli we wszystkich konferencjach szkoleniowych. Prokuratorzy brali ponadto udział w naradach specjalistycznych organizowanych w celu ujednolicenia poglądów w trudnych i skomplikowanych problemach prawnych, wyłaniających się w praktyce orzeczniczej Sądu.

NSA uczestniczył w szkoleniu młodych kadr Prokuratury. Aplikanci prokuratorscy odbywali w NSA miesięczne praktyki, w czasie których zapoznawali się z organizacją i działaniem Sądu oraz jego orzecznictwem.

Wymieniano wzajemnie opracowania i informacje dotyczące orzecznictwa administracyjnego, a wynikające z bieżącej działalności NSA, jak również z przeprowadzanych z urzędu przez prokuratorów kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej. Ten odcinek współpracy wymaga utrwalenia i pogłębienia.

5. W ciągu ostatnich trzech lat zacieśniono współpracę z Najwyższą Izbą Kontroli, która przeprowadziła w tym okresie dwie kontrole w zakresie wykorzystywania przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA. Wyniki kontroli, a w szczególności ostatniej przeprowadzonej w I kwartale 1987 r., zbieżne były z ocenami i wnioskami zawartymi w informacji o działalności NSA za rok 1986. Stwierdzono w nich m.in., że organy administracji państwowej w niedostatecznym stopniu wykorzystywały możliwość korekty zaskarżonych decyzji w granicach przysługującej im autokontroli /art.200 § 2 Kpa/, przekazywały do NSA skargi wraz z aktami ze znacznym opóźnieniem, często

znacznie przekraczającym 30-dniowy termin przewidziany przez prawo, a ponadto, że znaczna liczba przekazywanych spraw zawierała braki formalne, które uniemożliwiały wyznaczenie rozprawy. Zwrócono również uwagę na niewystarczający udział pełnomocników organów administracji państwowej w postępowaniu sądowym oraz na znaczne opóźnienia w wykonywaniu wyroków NSA.

Wiele z powyższych zagadnień było nadal aktualnych w 1987 r.

Przedstawiciele Prezesa NIK uczestniczyli w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA, a ponadto brali udział we wszystkich okresowych konferencjach sędziowskich.

6. Realizowano w dotychczasowych formach współpracę z naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej. Przedstawiciele tych organów brali udział w organizowanych przez NSA specjalistycznych naradach sędziowskich. Omawiano na nich szczególnie istotne i wywołujące wątpliwości w praktyce zagadnienia prawne, dotyczące poszczególnych działów prawa administracyjnego. Przedstawiciele administracji uczestniczyli również w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA oraz w stałych konferencjach sędziowskich, w czasie których dyskutowano ogólne problemy prawne orzecznictwa administracyjnego oraz orzecznictwa sądowego. Konferencje poprzedzane były przygotowaniem analitycznych opracowań, które doręczano zainteresowanym resortom. O wynikach konferencji i zapadłych na nich ustaleniach informowano pisemnie właściwych ministrów.

7. Utrzymano i rozwijano współpracę z przedstawicielami nauki prawa. Realizowano ją w różnych, sprawdzonych w ubiegłych

latach formach. Do najważniejszych należał udział pracowników nauki prawa w konferencjach sędziowskich oraz w niektórych naradach o charakterze specjalistycznym. Przygotowywane przez nich opracowania oraz wystąpienia w czasie obrad przyczyniały się w istotny sposób do prawidłowego rozwiązywania poszczególnych zagadnień prawnych.

Orzecznictwo NSA oraz problemy prawa wyłaniające się w czasie wspomnianych konferencji sędziowskich inspirują często kierunki badań naukowych, a ponadto wykorzystywane są w szerokim zakresie przy opracowywaniu podręczników i innych wydawnictw z dziedziny prawa administracyjnego. Ostatnio wydany komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego /prof.dr Z.Janowicza/ oraz opracowania dotyczące administracyjnego prawa materialnego /prof.dr W.Dawidowicza, prof.dr Z.Leońskiego, prof.dr E.Smoktunowicza/ powołują się niejednokrotnie na utrwalone kierunki orzecznictwa NSA, jak również na poszczególne jego orzeczenia. Pracownicy nauki są również autorami licznych glos orzeczeń NSA, które zamieszczane w periodycznych wydawnictwach prawniczych wzbogacają teorię prawa oraz przyczyniają się do ujednolicania poglądów praktyki.

Kontynuowano nadal współdziałanie z wydziałami prawa poszczególnych uniwersytetów. Niektórzy sędziowie NSA prowadzili zajęcia dydaktyczne ze studentami /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Gdańsku, Krakowie, Lublinie i Poznaniu/ oraz słuchaczami studiów podyplomowych /NSA w Warszawie/. Studenci ostatnich lat wydziałów prawa uczestniczyli wraz z asystentami-w ramach obowiązkowych zajęć dydaktycznych - w rozprawach sądowych /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Krakowie i Poznaniu/. Odbywali oni również w NSA miesięczne praktyki wakacyjne.

W NSA w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych pięciu młodych pracowników uniwersytetów warszawskiego, lubelskiego i krakowskiego odbyło 6-miesięczne staże naukowe, w czasie których zapoznali się z działalnością NSA i jego orzecznictwem.

8. Funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego było nadal przedmiotem żywego zainteresowania delegacji zagranicznych oraz zagranicznych ośrodków naukowych.

Prezes NSA przyjął m.in. oficjalną kilkuosobową delegację Sądu Najwyższego Chińskiej Republiki Ludowej oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Socjalistycznej Republiki Rumunii wraz z towarzyszącymi mu osobami. Obie delegacje zapoznano szczegółowo z organizacją i zakresem działania Sądu oraz jego rolą w systemie organów ochrony prawnej PRL.

Wizyty ponadto złożyli: przewodniczący Towarzystwa Przyjaźni Szwedzko-Polskiej będący równocześnie sędzią Najwyższego Sądu Administracyjnego w Sztokholmie, któremu towarzyszył ambasador Szwecji w Polsce, dziekan wydziału prawa uniwersytetu w Poitiers /Francja/, profesorowie uniwersytetów w Aix-en - Provence /Francja/, w Berlinie /NRD/, w Pradze /Czechosłowacja/, w Hamburgu /RFN/, w Pireusie /Grecja/,pracownicy naukowi Instytutu Państwa i Prawa Czechosłowackiej Akademii Nauk.

Członkowie kierownictwa NSA spotkali się ponadto z trzema kilkunastoosobowymi grupami studentów wydziałów prawa uniwersytetów w Koszycach i Pradze /Czechosłowacja/ oraz Odessie /ZSRR/.

9. Dalszemu zacieśnieniu uległa współpraca ze Zrzeszeniem Prawników Polskich. Wielu sędziów jest członkami centralnych i terenowych organów Zrzeszenia oraz aktywnie uczestniczyło

w jego pracach. Byli oni m.in. autorami wielu opracowań, różnego rodzaju materiałów szkoleniowych oraz wykładowcami zajęć wewnątrzorganizacyjnych i popularyzatorskich prowadzonych w poszczególnych środowiskach zawodowych. Prezes NSA pełni równocześnie obowiązki prezesa Zarządu Głównego Zrzeszenia.

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

1. Obsada sędziowska wzrosła łącznie tylko o 4 osoby i na koniec 1987 r. wynosiła 79 sędziów. W rzeczywistości w 1987 r. Rada Państwa powołała 6 sędziów, zaś jeden sędzia wrócił z urlopu bezpłatnego, w czasie którego był zatrudniony, jako sekretarz Rady Legislacyjnej. W tym samym czasie, jeden odszedł na emeryturę, zaś dwóch zrezygnowało ze służby.

W NSA w Warszawie zatrudnionych było na koniec 1987 r. 37 sędziów, w ośrodkach zamiejscowych Sądu natomiast: w Gdańsku - 8, Katowicach - 6, Krakowie - 9, Lublinie - 5, Poznaniu - 9 i we Wrocławiu - 5 sędziów. Wzrost kadry sędziowskiej był więc znacznie niższy niż wynikałoby to z realnie ocenianych potrzeb Sądu. Nie zapewniał on nie tylko załatwiania zaległych spraw, ale nawet opanowania wzrastającego wpływu skarg.

Obsada sędziowska rekrutuje się przede wszystkim spośród sędziów sądów powszechnych, doświadczonych pracowników administracji państwowej, prokuratorów oraz pracowników nauki. Cechuje ją wysoki poziom ideowo-moralny, zaangażowanie zawodowe i społeczne. Przeważająca część sędziów należy do partii i stronnictw politycznych. Członkami PZPR jest 60 sędziów, ZSL -

3 i SD - 3 sędziów. Wielu z nich działa społecznie w różnego rodzaju organizacjach o zasięgu lokalnym i ogólnokrajowym.

Około 1/3 obsady sędziowskiej stanowią osoby starsze, często podupadające na zdrowiu, co niejednokrotnie ogranicza ich czynną pracę zawodową. Czterech sędziów osiągnęło już wiek emerytalny, choć wykonuje w dalszym ciągu obowiązki służbowe za zgodą Ministra Sprawiedliwości. Sześciu sędziów osiągnie wiek emerytalny w najbliższym czasie. Jeden sędzia przeszedł w 1987 r. na emeryturę. Drugi sędzia zaprzestaje pracy z tego powodu w pierwszych miesiącach 1988 r., a od końca 1987 r. wykorzystuje już wyłącznie zaległe urlopy.

W 1987 r. dwie dalsze osoby /w 1986 r.1 osoba/ zrezygnowały ze stanowiska sędziego i wystąpiły ze służby. Odejścia ze służby spowodowane były ciężkimi warunkami pracy, choć przede wszystkim znacznie niższymi zarobkami w NSA od tych, które tak wysoko kwalifikowani prawnicy są w stanie osiągnąć w innych zawodach. Jeden z sędziów rozwiązał już stosunek pracy i odszedł ze służby z dniem 1.II.1988 r. z tych samych przyczyn.

Podejmowane przez kierownictwo NSA działania w celu zwiększenia liczby sędziów nie przyniosły jak dotychczas - dostatecznych rezultatów. Główną przyczyną braku kandydatów było zbyt niskie uposażenie sędziów NSA, duże obciążenie pracą oraz brak mieszkań.

Wyjątkowo trudna sytuacja kadrowa istniała w NSA w Warszawie. Wpływa tu bowiem najwięcej skarg /ok.50%/, w tym trudne skargi na decyzje organów naczelnych i centralnych. Braki kadrowe tego Sądu, których nie można uzupełnić w całości kandydatami z Warszawy, są zaś największe.

Również Sąd Wojewódzki w Warszawie znajduje się w trudnej sytuacji kadrowej i dlatego istnieją trudności w pozyskaniu kandydatów do NSA z tego Sądu. Dla czołowych pracowników administracyjnych NSA nie jest już atrakcyjny finansowo. Większość z tych pracowników uzyskała bowiem zezwolenie na dodatkowe zatrudnienie na 1/2 etatu. Pozostaje jeszcze teren. Dla kandydatów z terenu niezbędne jest jednak zapewnienie w NSA w Warszawie dostatecznej, przydzielanej sukcesywnie liczby mieszkań. W dalszym ciągu - jak informowano już o tym w informacji za 1986 r. - jeden z sędziów tego Sądu już od 3 lat dojeżdża do pracy z Płocka. Wszelkie starania o przydzielenie mu mieszkania podejmowane w Urzędzie Rady Ministrów oraz w Urzędzie m.st.Warszawy nie dały dotąd rezultatu. Pomimo tej ciężkiej sytuacji kadrowej oraz pisemnego wniosku Prezesa NSA - w załączniku do uchwały Rady Państwa Nr 93/87 z dnia 18 grudnia 1987 r., stanowiącej akt wykonawczy do prawa lokalowego, nie wymieniono sędziów NSA wśród osób uprawnionych do otrzymywania mieszkań będących w dyspozycji Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz wojewodów i prezydentów miast: Warszawy, Krakowa i Łodzi w trybie określonym w tej uchwale. Bez przyznania zaś sędziom NSA takich uprawnień nie ma co liczyć na istotniejszą poprawę sytuacji.

Obsługę biurową i techniczną Sądu wykonywało 151 pracowników administracyjnych i obsługi. Kilku z nich ma wyższe wykształcenie prawnicze i wykonuje merytoryczne czynności w Biurze Orzecznictwa NSA. W ostatnich miesiącach trzech z tych wysoko kwalifikowanych pracowników zrezygnowało z pracy w NSA w związku z zaproponowaniem im zatrudnienia w Urzędzie Rady Ministrów oraz w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich połączone z otrzymaniem znacznie wyższego wynagrodzenia.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że nieprawidłowa jest sytuacja, gdy pracownicy za takie same w istocie czynności, otrzymują różne wynagrodzenia w podobnych instytucjach. Konieczne jest w związku z tym zapewnienie NSA takich środków na płace, które wyrównałyby dysproporcje.

2. Ciężka sytuacja lokalowa Sądu w Warszawie w 1987 r. nie uległa poprawie. Ostatnio Biuro Spraw Lokalowych URM przeznaczyło dla potrzeb Sądu inny budynek, który jednakże po wyprowadzeniu dotychczasowych użytkowników - wymagać będzie dłuższego generalnego remontu. Zrealizowanie tych zamierzeń stwarzałoby możliwość polepszenia warunków lokalowych NSA w Warszawie dopiero w pewnej perspektywie czasowej.

3. Naczelny Sąd Administracyjny nie posiada własnej bazy wypoczynkowej. Pracownicy tego Sądu korzystali - jak co roku - z obiektów wypoczynkowych i socjalnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Potrzeby Sądu w tym zakresie nie są w pełni zaspokajane.

Wszelkie sprawy socjalne, także związane z awansowaniem, nagradzaniem oraz przyznawaniem pożyczek mieszkaniowych, załatwiano przy aktywnym współudziale rad pracowniczych działających w NSA w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych.

4. W 1987 r. zarówno dochody, jak i wydatki Sądu uległy znacznemu zwiększeniu. Wynikało to z postępującego ruchu cen, nieznacznego wzrostu zatrudnienia oraz podniesienia z dniem 13 lutego 1987 r. stałej opłaty od wnoszonych skarg z 600 zł do 2.000 zł. Wydatki Sądu wyniosły łącznie 158.657.806 zł, dochody zaś - 106.783.577 zł. Przeważająca część wydatków /67,3%/ pokryta więc została uzyskiwanymi przez Sąd dochodami.

X. W n i o s k i

1. W 1987 r. nastąpił dalszy rozwój i umocnienie działalności NSA, jako jednego z ważnych organów ochrony prawnej. Udoskonaleniu uległy jego funkcje orzecznicze i profilaktyczne. Wzrosły znacznie wpływy skarg /w stosunku do 1981 r. przeszło dwukrotnie: z 7.200 do 14.693/ oraz utrzymała się na stosunkowo wysokim poziomie ich skuteczność /wskaźnik skarg uwzględnionych uległ obniżeniu z 41% w 1981 r. do 32,6%/.

2. Dotychczasowe główne kierunki i formy działalności NSA były słuszne. Wymagają one kontynuacji, pogłębienia, a także poszukiwania nowych i skutecznych metod społecznego oddziaływania zarówno w sferze orzeczniczej, jak i profilaktycznej.

3. Kontynuowane będą działania zmierzające do utrzymania wysokiego poziomu orzecznictwa NSA, a w tym zwłaszcza zapewnienia jego jednolitości. W tym celu wykorzystywane będą wszelkie formy działania instytucjonalnego /pytania prawne kierowane do Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, inicjowane przez Prezesa NSA złożenia rewizji nadzwyczajnej z urzędu/, jak i szkoleniowego /okresowe konferencje sędziowskie, narady specjalistyczne i wydziałowe, wydawnictwa wewnętrzne/. Nasilenia wymagają natomiast - po niezbędnym wzmocnieniu obsady sędziowskiej - prace analityczne w poszczególnych kategoriach spraw, których wyniki mogłyby ułatwić niektóre formy działalności szkoleniowej. Niezbędne będzie również zwiększenie instruktywności uzasadnień orzeczeń Sądu, co umożliwi pracownikom administracji właściwe wykorzystanie ich w praktyce.

4. Podejmowane będą - w granicach istniejących możliwości - dalsze starania o zabezpieczenie należytej sprawności postępowania sądowego i zmniejszenia zaległości w orzecznictwie. Wymagać to będzie jednakże zapewnienia NSA niezbędnych środków osobowych i materialnych.

5. Rozwijana będzie nadal działalność profilaktyczna, w szczególności w formie sygnalizowania właściwym organom o istotnych uchybieniach w pracy administracji lub o niezgodności z ustawą przepisów aktów wykonawczych. Celowe będzie zwiększenie skuteczności sygnalizacji uogólniających, opracowywanych na podstawie większej ilości spraw.

6. Pogłębiona będzie współpraca z pracownikami nauki prawa. Kontynuowana będzie praktyka zapraszania pracowników nauki na wszystkie konferencje i narady o charakterze szkoleniowym. Podjęte zostaną starania o nawiązanie ściślejszej współpracy z niektórymi specjalistami z zakresu prawa administracyjnego np. w zakresie wykonania badań analitycznych oraz innych opracowań służących praktyce.

7. Zdecydowanych działań wymagać będzie polepszenie sytuacji kadrowej NSA. Konieczne jest znaczne zwiększenie obsady sędziowskiej przede wszystkim w NSA w Warszawie, w pierwszym zaś rzędzie usuwanie przyczyn rezygnowania ze stanowiska sędziego. Wymagać to będzie zapewnienia sędziom NSA dostatecznej ilości mieszkań, w szczególności przez objęcie sędziów NSA załącznikiem do uchwały Rady Państwa Nr 93/87. Wymagać to będzie również przyznania NSA środków finansowych, umożliwiających przyznawanie sędziom NSA mieszczących się w granicach uchwalonej przez Radę

Państwa tabeli takich uposażeń, które byłyby porównywalne co najmniej z zarobkami radców prawnych zatrudnionych w jednostkach gospodarki uspołecznionej.

8. Przedmiotem szczególnej troski i uwagi zarówno kierownictwa, jak i sędziów NSA będzie nadal poziom pracy administracji państwowej. Utrzymujący się w ostatnich latach znaczny wskaźnik skarg uwzględnionych oraz powtarzające się nieprawidłowości postępowania administracyjnego, które powodują wzruszanie zaskarżonych decyzji - wymagają kroków zaradczych podejmowanych przede wszystkim przez samą administrację, także we współdziałaniu z Naczelnym Sądem Administracyjnym. O znacznych możliwościach poprawy pracy administracji państwowej świadczą zróżnicowane wskaźniki uwzględnionych skarg w przekroju terytorialnym i przedmiotowym. NSA nasili wszelkie możliwe formy współdziałania z organami administracji, które mogą przyczynić się do poprawy istniejącej sytuacji /sesje wyjazdowe i związane z tym szkolenia, udział w naradach, szkoleniach i konferencjach, popularyzacja orzecznictwa NSA itp./.

9. Utrzymywana będzie nadal ścisła współpraca z naczelnymi organami administracji, instytucjami i organizacjami społecznymi w zakresie przyczyniającym się do poprawy jakości funkcjonowania administracji państwowej.

10. Kontynuowana będzie współpraca i wymiana doświadczeń z sądami administracyjnymi innych krajów w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1980 - 1987

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	87	0,9	9674	6443	66,6	3231	33,4	1856
1984	1856	11413	11268	98,7	145	1,3	11029	7536	68,3	3493	31,7	2240
1985	2240	13170	12965	98,4	205	1,6	12308	8774	71,3	3534	28,7	3102
1986	3103	13567	13352	98,4	215	1,6	12290	8657	70,4	3633	29,6	4380
1987	4380	14693	14410	98,1	283	1,9	14047	9601	68,4	4446	31,6	5026

1. W tej liczbie mieści się 605 spraw przekazanych 1 lipca 1981r. Ośrodkom Zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1981r. wyniósł 6594.

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje [1] w zależności od organu, który wydał decyzję, w latach 1984 - 1987.

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje					
	Ogółem	w tym				
		na decyzje organów terenowych		na decyzje organów naczelnych i centralnych		
		L.b.	%	L.b.	%	
1984	11268	9384	83,2	1884	16,8	
1985	12965	10334	79,7	2631	20,3	
1986	13352	10285	77,0	3067	23,0	
1987	14410	11320	78,6	3090	21,4	

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, która stanowiła ok. 2% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 3

Załatwienie na rozprawach [1] skarg na decyzje [2]

w latach 1984 - 1987

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.	%
1984	7458	2371	31,8	4654	62,4	433	5,8
1985	8709	2836	32,5	5278	60,6	595	6,9
1986	8570	2762	32,2	5208	60,8	600	7,0
1987	9491	3095	32,6	5828	61,4	568	6,0

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.2% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 4

skargi na decyzje [1] według rodzajów spraw

w latach 1984-1987

LP	Rodzaj spraw	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo	1984	1546	13,7	31,1
		1985	1565	12,1	31,0
		1986	1621	12,1	42,8
		1987	1686	11,7	40,5
2	Ceny, opłaty i stawki taryfowe	1984	19	0,2	10
		1985	22	0,2	16,6
		1986	26	0,2	62,5
		1987	123	0,9	65,2
3	Drogi publiczne	1984	83	0,7	39,5
		1985	95	0,7	36,3
		1986	131	1,0	46,2
		1987	216	1,5	43,7
4	Działalnosc w dziedzinie wytwórczosci	1984	274	2,4	45
		1985	310	2,4	45,1
		1986	256	1,9	38,5
		1987	283	2,0	43,4
5	Ewidencja ludnosci	1984	177	1,6	23,9
		1985	325	2,5	33,1
		1986	439	3,3	28,9
		1987	550	3,8	28,2
6	Geologia, geodezja i kartografia	1984	84	0,7	35,1
		1985	132	1,0	29,2
		1986	114	0,9	41,0
		1987	108	0,7	42,5

1	2	3	4	5	6
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1984	3228	28,7	31,7
		1985	3608	27,9	33,7
		1986	3697	27,7	31,0
		1987	3917	27,2	35,5
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna, surowcowa i materiałowa	1984	150	1,3	20,9
		1985	93	0,7	27,1
		1986	90	0,7	50,0
		1987	154	1,1	24,5
9	Gospodarka wodna	1984	110	1	43,8
		1985	146	1,1	23,1
		1986	149	1,1	45,7
		1987	203	1,4	39,5
10	Gospodarka żywnościowa	1984	9	0,1	-
		1985	8	0,06	40,0
		1986	4	0,1	50,0
		1987	4	0,1	-
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	1984	2268	20,1	33,3
		1985	2960	22,8	32,9
		1986	2965	22,2	31,4
		1987	3200	22,2	30,3
12	Obrót nieruchomościami	1984	14	0,1	25
		1985	31	0,2	25,0
		1986	10	0,1	-
		1987	11	0,1	23,1
13	Ochrona przyrody oraz środowiska	1984	115	1	34,7
		1985	111	0,9	24,0
		1986	89	0,7	36,0
		1987	78	0,5	50,0

1	2	3	4	5	6
14	Oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1984	124	1,1	30,1
		1985	85	0,7	22,6
		1986	100	0,7	37,8
		1987	113	0,8	51,1
15	Planowanie przestrzenne	1984	223	1,2	47,9
		1985	242	1,9	36,0
		1986	52	0,4	26,0
		1987	114	0,8	37,7
16	Rolnictwo i leśnictwo	1984	1460	13	24,1
		1985	1238	9,5	28,7
		1986	1229	9,2	25,6
		1987	1347	9,3	26,3
17	Uprawnienie do wykonywania określonych czynności i zajęć	1984	37	0,3	23,3
		1985	27	0,2	35,2
		1986	30	0,2	47,6
		1987	32	0,2	35,3
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw	1984	425	3,8	33,7
		1985	376	2,9	30,6
		1986	341	2,6	44,3
		1987	366	2,5	49,8
19	Zatrudnienie i sprawy socjalne	1984	469	4,2	40,7
		1985	1235	9,5	45,9
		1986	1614	12,0	16,7
		1987	1474	10,2	11,8
20	Zdrowie i opieka społeczna	1984	226	2	34
		1985	162	1,2	30,7
		1986	133	1,0	42,7
		1987	144	1,0	17,6

1	2	3	4	5	6
21	Inne	1984	227	2	43,3
		1985	194	1,5	43,3
		1986	262	1,9	31,6
		1987	285	2,0	34,0
22	OGÓŁEM	1984	11268	100	31,8
		1985	12965	100	32,5
		1986	13352	100	32,2
		1987	14410	100	32,6

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią ok. 2% wpływu /por. tabela nr 1/.

TABELA Nr 5

Skargi na decyzje [1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1984 - 1987.

L.p.	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.warszawskie	1984	799	8,5	32,7
		1985	1061	10,3	33,4
		1986	922	9,0	32,1
		1987	862	7,6	36,8
2	Białskopodlaskie	1984	90	1	20,3
		1985	90	0,9	35,9
		1986	76	0,7	33,9
		1987	94	0,8	38,3
3	Białostockie	1984	310	3,3	30,3
		1985	283	2,7	22,3
		1986	322	3,1	29,6
		1987	346	3,1	35,8
4	Bielskie	1984	165	1,7	34,8
		1985	229	2,2	22,8
		1986	218	2,1	34,0
		1987	235	2,1	43,8
5	Bydgoskie	1984	271	2,9	38,2
		1985	368	3,8	30,3
		1986	270	2,6	43,6
		1987	328	2,9	30,0
6	Chełmskie	1984	77	0,8	30
		1985	54	0,5	31,7
		1986	57	0,6	28,0
		1987	71	0,6	24,5

7	Ciechanowskie	1984	100	1,1	26,4
		1985	95	0,9	29,3
		1986	101	1,0	29,8
		1987	116	1,0	47,8
8	Częstochowskie	1984	128	1,4	27,3
		1985	137	1,3	25,5
		1986	216	2,1	31,2
		1987	214	1,9	34,4
9	Elbląskie	1984	100	1,1	31,5
		1985	127	1,2	30,8
		1986	89	0,9	30,9
		1987	102	0,9	33,3
10	Gdańskie	1984	496	5,3	28,7
		1985	530	5,1	35,0
		1986	630	6,1	45,6
		1987	619	5,5	39,0
11	Gorzowskie	1984	93	1	19,3
		1985	96	0,9	33,7
		1986	106	1,0	25,0
		1987	123	1,1	32,4
12	Jeleniogórskie	1984	119	1,3	29,3
		1985	139	1,3	28,1
		1986	122	1,2	35,2
		1987	185	1,6	23,5
13	Kaliskie	1984	195	2,1	35,6
		1985	215	2,1	41,0
		1986	225	2,2	37,0
		1987	230	2,0	43,0

14	Katowickie	1984	627	6,7	26,9
		1985	570	5,5	28,2
		1986	484	4,7	29,5
		1987	721	6,4	28,8
15	Kieleckie	1984	288	3,1	33,6
		1985	279	2,7	41,8
		1986	212	2,1	29,4
		1987	249	2,2	18,7
16	Konińskie	1984	78	0,8	33,3
		1985	68	0,7	42,5
		1986	57	0,6	22,5
		1987	68	0,6	31,6
17	Koszalińskie	1984	102	1,1	33,9
		1985	122	1,2	38,2
		1986	140	1,4	31,1
		1987	197	1,7	43,3
18	Krakowskie	1984	502	5,3	29,6
		1985	545	5,3	31,3
		1986	433	4,2	33,3
		1987	457	4,0	30,5
19	Krośnieńskie	1984	133	1,4	43
		1985	148	1,4	30,4
		1986	144	1,4	28,2
		1987	155	1,4	25,6
20	Legnickie	1984	82	0,9	21
		1985	94	0,9	30,9
		1986	126	1,2	26,2
		1987	167	1,5	30,1

21	Leszczyńskie	1984	81	0,9	40,7
		1985	86	0,8	35,6
		1986	64	0,6	24,4
		1987	126	1,1	50,0
22	Lubelskie	1984	293	3,1	30,3
		1985	340	3,3	40,1
		1986	349	3,4	34,8
		1987	371	3,3	31,4
23	Łomżyńskie	1984	68	0,7	22,9
		1985	90	0,9	27,5
		1986	69	0,7	47,3
		1987	90	0,8	41,7
24	Łódzkie	1984	387	4,1	36,6
		1985	470	4,5	38,1
		1986	491	4,8	38,0
		1987	461	4,1	45,6
25	Nowosądeckie	1984	133	1,4	34
		1985	173	1,7	32,2
		1986	155	1,5	28,3
		1987	174	1,6	30,2
26	Olsztyńskie	1984	143	1,6	36,4
		1985	209	2,0	32,4
		1986	232	2,3	20,2
		1987	213	1,9	36,6
27	Opolskie	1984	165	1,8	18,6
		1985	218	2,1	22,6
		1986	204	2,0	19,7
		1987	242	2,1	20,7
28	Ostrołęckie	1984	79	0,8	28,8
		1985	89	0,9	32,7
		1986	72	0,7	30,6
		1987	93	0,8	35,1

29	Pilskie	1984	78	0,8	42,8
		1985	94	0,9	44,4
		1986	107	1,0	41,1
		1987	137	1,2	42,1
30	Piotrkowskie	1984	178	1,9	30,4
		1985	196	1,9	31,6
		1986	150	1,5	35,8
		1987	153	1,4	31,5
31	Płockie	1984	102	1,1	34,3
		1985	115	1,1	35,8
		1986	136	1,3	37,9
		1987	126	1,1	45,7
32	Poznańskie	1984	370	3,9	29
		1985	480	4,6	34,1
		1986	530	5,2	32,3
		1987	520	4,6	35,7
33	Przemyskie	1984	72	0,8	26,9
		1985	88	0,9	21,1
		1986	90	0,9	30,3
		1987	79	0,7	29,2
34	Radomskie	1984	222	2,4	34,6
		1985	180	1,7	42,8
		1986	221	2,1	38,9
		1987	222	2,0	31,6
35	Rzeszowskie	1984	144	1,5	20,3
		1985	144	1,4	26,6
		1986	174	1,7	28,3
		1987	147	1,3	23,7

36	Siedleckie	1984	231	2,5	33,8
		1985	168	1,6	30,4
		1986	127	1,2	42,9
		1987	150	1,3	35,8
37	Sieradzkie	1984	62	0,6	31,5
		1985	72	0,7	41,7
		1986	97	0,8	47,5
		1987	131	1,2	66,2
38	Skierniewickie	1984	137	1,5	31,9
		1985	163	1,6	31,3
		1986	148	1,4	32,7
		1987	157	1,4	32,5
39	Słupskie	1984	139	1,5	20,4
		1985	108	1,0	35,5
		1986	104	1,0	42,4
		1987	148	1,3	32,6
40	Suwalskie	1984	113	1,2	28,3
		1985	87	0,8	33,8
		1986	126	1,2	28,1
		1987	135	1,2	28,4
41	Szczecińskie	1984	254	2,7	33,3
		1985	264	2,6	34,1
		1986	339	3,3	25,5
		1987	365	3,2	27,6
42	Tarnobrzeskie	1984	84	0,9	20,9
		1985	59	0,6	21,2
		1986	91	0,9	20,3
		1987	119	1,1	21,2

43	Tarnowskie	1984	136	1,4	29,9
		1985	155	1,5	25,2
		1986	128	1,2	36,2
		1987	119	1,1	19,2
44	Toruńskie	1984	153	1,6	37,3
		1985	167	1,6	30,9
		1986	182	1,8	40,2
		1987	186	1,6	41,7
45	Wałbrzyskie	1984	159	1,7	38,2
		1985	160	1,5	32,2
		1986	196	1,9	31,5
		1987	216	1,9	40,0
46	Włocławskie	1984	93	1	22,6
		1985	106	1,0	33,3
		1986	125	1,2	37,9
		1987	158	1,4	30,4
47	Wrocławskie	1984	322	3,4	26,2
		1985	394	3,8	35,9
		1986	400	3,9	26,6
		1987	481	4,2	35,2
48	Zamojskie	1984	122	1,3	31,1
		1985	109	1,0	26,3
		1986	117	1,1	33,3
		1987	112	1,0	30,1

49	Zielonogórskie	1984	106	1,1	43,4
		1985	103	1,0	34,4
		1986	121	1,2	42,6
		1987	150	1,3	43,5
50	OGÓŁEM	1984	9384	100	31
		1985	10334	100	33,1
		1986	10285	100	33,3
		1987	11320	100	34,6

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią ok.2% wpływu /por.tabela nr 1/.