NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1988

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1989 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1988

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1989 r.

Powielono: NOT Lublin zam.260/89 - 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 43

VI. Działalność profilaktyczna NSA str 48

VII. Udział w pracach legislacyjnych str 55

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami str 57

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza str 73

X. Wnioski str 77

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 1988 r. po raz pierwszy w ośmioletniej działalności NSA nastąpił nieznaczny /o 5,8%/ spadek wpływu skarg. Umożliwiło to pewne przyspieszenie postępowania sądowego i ograniczenie zaległości.

W dalszym ciągu postępowania sądowe wszczynane były w przeważającej mierze na skutek skarg wnoszonych przez obywateli. Wzrasta jednak stale liczba skarg osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, co świadczy o umacnianiu się samodzielności podmiotów gospodarujących.

Tak, jak w latach poprzednich, w postępowaniu przed NSA najczęściej kwestionowano legalność decyzji organów terenowych. Liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych uległa obniżeniu i stanowiła 16,9% ogólnego wpływu.

Nadal utrzymał się stosunkowo wysoki wskaźnik skuteczności wnoszonych skarg. Wskaźnik ten, obliczony przez porównanie liczby skarg uwzględnionych z ogólną liczbą skarg załatwionych na rozprawach, kształtował się różnie zarówno w przekroju przedmiotowym /rodzaj spraw/, jak i terytorialnym /w poszczególnych województwach/. W skali krajowej jednak - mimo nieznacznego obniżenia w stosunku do 1987 r. - wyniósł 31,9%. W dalszym ciągu więc w wyniku przeprowadzonego postępowania sądowego prawie co trzecia skarga uznawana była za uzasadnioną z powodu naruszenia przez organy administracji państwowej prawa procesowego lub materialnego.

II. Wpływ skarg

1. W 1988 r. wpłynęło 13.515 skarg na decyzje administracyjne. W porównaniu z 1987 r. wpływ skarg na decyzje obniżył

się więc o 895 skarg, tj. o 6,2%. Zwiększyła się natomiast o 17,3% liczba skarg na bezczynność organów administracji państwowej. Skarg takich wniesiono do NSA 332, a więc o 49 więcej niż w 1987 r. W sumie wpływ wyniósł 13.847 skarg, tzn. o 846 /5,8%/ mniej, niż w 1987 r.

Powyższe dane liczbowe nie obejmują około 500 pism obywateli, dotyczących zarówno funkcjonowania organów administracji państwowej różnego szczebla i organów ochrony prawnej /sądów, prokuratur i MO/, które były załatwiane w trybie instytucji skarg i wniosków /art.221 i następne kpa/. Sposób załatwiania takich skarg oraz wynikające z nich problemy i wnioski objęte będą odrębną informacją, corocznie sporządzaną dla Rady Państwa.

2. Zwiększył się w ogólnym wpływie udział skarg na decyzje organów terenowych. Skarg takich wpłynęło 11.229, co stanowi 83,1% wpływu /w 1987 r. - 78,6%/. Obniżył się więc wpływ skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych. Wpłynęło ich 2.286, tj. o 804 mniej niż w 1987 r. Zmniejszył się również udział tych skarg w ogólnym wpływie z 21,4% w 1987 r. do 16,9%. Główną przyczyną obniżenia liczby skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych był znaczny spadek wpływu skarg kwestionujących prawidłowość orzeczeń Zarządu Głównego ZBoWiD odmawiających stwierdzenia uprawnień kombatanckich. Skarg na tego rodzaju decyzje wniesiono 783, tj. mniej o 570 niż w 1987 r. Dominowały one ciągle w ogólnej liczbie skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych.

W postępowaniu przed NSA najczęściej kwestionowano - poza decyzjami Zarządu Głównego ZBoWiD - decyzje ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /441 skarg/, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych /180/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /174/, Finansów /135/, Rynku Wewnętrznego /73/, Zdrowia i Opieki Społecznej /68/, Transportu, Żeglugi i Łączności /56/, Przemysłu /49/ oraz Głównego Urzędu Ceł /87 skarg/.

Z danych statystycznych wynika, że nie licząc skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBoWiD, liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych w porównaniu z 1987 r. obniżyła się o 254. Gdyby tendencja ta, przewidywana już w informacji za rok 1987, utrzymała się w najbliższych latach, to można byłoby uznać to za skutek wprowadzonych zmian w funkcjonowaniu administracji państwowej oraz wdrażania nowych zasad działalności gospodarczej. Nowy model funkcjonowania organów administracji państwowej, a w szczególności nałożenie na organy naczelne i centralne przede wszystkim zadań o charakterze funkcjonalnym powinien w poważnym zakresie uwolnić je od rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych, co w konsekwencji musi doprowadzić do dalszego obniżenia liczby skarg na decyzje tych organów.

3. Nie uległy większym zmianom liczba i rodzaj skarg pod względem przedmiotowym.

Tak, jak i w poprzednich latach, najliczniejsze były skargi kwestionujące decyzje wydawane w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Wpłynęło ich łącznie 3.881. W porównaniu z 1987 r. przy nieznacznym spadku liczby tego rodzaju

spraw / o 36/ zwiększył się ich udział w ogólnym wpływie z 27,2 do 28,7%.

Drugą liczebnie grupę stanowiły nadal skargi na decyzje z zakresu zobowiązań podatkowych, ceł i innych świadczeń pieniężnych. Skarg takich wpłynęło 2.907, a więc o 293 mniej niż w 1987 r. Obniżył się równocześnie ich udział w ogólnym wpływie z 22,2 do 21,5%.

Kolejne miejsca zajmowały skargi z zakresu budownictwa, których wpłynęło 1.639, co stanowi 12,1% ogólnego wpływu /w 1987 r. - 1.688 skarg, 11,7% wpływu/, rolnictwa i leśnictwa - 1.267, 9,4% /w 1987 r. - 1.347 i 9,3%/, zatrudnienia i spraw socjalnych - 895 skarg stanowiące 6,6% wpływu /w 1987 r. - 1.474 i 10,2%/.

W innych grupach spraw zarówno liczby bezwzględne wpływu skarg, jak i ich udział w ogólnym wpływie do NSA nie uległy istotnym zmianom.

Szczegółowe dane dotyczące charakterystyki skarg w przekroju przedmiotowym zawiera tabela nr 4.

4. Także wskaźniki udziału skarg w przekroju terytorialnym w ogólnym wpływie spraw do NSA nie wykazują w zasadzie większych zmian. Wprawdzie w niektórych województwach, z których w ubiegłych latach pochodziła znaczna liczba skarg, nastąpiła względna stabilizacja wpływu, to jednak zwiększyły się wskaźniki ich udziału w ogólnej liczbie skarg wnoszonych do NSA. I tak wzrosły one w województwie stołecznym warszawskim z 7,6 do 7,8%, białostockim z 3,1 do 3,6%, katowickim z 6,4 do 6,7%, krakowskim z 4,0 do 4,5%, lubelskim z 3,3 do 3,4%, poznańskim z 4,6 do 4,7% i wrocławskim z 4,2 do 4,7%. Obniżenie się wskaźnika wniesionych skarg nastąpiło m.in.w województwie gdańskim z 5,5 do 4,9%.

Całościowe dane liczbowe dotyczące omawianego zagadnienia w skali kraju zawiera tabela nr 5.

W 1988 r. nastąpiła dalsza zmiana proporcji spraw załatwianych przez NSA w Warszawie i ośrodkach zamiejscowych. Do NSA w Warszawie wpłynęło łącznie 41% spraw /w 1986 r.- 48% i w 1987 r. - 44%/.

5. Wzrosła liczba skarg na niewydanie w terminie decyzji przez organy administracji państwowej /skargi na tzw.bezczynność organów administracyjnych. Skarg tych wpłynęło 332, co stanowi 2,4% ogólnego wpływu /w 1987 r. - 1,9%/. Wzrost tej kategorii skarg spowodowany był - jak wynika z analizy orzecznictwa NSA - rażącymi niejednokrotnie przypadkami przewlekłości postępowania administracyjnego. Ma to miejsce zarówno wówczas, gdy organ nie podjął w terminie żadnych czynności w sprawie, jak i wtedy, gdy prowadził postępowanie, lecz wbrew ustawowemu obowiązkowi - nie zakończył go wydaniem decyzji.

Podstaw do wnoszenia tego rodzaju skarg - jak się wydaje - jest znacznie więcej. Z pism kierowanych do NSA wynika, że strony postępowania administracyjnego nie zawsze wiedzą o możliwości ochrony swych praw także i na tej drodze.

6. Dalszemu obniżeniu uległ wskaźnik skarg wnoszonych przez obywateli. Stanowiły one 87% ogólnego wpływu skarg, a więc mniej o 2,2% niż w 1987 r. Zwiększająca się liczba skarg osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych świadczy o większym zainteresowaniu się tych jednostek zarówno wynikami finansowymi działalności gospodarczej, jak i w konsekwencji rezultatami postępowania sądowego.

7. Zwiększyła się znacznie liczba skarg wnoszonych przez prokuratorów. Skarg takich wpłynęło do NSA 194, podczas gdy w roku 1986 - 18, a w roku 1987 - 22. Podkreślenia wymaga, że wiele skarg prokuratorów uwzględnianych jest przez organy administracji państwowej po ich wniesieniu na podstawie art.200 § 2 kpa. W takim przypadku skargi te nie są przekazywane do NSA. Prokuratorzy najczęściej kwestionowali legalność decyzji dotyczących: wymiaru podatku, gospodarki gruntami, prawa lokalowego, prawa budowlanego oraz zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

8. Zwiększyła się z 29 w 1987 r. do 52 w 1988 r. liczba skarg wnoszonych do NSA przez organy samorządu mieszkańców. W skargach tych kwestionowano przede wszystkim decyzje w sprawach z zakresu prawa budowlanego, planowania przestrzennego, prawa lokalowego oraz rolnego, w tym przede wszystkim decyzje w sprawach o ustalanie kandydatów na nabywców gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi. W niektórych również sprawach organy samorządu mieszkańców, nie będąc stroną, uczestniczyły w postępowaniu sądowym jako podmioty zainteresowane wynikiem sprawy. Przysługiwało im wówczas prawo składania wniosków i uwag dotyczących rozpatrywanej sprawy.

Udział organów samorządu mieszkańców zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym ocenić należy jako nadal niewystarczający. Uwzględniając bowiem szeroki zakres działania samorządu mieszkańców określony w ustawie, a dotyczący m.in. takich istotnych społecznie zagadnień jak funkcjonowanie sieci handlowej i usługowej, zagospodarowania terenu osiedla lub wsi, przeznaczenia i wykorzystania lokali użytkowych oraz lokalizacji zakładów, których działalność może być uciążliwa dla

lokalnej społeczności, uznać należy, że nie wykorzystują one w pełni możliwości działania - w formie aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym i sądowym - na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków bytowania mieszkańców w osiedlach miejskich i wsiach.

9. W 1988 r. organy administracji państwowej znacznie częściej niż w poprzednich latach informowały NSA, że skardze nie nadano dalszego biegu /nie przekazano jej do Sądu/, gdyż - uznając ją w całości za słuszną - zmieniono lub uchylono kwestionowaną decyzję /art.200 § 2 kpa/. Informacji takich /odpisów wydanych w tym trybie decyzji/ wpłynęło 200. Nie są to jednakże, jak należy sądzić, pełne dane dotyczące zakresu stosowania art.200 § 2 kpa. Z materiałów Urzędu Rady Ministrów wynika, że w 1987 r. na podstawie art.200 § 2 kpa zmieniono lub uchylono 985 /12%/ skarg tylko na decyzje terenowych organów administracji państwowej. Aktualny jest więc postulat zawarty w informacji NSA za 1987 r. uregulowania kwestii bieżącego informowania Sądu o wydanych w tym trybie decyzjach.

III. Postępowanie sądowe

1. W 1988 r. rozpoznano 14.201 skarg, w tym 332 skargi na bezczynność organów administracji państwowej.

Liczba załatwionych skarg - w porównaniu z rokiem 1987 - wzrosła o 154 i jest najwyższa w dotychczasowej działalności NSA. Większość skarg, a mianowicie 10.393 /73,2%/ załatwiono po przeprowadzeniu rozprawy. Na posiedzeniach niejawnych załatwiono 3.808 skarg /26,8%/.

Na posiedzeniach niejawnych załatwiano sprawy wówczas, gdy istniały przesłanki do odrzucenia skargi /np.skarga kwestionowała akty administracyjne lub czynności nie podlegające kontroli NSA, została wniesiona po terminie przy równoczesnym braku wniosku o jego przywrócenie albo też gdy skarga - mimo wezwania - nie została opłacona/. Na posiedzeniach niejawnych umarzano również postępowanie przed NSA, gdy skarżący przed rozprawą cofnął skargę.

Na posiedzeniach tych nie tylko załatwiano sprawy, ale również rozpatrywano wnioski stron dotyczące przywrócenia terminu do złożenia skargi, zwolnienia od kosztów sądowych lub wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji w sprawach, które następnie kierowane były na rozprawy.

2. Mimo pewnej poprawy, nadal w znacznej ilości akt administracyjnych stwierdzano braki w zakresie przeprowadzania postępowania dowodowego i dokumentowania poszczególnych czynności procesowych. Niejednokrotnie przedstawiano Sądowi akta nieuporządkowane i niekompletne. Usunięcie tych braków wymagało podejmowania dodatkowych czynności sądowych, w tym także korespondencji z organami administracji, co przedłużało postępowanie przed NSA. I tak np. przesyłano Sądowi akta nie zawierające wszystkich dowodów, na które powoływano się w motywach kwestionowanej decyzji /np.opinii biegłych i protokółów oględzin/ albo też dowody te zostały przeprowadzone w sposób naruszający zasady postępowania administracyjnego /luźne zapiski, często bez daty, nie wiadomo przez kogo i w jakim celu sporządzane/. Dość liczne były również uchybienia w zakresie doręczania pism urzędowych, a zwłaszcza decyzji /często wysyłanych listami

zwykłymi/ bez potwierdzenia ich odbioru, co często uniemożliwiało ustalenie, czy skarga została wniesiona w terminie.

3. Nastąpiła pewna poprawa, zwłaszcza w II półroczu 1988 r., terminowego przesyłania do NSA skarg wraz z aktami. Mimo to jednak ujawniano nadal przypadki rażącego naruszenia trzydziestodniowego terminu do przekazania skargi /art.200 § 2 kpa/.

I tak np.:

Ministerstwo Finansów przekazało skargę w sprawie III SA 1117/88 po upływie 9 miesięcy od dnia jej wniesienia. Mimo tak znacznej zwłoki w przekazaniu skargi, sprawa nie mogła być skierowana do rozpoznania, gdyż akta nie zawierały dowodu doręczenia decyzji stronie, co z kolei uniemożliwiało ustalenie czy skargę wniesiono w terminie.

Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie IV SA 211/88 przesłało skargę po upływie 12 miesięcy od daty jej otrzymania. W sprawie tej, z zakresu prawa budowlanego, zwłoka w przekazaniu sprawy do Sądu uniemożliwiła - zdaniem skarżących - ochronę przysługujących im praw. W piśmie do Sądu stwierdzili bowiem, że skarga nie jest już aktualna, gdyż "na terenie, którego skarga dotyczy zbudowano już bloki".

Główny Inspektor Sanitarny przekazał skargę wraz z aktami w sprawie I SA 1114/88 po upływie 10 miesięcy od dnia jej otrzymania.

Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta St.Warszawy przesłał skargę w sprawie I SA 907/88 po 11 miesiącach, zaś Wydział Spraw Lokalowych tego Urzędu w sprawie I SA 396/88 po 10 miesiącach od daty wniesienia skargi.

Główny Architekt Wojewódzki w Zamościu w sprawach SA/Lu 931/88 i SA/Lu 943/88 przekazał skargi dopiero po upływie 16 i 14 miesięcy.

Wydział Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu w sprawie SA/P 1490/88 oraz wydział o tej samej nazwie Urzędu Wojewódzkiego w Kaliszu w sprawie SA/P 1478/88 przekazał skargę po 17 i 10 miesiącach.

Utrzymywanie się powyższych nieprawidłowości świadczy o nie dość skutecznej działalności nadzorczej, a także o nie stosowaniu przez organy administracji państwowej wydanych w tej kwestii zaleceń przez Urząd Rady Ministrów w kwietniu 1985 r. i lipcu 1987 r.

4. Udział pełnomocników organów administracji państwowej nie jest nadal wystarczający. Brali oni udział przeciętnie /w skali całego kraju/ w 51,3% spraw rozpoznawanych na rozprawach /w 1987 r. udział ten wynosił 54,4%/. W przekroju terytorialnym wskaźnik ten kształtował się różnie. W Ośrodku Zamiejscowym NSA w Gdańsku wynosił tylko 31,4%, w Katowicach - 54%, w Lublinie i Wrocławiu - 62,8 i 68,9%, natomiast w Krakowie i Poznaniu - 70%.

Niezadowalający i zróżnicowany był również udział przedstawicieli organów naczelnych i centralnych w sprawach rozpoznawanych przez NSA w Warszawie. W rozprawach najczęściej uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Głównego Urzędu Ceł, rzadziej - Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministerstwa Finansów. Żadnego natomiast zainteresowania postępowaniem sądowym nie wykazywał Zarząd Główny ZBoWiD,

chociaż liczba skarg na decyzje odmawiające przyznania uprawnień kombatanckich jest znaczna. Przedstawiciele tej organizacji uczestniczyli w postępowaniu w sporadycznych jedynie przypadkach.

5. Prokuratorzy uczestniczyli w rozpoznaniu 1304 spraw /12,5%/. Występowali oni najczęściej w sprawach o znacznej doniosłości społecznej, a w tym głównie z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, budownictwa i ochrony środowiska. Sąd z urzędu zawiadamiał właściwe prokuratury o wszystkich sprawach wyznaczanych na posiedzenia. Sam prokurator natomiast decyduje czy i w jakiej sprawie wystąpi w postępowaniu sądowym.

6. Nadal różnie kształtował się udział adwokatów w postępowaniu przed NSA. Występowali oni na rozprawach, najczęściej jako pełnomocnicy skarżących, w 20,1% rozpoznawanych spraw /w 1987 r. - 22,1%/. Najniższy wskaźnik udziału adwokatów w postępowaniu stwierdzono w Ośrodkach Zamiejscowych w Gdańsku i Katowicach - 8,9 i 12,1%, najwyższy natomiast w Krakowie i Wrocławiu - 25%. W postępowaniu przed NSA w Warszawie adwokaci wystąpili w 24% rozpoznawanych spraw.

7. W wyniku dużego wysiłku kadry sędziowskiej w 1988 r. zwiększono ogólną liczbę spraw załatwionych o 154, na rozprawach zaś aż o 792. Zwiększona ilość załatwień, a także nieznaczny spadek wpływu skarg spowodował poprawę szybkości postępowania sądowego oraz obniżenie się liczby spraw niezałatwionych. Do rozpoznania w 1989 r. pozostało 4.672 sprawy /w 1987 r. - 5.026 spraw/, co stanowi 4,0 przeciętnego miesięcznego wpływu skarg. Dobre wyniki uzyskano w szczególności w NSA w Warszawie, gdzie liczbę spraw niezałatwionych obniżono o 629 oraz w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Gdańsku.

Uzyskana w 1988 r. poprawa sprawności postępowania sądowego nie jest zadowalająca. Dalszego obniżenia ilości spraw nie załatwionych nie da się uzyskać bez zwiększenia obsady sędziowskiej.

IV. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. W zakresie spraw dotyczących gospodarki l o k a l o w e j i m i e s z k a n i o w e j rok 1988 nie przyniósł istotniejszych zmian, mimo iż od początku tego roku obowiązywał zmienione przepisy prawa lokalowego.

Nadal w tej grupie spraw dominowały skargi na decyzje dotyczące cofnięcia przydziału mieszkania funkcyjnego, odmowy przydziału lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej oraz ustalenia wysokości czynszu najmu. Znaczna liczba skarg w sprawach dotyczących mieszkań funkcyjnych - mimo ich przekształcenia z dniem 1 stycznia 1988 r. w mieszkania zakładowe i przejścia na cywilnoprawny stosunek najmu - została, jak należy sądzić, spowodowana wydawaniem w ostatnich miesiącach 1987 r. decyzji zakładów pracy cofających uprzednio wydane przydziały. Chciano w ten sposób uniknąć zastosowania przy opróżnianiu mieszkań zmienionych przepisów prawa lokalowego, przewidujących rozstrzyganie tego rodzaju spraw w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi.

Skargi dotyczące odmowy przydziału mieszkań pozostających w dyspozycji terenowych organów administracji państwowej były w większości składane przez osoby o niskich dochodach, zamieszkujące w trudnych, a nawet w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych, co przyznawano w decyzjach, a mimo to nie objęte rocznymi listami przydziału lokali. Odmowę przydziału

uzasadniano brakiem lub minimalnymi rozmiarami budownictwa mieszkaniowego rad narodowych oraz ograniczonym uzyskiem lokali z tzw. ruchu ludności, spowodowanym m.in. uprawnieniem właścicieli budynków do zajmowania na własne potrzeby lokali zwolnionych lub wynajmowania tych lokali na podstawie umowy. W tych warunkach skuteczność skarg wnoszonych do Sądu była ograniczona, przy czym skarżący rzadko kwestionowali zgodność z prawem wydanych decyzji, przedstawiali natomiast trudne warunki mieszkaniowe i niskie dochody uniemożliwiające przystąpienie do spółdzielni mieszkaniowych lub budowę własnego domu.

Spory co do wysokości czynszu najmu w okresie minionego roku miały swoje podstawowe źródło zarówno w przepisach dotyczących odpowiedniego zwiększenia stawki bazowej z uwagi na wyposażenie lokalu w urządzenia techniczne, jak i zwielokrotnienia tej stawki /200-400%/ z uwagi na tytuł do zajmowanego lokalu lub uprawnienia do lokalu zamiennego względnie pomieszczenia zastępczego. Szczególnie skomplikowany stan prawny powstał w odniesieniu do osób zamieszkujących w mieszkaniach zakładowych, które przed dniem 1 stycznia 1988 r. przeszły do pracy w innym zakładzie w wyniku porozumienia stron i wówczas nie były uprawnione do uzyskania lokalu zamiennego. Nowe przepisy prawa lokalowego /art.57 ust.3 pkt 2/ zagadnienie to uregulowały odmiennie, przyznając również takim osobom prawo do lokalu zamiennego. Te nowe, korzystne dla świata pracy regulacje, spowodują - jak należy sądzić - liczne skargi osób, które rozwiązały stosunek pracy na mocy porozumienia stron przed dniem wejścia w życie nowych przepisów. W tych sprawach orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie miało szczególne znaczenie dla odpowiedniego ukierunkowania orzecznictwa

administracyjnego.

2. Trudności interpretacyjnych w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie usunęła dokonana w lipcu 1988 r. nowelizacja znacznej części przepisów tej ustawy.

W grupie spraw dotyczących gospodarki terenami wciąż dominują skargi na decyzje dotyczące opłat za korzystanie z gruntów państwowych. Nowelizacja ustawy wpłynęła w II półroczu roku 1988 na wzrost skarg dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste. Spowodowane to zostało określeniem dotychczas obowiązującego art.44 ust.3, który w sposób uprzywilejowany - jeśli chodzi o wysokość opłat - określał sytuację osób, które w dniu wejścia w życie ustawy , tj.1 sierpnia 1985 r., były użytkownikami wieczystymi. Usunięcie tego przepisu dla tej kategorii użytkowników ma takie skutki, że generalnie, z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, powinni oni ponosić znacznie wyższe opłaty. W konsekwencji więc użytkownicy wieczyści, którym dotychczas organy administracyjne /jak np. w Warszawie/ nie wymierzyły opłat będą teraz obowiązane je ponosić i to licząc wstecz według aktualnie obowiązujących zasad. Użytkownikom wieczystym natomiast, którym opłaty zostały już uprzednio wymierzone na podstawie powołanego art.44 ust.3, obecnie wymierzane są nowe opłaty, wielokrotnie przekraczające dotychczasowe. Sąd kontrolując zgodność z prawem zaskarżonych w tych sprawach decyzji zmuszony był skargi na tego rodzaju decyzje oddalać, jeśli nie stwierdził w postępowaniu administracyjnym uchybień mających wpływ na wynik sprawy. Podnieść jednak

trzeba, że zmiana w tak krótkim okresie czasu zasad ustalania opłat za korzystanie z terenów przez omawianą kategorię użytkowników wieczystych - niezależnie od przyczyn, które ją spowodowały - wywołało negatywne odczucia społeczne.

Ustawa o gospodarce gruntami miała na celu - przez wprowadzenie wysokich opłat za korzystanie z gruntów państwowych - doprowadzenie do racjonalnego gospodarowania gruntami znajdującymi się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych oraz użytkowaniu organizacji społecznych. Spowodować miała m.in. przekazywanie przez te jednostki zbędnych gruntów organom administracji państwowej. Skargi dotyczące tych spraw wskazują na konflikty powstające na tym tle między zarządcami /użytkownikami/, a terenowymi organami administracji państwowej. Wynikają one stąd, że ustawa obliguje zarządców /użytkowników/ do zgłaszania terenowym organom administracji państwowej wniosków o przejęcie zbędnych im terenów, a jednocześnie - odmiennie niż to miało miejsce w stanie prawnym poprzednio obowiązującym - nie nakłada na t.o.a.p. bezwzględnego obowiązku przejęcia zbędnych terenów, lecz uzależnia przejęcie od stwierdzenia przez te organy ich zbędności dla dotychczasowego zarządcy /użytkownika/. Organy administracyjne odmawiają zaś często przyjęcia zgłoszonych im jako zbędnych terenów, motywując to przeważnie niemożnością racjonalnego ich zagospodarowania. Motywacja taka nie jest zasadna. Może się ona bowiem odnosić tylko do nieruchomości przeznaczonych na cele gospodarki rolnej i leśnej, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1986 r. /Dz.U.Nr 17, poz.90/.

Utrzymują się też - i to z pewną tendencją wzrostową - skargi na decyzje odmawiające przyznania ekwiwalentu za mienie

pozostawione za granicą. Wprawdzie ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przedłużony został termin do zgłoszenia wniosków o ekwiwalent do dnia 31 grudnia 1990 r., to jednak w skargach podnoszone są zarzuty, że nadal osoby zainteresowane praktycznie nie mogą zrealizować swych uprawnień. Organy administracyjne bowiem dysponują niewielkim, a często nie dysponują w ogóle, zasobem nieruchomości, które mogłyby być przedmiotem ekwiwalentu. Powoduje to w praktyce umarzanie postępowania administracyjnego w tego rodzaju przypadkach.

3. Wśród skarg na decyzje w sprawach rolnych nadal najwięcej jest skarg na decyzje dotyczące ustalenia kandydatów na nabywców gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Orzecznictwo sądowe w tej grupie spraw zmierzało do tego, aby grunty państwowe sprzedawane były tym rolnikom, którzy dają gwarancję prowadzenia towarowej produkcji rolnej. Szczególnie akcentowana była w orzecznictwie potrzeba ustalania kandydatami na nabywców gruntów państwowych osób prowadzących gospodarstwa rolne, które mają zapewnioną odpowiednią siłę roboczą, sprzęt i zabudowania. Istotna jest również możliwość poprawy warunków gospodarowania przez likwidację uciążliwej szachownicy pól, poszerzanie działek, zabezpieczenie odpowiednich dojazdów itp.

Sąd niejednokrotnie wyrażał pogląd w orzecznictwie i w wystąpieniach kierowanych do Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, że sztywne uregulowanie kolejności pierwszeństwa przysługującego w nabywaniu gruntów państwowych nie pozwala na rozstrzygnięcie wielu spraw w sposób zgodny z interesem społecznym i gospodarczym oraz uniemożliwia realizowa-

nie zasad powszechnie stosowanych przy ocenie racjonalnej gospodarki rolnej. Przyjęcie we wskazanym wyżej zarządzeniu, że kryterium decydującym o pierwszeństwie w nabyciu państwowej nieruchomości rolnej jest m.in. wywiązywanie się z zawartych umów kontraktacyjnych /bez żadnych wyjątków/ uniemożliwia uwzględnienie wypadków losowych /np.pożar, choroba, pomór zwierząt, powódź, susza itp/ mających istotny wpływ na ocenę przyczyn nie wywiązywania się w pełni z zawartej umowy kontraktacyjnej. Doprowadza to niejednokrotnie do rozstrzygnięć zgodnych z prawem, lecz niezgodnych z poczuciem sprawiedliwości oraz interesem społecznym.

Drugim kontrowersyjnym rozwiązaniem przyjętym przyjętym w zarządzeniu jest przyznanie pierwszeństwa w nabywaniu gruntów państwowych młodym rolnikom w następnej kolejności po rolnikach wywiązujących się z umów kontraktacyjnych. Przy tym rozwiązaniu, młody rolnik nie posiadający gospodarstwa rolnego, nie będzie mógł nabyć gruntu, gdy inny kandydat wywiązuje się z umowy kontraktacyjnej. Jemu bowiem będzie przysługiwało pierwszeństwo nabycia gruntów PFZ, bez względu na to, na jakim poziomie prowadzi gospodarstwo rolne. W grupie młodych rolników występują tacy, którzy już prowadzą własne gospodarstwo rolne i ubiegają się o zwiększenie ich powierzchni przez zakup gruntów PFZ, a także młodzi rolnicy, którzy nie pracują w gospodarstwie rolnym, bądź pracują w gospodarstwie rolnym rodziców i chcieliby samodzielnie prowadzić gospodarstwo rolne. W praktyce stosunkowo często występują takie sytuacje, że przedmiotem sprzedaży jest grunt o niewielkiej powierzchni i uwzględnienie pierwszeństwa młodego rolnika nie prowadzącego gospodarstwa rolnego, doprowadza do powstanie karłowatego

gospodarstwa, na którym nie można prowadzić towarowej produkcji.

Wspomniane zarządzenie uniemożliwia również rozwiązywanie takich ważnych kwestii gospodarczych, jak np. poprawę struktury gospodarstw rolnych, preferowanie osób prowadzących gospodarstwa na gruntach sąsiadujących z gruntami przeznaczonymi do sprzedaży, likwidację uciążliwej szachownicy pól, zabezpieczenie właściwych dojazdów itp.

Dotychczasowe uregulowania stwarzają również sytuację mogące nasuwać podejrzenia stronniczego doboru kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych. Niejednokrotnie przeznaczenie gruntu do sprzedaży poprzedzone było bowiem zawarciem umowy dzierżawy, która dawała bezwzględnie pierwszeństwo w jego nabyciu, co eliminowało wszystkich innych potencjalnych nabywców nawet wówczas, gdy dawali większe gwarancje racjonalnego ich zagospodarowania.

Wymienione wyżej względy @skazują na konieczność przeprowadzenia pilnych zmian legislacyjnych.

W minionym roku nadal utrzymywała się niewielka liczba skarg na decyzje w sprawach dotyczących scalania gruntów. Może to wskazywać na nikłe zainteresowanie rolników i organów administracji państwowej poprawieniem struktury przestrzennej gospodarstw rolnych. Z nielicznych skarg wpływających do Sądu wynika jednakże, że część rolników chciałaby przeprowadzić scalenie w drodze wymiany rozproszonych gruntów własnych na grunty PFZ przeznaczone do sprzedaży. Aktualnie obowiązująca ustawa nie przewiduje wymiany gruntów /możliwość taka istniała na podstawie ustawy z dnia 24.I.1968 r./. Wnioski takie mogą więc być załatwiane wyłącznie w drodze scalania gruntów z urzędu po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji gminnej rady

narodowej. Z praktyki wynika, że komisje nie zawsze przychylają się do możliwości zlikwidowania w tej formie uciążliwej szachownicy pól i poprawy warunków gospodarowania. W obowiązującym stanie prawnym istnieje nie zawsze dotąd wykorzystywana możliwość zaradzenia tej niekorzystnej społecznie i gospodarczo sytuacji. Nie ma bowiem żadnych przeszkód, aby w przypadkach wyżej opisanych dokonywać zamiany gruntów na podstawie umowy cywilnoprawnej, uregulowanej przepisami Kodeksu cywilnego.

Sygnalizowane w ubiegłorocznej informacji trudności, jakie dla orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących o b r o t u g r u n t ó w r o l n y c h i l e ś n y c h stwarzały niedostatki obowiązującej regulacji prawnej, występują nadal z tym, że wątpliwości prawne wynikające z braku przepisów międzyczasowych w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. obecnie już - po uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego podjętej na skutek pytania prawnego Prezesa NSA - zostały usunięte. Uchwała Sądu Najwyższego aprobowała w pełni jednolite w tej mierze orzecznictwo NSA.

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 wykazała niewielką tendencję zniżkową. Skargi kwestionowały przede wszystkim odmowę udzielenia zezwolenia lub cofnięcia udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Nadal obserwowano zjawisko nadużywania - chociaż w mniejszym zakresie niż w ubiegłym roku - określeń nieostrych /np. ważny interes państwa/ lub uznania administracyjnego do wydawania decyzji negatywnych dla stron.

Niektóre wyroki NSA uchylające decyzje odmawiające udzielenia zezwoleń w tych sprawach były przedmiotem ostrej krytyki ze strony organów administracji. Od 1 stycznia 1989 r. sprawy te przestaną wpływać do NSA ze względu na przyjętą przez Sejm zasadę wolności gospodarczej.

W tej grupie spraw niektóre skargi kwestionowały decyzje cofające zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W skargach formułowany był zarzut, że brak jest podstaw prawnych do takich rozstrzygnięć. Decyzje takie rzeczywiście budzą wątpliwości. Po stwierdzeniu bowiem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności § 15 ust.1 i 2 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów z art.18 ust.5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powstała luka prawna, uniemożliwiająca cofnięcie udzielonego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Sąd nie akceptował takich decyzji podjętych bez podstawy prawnej. Stwierdzić jednakże należy, że w niektórych sprawach cofnięcie zezwolenia ze względów społecznych byłoby uzasadnione. Celowe jest więc dokonanie niezbędnych zmian legislacyjnych w obowiązujących w tej materii przepisach.

5. W roku 1988 nastąpił zdecydowany spadek 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 drugim już kolejnym roku i należy sądzić, że utrzyma się również w przyszłości. Z informacji uzyskiwanych od organów ZBoWiD wynika, że ilość wniosków

o przyznanie takich uprawnień nie uległa w zasadzie zmianie. Organy ZBoWiD częściej uwzględniają żądania zainteresowanych osób, co obniża znacznie liczbę skarg do NSA. Sprawy te charakteryzują się trudnościami udowodnienia zdarzeń, które miały miejsce kilkadziesiąt lat temu.

Nadal najliczniejszą grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią osoby działające w ruchu oporu, którym odmówiono przyznania uprawnień z powodu młodego wówczas wieku. Praktyka dokumentowania działalności w ruchu oporu oświadczeniami świadków, składanymi przez zainteresowanych i z reguły ogólnikowych, zamiast przesłuchiwania tych świadków, nie jest prawidłowa. Z porównania charakteru pisma z podpisem świadka wynika, że oświadczenia te często nie są sporządzane przez osobę podpisującą je. Niejednokrotnie odnosi się wrażenie, że fakty i zdarzenia zostały zaczerpnięte z publikacji książkowych. Nie do rzadkości należy chęć przypisywania przez świadków - członków ZBoWiD - małoletnim dzieciom zasług ich rodziców /w rodzaju: "należy mu się, gdyż jego ojciec działał w partyzantce"/. Osoby małoletnie w wieku 6-12 lat przedstawiają oświadczenia świadków, którzy potwierdzają wykonywanie przez nie działalności łącznika lub kolportera, a nawet złożenie przysięgi konspiracyjnej. Krytyczna ocena takich oświadczeń świadków dokonywana przez organy ZBoWiD nie jest przez NSA podważana. Nie jest bowiem pozbawione racji stanowisko organów ZBoWiD, że twierdzenia wnioskodawców o ich działalności, jako małoletnich w wieku 6-12 lat w ruchu oporu, budzą uzasadnione wątpliwości. Sąd jednakże nie może akceptować negatywnych dla wnioskodawców orzeczeń tych organów, które zostały wydane w postępowaniu przeprowadzonym z istotnym naruszeniem zasad k

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, regulujących postępowanie dowodowe, zwłaszcza podjętych bez przeprowadzenia dowodu z dokładnego przesłuchania zawnioskowanych świadków i samego wnioskodawcy, a opartych wyłącznie na samym tylko założeniu, że osoba w danym wieku nie mogła być uczestnikiem ruchu oporu. Założenie takie bowiem nie znajduje oparcia w obecnym stanie prawnym, dotyczącym omawianych spraw.

Drugą liczną grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią osoby, które - jak twierdzą - uczestniczyły w walkach o utrwalenie władzy ludowej /żołnierze, funkcjonariusze MO i SB oraz członkowie ORMO/. Osoby te często przedstawiają dla celów dowodowych zaświadczenia, których wiarygodność jest wątpliwa. Operuje się w nich bowiem ogólnikami w rodzaju: "brał udział w utrwalaniu władzy ludowej" w celu wykazania, że ubiegający się o uprawnienia kombatanckie spełnia warunki ustawowe do uznania go za kombatanta. Kontrola prawidłowości wystawianych zaświadczeń zazwyczaj doprowadza do ustalenia, że zaświadczenia te nie zostały wydane na podstawie akt personalnych lub innych dokumentów, lecz na podstawie oświadczeń świadków, które same nie zawsze są wiarygodne. Sygnalizowanie powyższych nieprawidłowości przez Sąd oraz Zarząd Główny ZBoWiD doprowadziło do pewnej poprawy w tym zakresie. Organy wystawiające zaświadczenia potwierdzające działalność kombatancką coraz częściej opierają je na posiadanej dokumentacji, którą wymieniają w treści zaświadczenia.

Kolejną grupę osób ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowią uczestnicy wojny obronnej 1939 r. i żołnierze Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie, którzy wcześniej służyli w Wehrmachcie, wcieleni bądź przymusowo bądź na skutek przyję-

cie przez rodziców III grupy narodowości niemieckiej, lecz nie biorący bezpośredniego udziału w walkach przeciwko Niemcom. Liczne są również skargi kierowane do Sądu przez osoby przebywające w czasie okupacji w więzieniach i różnego rodzaju obozach /koncentracyjnych, wychowawczych, przesiedleńczych, odosobnienia i innych/. W tej ostatniej grupie spraw istotną trudnością jest ustalenie przyczyn, które spowodowały osadzenie w więzieniu lub obozie /ustawa przyznaje uprawnienia tylko tym osobom, które były więzione lub przebywały w obozie koncentracyjnym z przyczyn politycznych, narodowościowych lub rasowych/ oraz określenie rodzaju obozu. Ze spraw wynika, że we wszystkich obozach panowały warunki zbliżone do obozów koncentracyjnych. Niedostatki regulacji prawnej w ustawie o szczególnych uprawnieniach kombatantów, w szczególności brak ustawowego wyjaśnienia pojęć, jakimi posługuje się ustawa oraz przekazanie orzecznictwa w tej kategorii spraw organizacji społecznej spowodowały, że orzecznictwo organów ZBoWiD w tych sprawach nie jest w pełni jednolite. W praktyce bowiem poszczególne zarządy wojewódzkie ZBoWiD uznają np. przebywanie w obozie przejściowym w Zamościu za przesłankę stwierdzenia uprawnień kombatanckich, inne natomiast nie. W tych warunkach niektóre małoletnie dzieci, będące rodzeństwem, które przebywały razem w tym samym obozie - mają stwierdzone uprawnienia kombatanckie, innym natomiast takich uprawnień odmówiono.

Z powyższego wynika, że pilne staje się uchwalenie nowej lub zmiana obecnie obowiązującej ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatantów.

Omawiana problematyka była też przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał rozpatrując wniosek Rzecz-

nika Praw Obywatelskich w orzeczeniu z dnia 20 grudnia 1988 r. potwierdził w przeważającej mierze dotychczasowe orzecznictwo NSA w sprawach dotyczących stwierdzenia uprawnień kombatanckich, a w szczególności, że organy ZBoWiD orzekając o uprawnieniach kombatantów zobowiązane są stosować przepisy ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatantów oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, a unormowania zawarte w Statucie i Regulaminie Weryfikacyjnym mogą mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy nie pozostają w sprzeczności z treścią tych powszechnie obowiązujących aktów prawnych, że przy interpretacji przepisów ustawy kierować się należy m.in. treścią jej preambuły i wreszcie, że ustawa określa w sposób wyczerpujący w art.1 krąg osób, którym mogą być przyznane uprawnienia kombatanckie.

6. 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, do najliczniejszych należały skargi na decyzje w przedmiocie opodatkowania podatkami obrotowym i dochodowym podmiotów prowadzących działalność rzemieślniczą i handlową oraz podatkiem wyrównawczym osób prowadzących działalność na podstawie umów agencyjnych. Skargi dotyczyły również wymiaru podatku od spadków i darowizn, opłaty skarbowej od czynności cywilnoprawnych, świadczeń na fundusz gminny i fundusz miejski, jak również odmowy umorzenia zaległych zobowiązań podatkowych.

Wśród skarg na decyzje dotyczące wymiaru podatków obrotowego i dochodowego znaczną grupę stanowiły nadal skargi na decyzje organów podatkowych pozbawiające podatników uprawnień do korzystania ze zryczałtowanych form opodatkowania lub z okresowych zwolnień od podatków z powodu wykonywania

działalności nie mieszczącej się formalnie w posiadanych przez podatników uprawnieniach do wykonywania działalności. Problematyka ta i kierunki orzecznictwa NSA w tych sprawach zostały zaprezentowane w informacji o działalności NSA w roku 1987. Warto jednak zauważyć, że w roku 1988 problematykę tę podjął również Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 28.IV.1988 r. sformułował kilka tez w zasadzie zbieżnych z ogólną linią orzecznictwa NSA. Poważnego złagodzenia sporów w tym obszarze spraw należałoby oczekiwać w związku z uchwaleniem przez Sejm PRL w dniu 23.XII.1988 r. nowych ustaw o działalności gospodarczej oraz o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych stwarzających jakościowo nowe warunki uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej, a zwłaszcza ograniczających do koniecznego minimum jej koncesjonowanie. Trudno jednak byłoby obecnie prognozować na ile te nowe przepisy przyczynią się do usprawnienia kontaktów na styku podatnik - organ podatkowy, gdyż niestety, nie wydano dotąd przepisów podatkowych adekwatnych do nowych regulacji gospodarczych. Należy przyłączyć się do wyrażanych dosyć powszechnie obaw, że brak przepisów regulujących zasady opodatkowania w nowych, obowiązujących od 1.I.1989 r.warunkach, może stać się czynnikiem hamującym podejmowanie działalności, a wydanie tych przepisów z opóźnieniem i nadanie im mocy wstecznej może stanowić źródło nieporozumień i w konsekwencji skarg do NSA.

W niektórych sprawach sporną kwestię stanowiła wysokość zastosowanej stawki podatku obrotowego. Należy w związku z tym zauważyć ,że ustawa z dnia 16.XII.1972 r. o podatku obrotowym ustanowiła trzy podstawowe stawki tego podatku, tj.10% dla obrotów z działalności wytwórczej i po 5% dla obrotów z

działalności usługowej i handlowej, upoważniając równocześnie Ministra Finansów do obniżania lub podwyższania tych stawek. Korzystając z tych upoważnień Minister Finansów wprowadził dla poszczególnych rodzajów działalności albo wyrobów lub ich grup kilkaset różnorodnych stawek podatkowych o znacznej rozpiętości, co spowodowało w praktyce ograniczenie stosowania stawek ustawowych i poważne trudności interpretacyjne przy stosowaniu tak licznych stawek określonych w przepisach wykonawczych. Wydaje się konieczne maksymalne ujednolicenie i uproszczenie przepisów w tym zakresie.

Źródłem licznych skarg były decyzje w sprawach, w których podstawy opodatkowania podatkami obrotowym i dochodowym zostały ustalone w drodze oszacowania. Zarzuty skarżących w wielu przypadkach zmierzały do wykazania, że wybór metody oszacowania, środków dowodowych oraz ich ocenę cechował brak obiektywizmu wynikający z nadmiernych tendencji fiskalnych. Ocena zasadności tych zarzutów nie była łatwa, gdyż wymagała każdorazowej, wnikliwej kontroli prawidłowości ustaleń faktycznych dokonanych w postępowaniu podatkowym. Uznanie zarzutów skarg za uzasadnione następowało w razie stwierdzenia przez Sąd istotnych wadliwości w przeprowadzonym postępowaniu podatkowym, polegających m.in. na niewyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych, pominięciu ważnych dla sprawy dowodów lub błędnej ich ocenie.

Na uwagę zasługuje wciąż jeszcze duża ilość poleceń, zaleceń i wyjaśnień interpretacyjnych kierowanych przez Ministra Finansów do organów podatkowych w formie powszechnie krytykowanego tzw. "prawa powielaczowego". W niektórych przypadkach pisma te polecają stosowanie przepisów podatkowych w sposób

niezgodny z prawem powszechnie obowiązującym, ogłoszonym w organach promulgacyjnych. Np. pismem z dnia 14.VI.1988 r. Minister Finansów upoważnił organy podatkowe do stosowania zasad opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn /w zakresie ulg i zwolnień/, które ogłoszone zostały dopiero w Dzienniku Ustaw z dnia 31.VIII.1988 r. Aczkolwiek zmiany te były korzystne dla podatników, trudno zaakceptować praktykę przejściowej chociażby jej niezgodności z obowiązującym stanem prawnym. Jest konieczne, aby w przyszłości wszelkie zmiany stanu prawnego wynikały z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W praktyce orzeczniczej występowały również wątpliwości przy określaniu złotówkowej wartości bonów towarowych Banku PKO SA dla celów podatkowych, w szczególności przy ustalaniu tzw.kosztów uzyskania przychodów lub wysokości poniesionych wydatków pochodzących ze sprzedaży bonów dla celów podatku dochodowego. Do czasu uruchomienia skupu i sprzedaży bonów przez bank brak było oficjalnego przelicznika ich wartości na złote polskie w/g kursu stosowanego w wolnym obrocie bonami. Stosowanie przelicznika w/g kursu dolara USA ustalanego przez NBP nasuwało zastrzeżenia zarówno z uwagi na charakter bonów, nie stanowiących wartości dewizowych, jak i z uwagi na znaczne różnice pomiędzy tak ustaloną wartością a ich wartością rynkową, regulowaną prawem popytu i podaży w wolnym obrocie. Pismem z dnia 4.VII.1988 r. Minister Finansów zalecił organom podatkowym stosowanie od daty rozpoczęcia skupu i sprzedaży bonów przez bank, tj. od dnia 16.VI.1988 r. dla celów podatku dochodowego oraz podatku od spadków i darowizn relacji złotówkowych, stosowanych przy skupie i sprzedaży bonów przez bank. Wprawdzie

pismo to nie ma charakteru obowiązującego prawa, jednak stosowanie przez organy podatkowe zawartych w nim zaleceń powinno przyczynić się wydatnie do wyeliminowania sporów w zakresie tych spraw. Na uwagę zasługuje też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7.VII.1988 r. podzielający pogląd NSA, że dla prawidłowego wyliczenia poniesionych przez podatnika kosztów nabycia rzeczy za tzw. bony "marynarskie" zrealizowane w sklepach "Baltony" należało przyjąć faktyczny koszt ich zakupu, nie zaś wartość uzyskaną z przeliczenia bonów na złote polskie w/g kursu NBP stosowanego przy przeliczeniu dolarów. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, iż "marynarskie" bony towarowe stanowią w istocie odpowiednik bonów towarowych Banku PKO SA, te zaś nie są wartościami dewizowymi w rozumieniu prawa dewizowego. Nie pozostanie to z pewnością bez wpływu na kształtowanie się dalszego orzecznictwa administracyjnego w kierunku urealnienia wartości bonów towarowych przyjmowanej dla celów podatkowych. Zapowiedziane zmiany przepisów prawa dewizowego pozwalają oczekiwać urealnienia również wartości dewiz przyjmowanych przy rozliczeniach podatkowych.

7. W sprawach z zakresu p r a w a c e l n e g o , rozpoznawanych w 1988 r. przez NSA, liczną grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje o przepadku publikacji. W tych sprawach NSA kontynuował utrwalony w poprzednich latach kierunek orzecznictwa polegający na samodzielnym badaniu przez Sąd, czy dokonana przez organy celne ocena szkodliwości dla dobra i interesów PRL zakwestionowanych utworów jest formalnie i merytorycznie poprawna /o czym sygnalizowano w informacji o działalności NSA za 1987 r./. W tym celu Sąd często korzystał z opinii biegłych specjalistów z zakresu politologii, historii i obycza-

jowości. Przeprowadzone przez Sąd w tym zakresie postępowanie dowodowe niejednokrotnie uzasadniało stwierdzenie braku podstaw do orzeczenia przepadku tych publikacji i prowadziło do uchylenia zaskarżonych decyzji. W pewnym stopniu na skutek konsekwentnego realizowania przez NSA tej linii orzecznictwa, choć przede wszystkim na skutek zmiany ogólnego klimatu politycznego, w 1988 r. nastąpił zwrot w praktyce organów celnych. Wyrazem tego było m.in. podjęcie przez GUC szeregu decyzji przy zastosowaniu art.154 § 1 kpa uchylających poprzednie decyzje o przepadku publikacji.

Drugim problemem, który występował od szeregu lat w tej kategorii spraw były decyzje o przepadku publikacji nadsyłanych dla bibliotek naukowych. Wątpliwości budziła kwestia, czy przewidziany w art.13 ust.1 ustawy Prawo celne zakaz przywozu publikacji dotyczy również publikacji zagranicznych sprowadzanych przez biblioteki objęte wykazem ustalonym na podstawie art.16 ust.3a ustawy z 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz.U.Nr 44 z 1983 r., poz.204/. Znalazło to wyraz w pytaniu prawnym Prezesa NSA skierowanym na skutek sugestii GUC w 1985 r. do Sądu Najwyższego. Udzielona na to pytanie odpowiedź Sądu Najwyższego zawarta w uchwale z dnia 14 marca 1986 r. wyraziła pogląd odmienny od dotychczasowego stanowiska zajętego przez NSA w kilku orzeczeniach i przedstawionego w pytaniu prawnym Prezesa NSA. Pogląd Sądu Najwyższego sprowadzał się do tego, że biblioteki naukowe mogą otrzymywać z zagranicy wydawnictwa zawierające treści szkodliwe dla dobra i interesów PRL, jeżeli rozpowszechnianie takiego wydawnictwa zostało zakazane odpowiednią decyzją organu kontroli publikacji i widowisk. Biblioteki nie mogą natomiast sprowadzać takich

publikacji, gdy decyzja zakazująca rozpowszechnianie nie została wydana. Uchwała ta była przedmiotem krytyki zarówno przedstawicieli nauki, jak i prasy. Podobne w swej wymowie były również wystąpienia członków Rady Konsultacyjnej przy przewodniczącym Rady Państwa na posiedzeniach w dn.27.II. i 17.VII.1987 r. Doprowadziło to do zmiany stanowiska Sądu Najwyższego w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 3 listopada 1988 r. Uchwała ta - podjęta na skutek pytania prawnego Prezesa SN - stanowi, że zakaz przywozu publikacji o treści szkodliwej dla dobra i interesów PRL nie dotyczy publikacji zagranicznych sprowadzonych i gromadzonych przez biblioteki objęte wykazem ustalonym na podstawie art.16 ust.3 i 3a ustawy o kontroli publikacji i widowisk. Oznacza to, że biblioteki naukowe mogą sprowadzać i gromadzić w celach uzasadnionych ich statutową działalnością wszelkie publikacje zagraniczne zawierające treści,o których mowa w przepisach ustawy o kontroli publikacji i widowisk w tym także i te, których rozpowszechnianie jest zakazane. W konsekwencji więc ostał się pogląd wyrażony w tej kwestii w orzecznictwie NSA.

W sprawach dotyczących wymiaru cła od sprowadzanych z zagranicy samochodów wystąpił problem zasadności wymierzania cła od samochodów uzyskanych w ramach wymiany gwarancyjnej. NSA nie podzielił poglądu GUC-u, że w przypadku wymiany przez producenta za granicą samochodu wadliwego na inny, wolny od wad, należy pobierać cło od obu samochodów, gdyż każdy z tych samochodów jest odrębnym towarem celnym. NSA uznał, że samochód uzyskany w ramach umowy gwarancyjnej za samochód wadliwy

nabyty w wyniku umowy sprzedaży, nie jest odrębnym towarem celnym i pobieranie cła od tego samochodu pozbawione jest podstawy prawnej. W związku z koniecznością zwrotu przez GUC nienależnie pobranego cła, NSA zwrócił uwagę na kwestię dotkliwych szkód materialnych, jakie ponoszą obywatele, którzy nie mogą dochodzić odsetek od nienależnie pobranych kwot, gdyż nie pozwala na to regulacja zawarta w art.50 ust.2 prawa celnego. W jednej ze spraw zwrot nienależnego cła w kwocie 1.575.900 zł nastąpił dopiero po upływie 2,5 roku od jego uiszczenia. Wobec oczywistej szkody poniesionej w tej sprawie przez obywatela, GUC /wykonując wyrok NSA stwierdzający nieważność decyzji w przedmiocie wymiaru cła/ przyznał skarżącemu z tytułu wydania przez organy celne decyzji z naruszeniem art.1[illegible] § 1 kpa, odszkodowanie w kwocie 485.377 zł, tj.w kwocie którą skarżący mógłby otrzymać tytułem odsetek, gdyby prawo celne dopuszczało możliwość ich zapłaty. Uznając, że treść art.50 ust.2 prawa celnego - w warunkach narastającej inflacji - jest nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości społecznej - Prezes NSA wystąpił do Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w trybie art.214 kpa o rozważenie celowości zainicjowania zmiany art.50 ust.2 prawa celnego.

8. W sprawach z zakresu e w i d e n c j i l u d n o ś c i w 1988 r. wyłoniły się istotne trudności na tle stosowania przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, dotyczących zameldowania w lokalu lub budynku stanowiącym przedmiot współwłasności.

Zgodnie z art.9 ust.2 tej ustawy przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące należy przedstawić potwierdzenie uprawnień do przebywania w lokalu,

w którym ma nastąpić zameldowanie. Jak zaś wynika z art.29 ust.1 cytowanej ustawy, do wskazania czy osobie zgłaszającej zameldowanie na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące przysługuje uprawnienie do przebywania w lokalu, obowiązany jest właściciel /zarządca/ budynku. Przepisy ustawy nie zawierają jednak wskazówek, jak należy potwierdzać uprawnienia do przebywania w lokalu lub budynku, stanowiącym przedmiot współwłasności. W orzecznictwie NSA przyjęto, że w takich przypadkach należy sięgać do przepisów Kodeksu cywilnego regulującego instytucję współwłasności. W myśl tych przepisów, do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, zaś do czynności zwykłego zarządu - zgoda większości współwłaścicieli. Przy ocenie zatem, czy potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu dokonane zostało właściwie, należy ustalać, czy w konkretnym przypadku w grę wchodzi czynność zwykłego zarządu, czy też czynność przekraczająca zakres tego zarządu oraz czy wszyscy uprawnieni współwłaściciele wyrażają na tę czynność zgodę. Także w przypadku, gdy lokal stanowi własność małżonków lub byłych małżonków ocena stosunków związanych z majątkiem wspólnym na tle przepisu art.36 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nasuwa wiele wątpliwości. Prawidłowe stosowanie przepisów o zameldowaniu wymaga w konsekwencji znajomości nie tylko przepisów prawa administracyjnego i ustawy o ewidencji ludności, ale także przepisów Kodeksu cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa lokalowego i spółdzielczego.

Omawianymi zagadnieniami zajmował się również Sąd Najwyższy. W uchwale z dnia 27 maja 1988 r. wyraził pogląd, iż dla dochodzenia przez małżonka ustalenia uprawnienia do przebywania

w lokalu mieszkalnym współmałżonka, gdy sprzeciwia się temu właściciel /współwłaściciel/ nieruchomości, co w konsekwencji powoduje odmowę zameldowania, droga sądowa jest dopuszczalna. Odmienne stanowisko wyrażono uprzednio w uchwale Sądu Najwyższego z 11 grudnia 1984 r.

Zagadnienia prawne związane z zameldowaniem budzą wątpliwości w orzecznictwie sądowym. Tym większe trudności wywołuje prawidłowe stosowanie ustawy przez pracowników administracji państwowej, nie mających często prawniczego wykształcenia. Ponad czteroletni okres obowiązywania ustawy o ewidencji ludności w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 26 kwietnia 1984 r. pozwala na krytyczną ocenę powiązania zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące z posiadaniem uprawnień do lokalu. Trudności, jakie mają organy meldunkowe przy rozstrzyganiu powyższych kwestii powodują, że wykonanie obowiązku meldunkowego jest często uciążliwe dla obywateli, gdyż wymaga niejednokrotnie zwrócenia się do sądów powszechnych, organów lokalowych itp. Prowadzi też do tego, że ewidencja ludności nie zawsze spełnia swą rejestracyjno-ewidencyjną funkcję.

Powyższe doświadczenia uzasadniają wniosek o potrzebie zrezygnowania z rozwiązania wprowadzonego nowelą z 1984 r. i nadania czynnościom meldunkowym wyłącznie rejestracyjno-ewidencyjnego charakteru. Niezbędne byłyby do tego jednak stosowne zmiany legislacyjne.

9. Skargi w sprawach z zakresu b u d o w n i c t w a dotyczą różnych zagadnień. Najczęściej związane były z planowaną zabudową określonej działki, żądaniami zmierzającymi do zapewnienia ochrony interesów osób trzecich w budownictwie i samowolą budowlaną. Podobnie jak w 1987 r., szczególnie duża

liczba skarg dotyczyła odmowy dopuszczenia budowy domu mieszkalnego na własnej działce inwestora. Odmowa w większości przypadków uzasadniana była ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżący zarzucali, że zbyt często w toku prac nad planem miejscowym nie uwzględnia się wniosków zgłaszanych przez obywateli, a ponadto w wielu przypadkach na terenie przewidzianym pod budownictwo wielorodzinne przewiduje się likwidację niskiej zabudowy, będącej w dobrym stanie technicznym, zaś grunty o wysokiej jakości i wysokim poziomie zagospodarowania przeznacza się na cele budowlane, chociaż na tym samym obszarze znajdują się grunty o małej wartości produkcyjnej. W świetle rozpoznawanych przez NSA spraw, większość takich zarzutów okazywała się zasadna. Sąd nie kontroluje jednak prawidłowości planów miejscowych.

W ramach kontroli legalności zaskarżanych decyzji Sąd że szczególną troską oceniał zgodność z prawem decyzji dotyczących budownictwa mieszkalnego. Kodeks postępowania administracyjnego nakazuje organom administracji państwowej załatwianie spraw w sposób uwzględniający słuszny interes obywatela, nie kolidujący z interesem społecznym. Zaspokajanie we własnym zakresie potrzeb mieszkaniowych nie tylko nie narusza interesu społecznego, ale jest z nim zbieżne. Praktyka stosowana przy odmowie dopuszczenia budowy budynku mieszkalnego na własnej działce prowadzi niejednokrotnie do wyraźnej sprzeczności z aktualną polityką Państwa, popierającego wszelkie zamierzenia przyczyniające się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ranga tego problemu wymaga, by w przypadku, gdy plan miejscowy uniemożliwia dopuszczenie zamierzonej budowy domu mieszkalnego

na danej działce, terenowy organ administracji państwowej właściwy w sprawach budownictwa, jako organ powołany do działania lub współdziałania w realizacji zadań Państwa, ułatwiał i umożliwiał realizację inwestycji mieszkaniowych obywateli. Organ ten może np. wystąpić o zmianę planu miejscowego lub podjąć działania prowadzące do zamiany działki. Organy administracji państwowej z reguły nie wykorzystują tych możliwości. W praktyce administracyjnej nie zawsze też rozważana jest możliwość pozostawienia domu mieszkalnego na terenie przewidzianym do przejęcia np. pod budownictwo osiedlowe. Istnieje zaś wiele przykładów wskazujących na możliwość pogodzenia starej zabudowy z nową.

W sprawach budowlanych w dalszym ciągu stwierdzano decyzje odmawiające np. rolnikom pozwoleń na wznoszenie na gruntach rolnych obiektów budowlanych związanych bezpośrednio z produkcją rolniczą /budynki inwentarskie, szklarnie itp./. W świetle obowiązujących przepisów, przy realizacji obiektów budowlanych konieczne jest zachowanie wymagań związanych z ochroną środowiska i uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ta dotyczy również obiektów niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej. Jeśli odmowa dopuszczenia budowy danego obiektu rolniczego ze względu na wykazaną niezgodność z wymaganiami np.ochrony środowiska byłaby całkowicie uzasadniona, o tyle niezrozumiałe jest twierdzenie, że wzniesienie szklarni na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na uprawy rolne narusza ustalenia planu.

Wiele skarg dotyczyło decyzji wydawanych w przypadkach samowoli budowlanej. Samowola bywa różna. Narusza ona ustalenia planów miejscowych, albo też pogarsza warunki użytkowe

dla otoczenia. Z wielu spraw wynika, że brak skuteczności w zwalczaniu samowoli budowlanej spowodowany jest w dalszym ciągu niedostatecznym nadzorem budowlanym we wczesnej fazie robót. Znacznie trudniej jest zaś podejmować środki administracyjne zmierzające do likwidacji skutków samowoli budowlanej gdy obiekt został już wzniesiony, a często również jest już użytkowany, niż w toku budowy. Zdarza się także i tak, że samowola budowlana jest następstwem przewlekle prowadzonego postępowania administracyjnego.

10. Zwiększyła się w 1988 r. liczba skarg na decyzje z zakresu p l a n o w a n i a p r z e s t r z e n n e g o. Skarżący w większości powołują się na własne interesy, związane z zamierzonym wykorzystaniem działki objętej decyzją legislacyjną dla zaspokojenia swoich potrzeb budowlanych, jak również wskazują na ogrodnicze lub rolnicze zagospodarowanie działki. Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia objętego decyzją lokalizacyjną ma przeznaczenie danego gruntu, wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Znaczna część skarg na decyzje lokalizacyjne dotyczyła lokalizacji linii energetycznych. Przy wyznaczaniu przebiegu tych linii nie zawsze brane są pod uwagę interesy właścicieli gruntów. W rezultacie linie wysokiego napięcia często przeprowadzane są w sposób uwzględniający jedynie interesy jednostek energetyki. Linie wysokiego napięcia w wielu przypadkach przeprowadzane są nawet nad budynkami mieszkalnymi lub obok tych budynków, nad działkami budowlanymi, co utrudnia możliwość ich zabudowy albo też na gruncie rolnym, w sposób sprzeczny z interesem właściciela. Wiele skarg na decyzje lokalizacyjne dotyczące linii energetycznych jest uwzględnianych przez Sąd,

jako naruszających prawo.

11. W sprawach w y w ł a s z c z e n i o w y c h skargi dotyczyły najczęściej decyzji określających wysokość odszkodowania za wywłaszczone grunty. W przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przyjęto jako zasadę, że odszkodowanie powinno uwzględniać aktualnie kształtujące się ceny w obrocie gruntami. Zasada ta nadal nie zawsze jest stosowana w postępowaniu administracyjnym. Skargi zarzucające naruszenie tej zasady są przez Sąd uwzględniane.

12. W sprawach ze skarg na decyzje z zakresu o c h r o n y ś r o d o w i s k a , skarżący najczęściej kwestionowali decyzje nakładające kary za zanieczyszczanie wód i gleby, za wprowadzenie do powietrza substancji zanieczyszczających, za składowanie odpadów w niedozwolonych miejscach, za niedopuszczalny hałas i za niedozwolone wycinanie drzew. Skarżący w większości przypadków kwestionowali nie tylko legalność wydanych decyzji, ale przede wszystkim podnosili okoliczności, które - ich zdaniem - powinny uwolnić ich od wymierzania kar /np. brak środków finansowych lub tzw.mocy przerobowych na budowę oczyszczalni ścieków/. Ze skarg tych w dalszym ciągu wynika brak zrozumienia roli i znaczenia ochrony środowiska jako dobra ogólnonarodowego oraz preferowanie własnych partykularnych interesów bez liczenia się z interesem ogólnospołecznym.

We wszystkich tych sprawach orzecznictwo NSA dążyło do zapewnienia rygorystycznego przestrzegania przepisów chroniących przyrodę i środowisko.

13. 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 dominowały skargi dotyczące stwierdzenia chorób zawodowych. Sprawy te opracowywane były przez Głównego Inspektora Sanitarnego znacznie lepiej niż w latach poprzednich. Zdarzały się jednak przypadki niepełnego wyjaśnienia sprawy i niejasnych orzeczeń lekarskich, co powodowało uchylenie zaskarżonych decyzji. Problemem w tych sprawach były decyzje o odmowie stwierdzenia choroby zawodowej w wypadku wirusowego zapalenia wątroby u pracowników służby zdrowia, którzy w związku ze swoją pracą mają trudny do udokumentowania kontakt z chorymi oraz nosicielami tej choroby.

Przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych, NSA przyjmował, iż w razie niemożliwości ustalenia, iż przyczyną wirusowego zapalenia wątroby były okoliczności występujące poza środowiskiem pracy, a choroba ta ma związek z wykonywaną pracę i jest chorobą zawodową. Zmiana przepisów wprowadzona wyżej wymienionym rozporządzeniem miała na celu ustalenie bezpośredniego związku przyczynowego między środowiskiem pracy a powstaniem choroby i w praktyce właściwych organów stosowano zasadę, iż w razie niestwierdzenia ewidentnie tego związku, brak jest podstaw do uznania choroby zawodowej. W kwestii tej wypowiedział się w jednym ze swych wyroków Sąd Najwyższy, który uznał, iż w świetle obowiązujących przepisów należy sformułować tezę, że odmowa przyjęcia wirusowego zapalenia wątroby za chorobę zawodową może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy zostanie bezspornie wykluczony związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zachorowaniem pracownika służby zdrowia,

a działaniem czynnika szkodliwego występującego w środowisku pracy. Stanowisko Sądu Najwyższego usunęło wątpliwości, jakie pojawiały się w stosowaniu przepisów o chorobach zawodowych.

Drugą liczącą się grupę były sprawy, w których kwestionowano zamknięcia zakładów albo ograniczenia zakresu produkcji lub handlu ze względu na niewłaściwe warunki higieniczno-sanitarne. Orzecznictwo NSA w tych sprawach zmierzało do utrwalenia zasady rygorystycznego przestrzegania przez zakłady pracy przepisów bhp i higieny pracy.

Z zakresu opieki społecznej wpływały nieliczne sprawy, dotyczące dostarczenia świadczeń w formie pieniężnej na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej i przepisów rozporządzenia PR z dnia 6 marca 1928 r. o ograniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych. Nadmienić należy, że jakkolwiek wykonywanie opieki społecznej jest obowiązkiem organów administracji, to jednak ocena potrzeb podopiecznego i zakres przyznawanych świadczeń zostały pozostawione ich uznaniu. Orzecznictwo w tych sprawach jest w zasadzie jednolite i nie nasuwa zastrzeżeń.

14. Wpływ skarg dotyczących s z k o l n i c t w a w y ż s z e g o w dalszym ciągu nie jest znaczny. Skargi w tych sprawach, podobnie jak w roku poprzednim, dotyczyły głównie odmowy przyjęcia na I rok studiów akademii medycznych. Zasadniczym problemem budzącym wątpliwości orzecznictwa w tych sprawach było zagadnienie właściwości organu uczelni do wydania określonej decyzji. Zgodnie z przepisami kompetencyjnymi zawartymi w ustawie z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, rekrutację na studia wyższe przeprowadzają w I instancji wydziałowe komisje rekrutacyjne. Organem odwoławczym są

uczelniane komisje rekrutacyjne. W sprawach rozpatrywanych przez NSA miały miejsce przypadki, że uczelniane komisje rekrutacyjne rozpatrując odwołanie osoby zainteresowanej na odmowę przyjęcia na określony wydział, podejmowały - ze zgodą kandydata - decyzję o przyjęciu na inny wydział. Praktyka ta budziła wątpliwości. W wyniku pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że uczelniane komisje rekrutacyjne nie są władne do wydawania decyzji w sprawie, która nie była przedmiotem rozpoznania przez wydziałową komisję rekrutacyjną właściwego wydziału. Powyższe stanowisko spowodowało uchylenie szeregu decyzji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji uczelnianych komisji rekrutacyjnych.

W II połowie 1988 r. wpłynęła do NSA skarga na decyzję Ministra Edukacji Narodowej odmawiającą zezwolenia na prowadzenie prywatnej szkoły podstawowej. Orzeczenie Sądu w tej sprawie, które zostanie wydane w pierwszych miesiącach 1989 r., będzie miało istotne znaczenie dla ważnego społecznie problemu podnoszonego ostatnio w środkach masowej informacji, a mianowicie,czy w obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest prowadzenie prywatnych szkół podstawowych. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymagać będzie rozważenia wielu istotnych okoliczności, a w tym także obecnego stanu szkolnictwa podstawowego oraz rodzących się na tym tle społecznie pożądanych inicjatyw obywateli.

W 1988 r. wpłynęła skarga Lecha Wałęsy na pismo/ Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej wzywające do uzupełnienia statutu "Społecznej Fundacji Solidarności Robotniczej". Załatwienie tej sprawy przez NSA wymagać będzie szczegółowej analizy obo-

wiązującego stanu prawnego dotyczącego działania fundacji, a w szczególności oceny, czy forma prawna rozstrzygnięcia administracyjnego jest - jak twierdzi skarżący - decyzją podlegającą kontroli sądowej oraz, czy świadczenie przez Fundację usług diagnostyczno-leczniczych jest działalnością gospodarczą. Stanowisko NSA w powyższych kwestiach umożliwi ujednolicenie poglądów dotyczących stosowania ustawy o fundacjach.

Sprawa zostanie rozpoznana w styczniu 1989 r.

15. Podobnie jak w ubiegłych latach, liczba skarg na decyzje z zakresu c e n z u r y i p r a w a p r a s o w e g o nie była znaczna. Spraw takich wpłynęło zaledwie dziewięć, w tym 7 na decyzje Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk. Większość skarg kwestionowała decyzje odmawiające udzielenia zezwolenia na wydawanie czasopism oraz zakazujące publikacji /w całości lub w części/ określonego tekstu.

Orzecznictwo NSA w tych sprawach zmierzało m.in. do umacniania odpowiedzialności za treść różnych form przekazu, równocześnie jednak formułowało pogląd, że ochrona ustroju socjalistycznego Państwa i interesu społecznego nie może hamować publicznej dyskusji o koniecznych reformach politycznych, społecznych i gospodarczych kraju. Konsekwencją tego poglądu było sformułowanie w wyrokach NSA szeregu tez szczegółowych, które powinny mieć znaczenie dla prawidłowego kształtowania orzecznictwa administracyjnego w omawianych sprawach. I tak np.stwierdzono, że Państwo reprezentuje obywateli o różnych światopoglądach, którzy mogą je wyrażać publicznie jeśli mieszczą się w granicach obowiązującego porządku prawnego, że wolność słowa i druku powinna być interpretowana szeroko - aż do granic oczy-

wistej szkodliwości społecznej, zakreślonej ustawą i że ograniczenie publikacji, będącej wyjątkiem od zasady wolności słowa i druku, zobowiązuje właściwe organy do rozważenia w każdym konkretnym przypadku, czy kontrolowany materiał narusza w całości czy też tylko w części zakazy ustawowe.

Należy odnotować znaczne złagodzenie kryteriów cenzury co znajduje wyraz w rodzaju spraw wpływających do NSA.

16. W minionym roku wniesiono po raz pierwszy do NSA skargi na decyzje Ministra Finansów wydane na podstawie ustawy z 28 stycznia 1987 r. o p r z e c i w d z i a ł a n i u p r a k t y k o m m o n o p o l i s t y c z n y m w g o s p o d a r c e n a r o d o w e j.

Krótki okres obowiązywania ustawy oraz niewielka liczba wniesionych do NSA spraw /4/ nie pozwala na ujawnienie wszystkich problemów prawnych jakie mogą występować przy praktycznym stosowaniu przepisów antymonopolowych. Zarówno jednak orzecznictwo administracyjne, jak i sądowe będzie musiało dokonać takiej wykładni przepisów ustawy, która umożliwi zrealizowanie jej podstawowego zadania, tj. ochrony rynku oraz jego uczestników przed praktykami monopolistycznymi jednostek gospodarczych.

Dla zobrazowania społecznego znaczenia tej kategorii spraw, podać można, że w jednej z nich, wszczętej m.in. na skutek skargi Federacji Konsumentów kwestionuje się zasadność podwyższenia z dniem 30 grudnia 1987 r. przez "Polmozbyt" cen oraz ograniczenia zbytu samochodu Fiat 126 "Standard" o cenie niższej niż samochód Fiat "Farce lifting", przez co pozbawiono nabywców możliwości wyboru tańszej wersji samochodu.

Sprawa zostanie rozpoznana w styczniu 1989 r.

V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1. W 1988 r. Sąd rozpoznał na rozprawach 10.262 skargi na decyzje, które uwzględnił w 31,9% /w 1987 r. - 32,6%/.

Przyjmując za podstawę skargi kwestionujące decyzje organów o terenowym zakresie działania - w 33,6% rozpoznawanych spraw, skargi na decyzje tych organów uznano za zasadne /w 1987 r. - 34,6%/.

Skuteczność skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych wyniosła 25,4% /w 1987 r. - 24,2%/. Istotny wpływ na stosunkowo korzystny wskaźnik uwzględnionych skarg na decyzje tych organów miała mniejsza liczba uwzględnionych skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBoWiD /19,4%/. Pominięcie tej kategorii skarg powoduje wzrost wskaźnika do 30,2%.

Najczęściej zasadnie - przy stosunkowo wysokiej liczbie skarg - kwestionowano decyzje ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /44,3%/, Współpracy z Zagranicą /44%/, Rynku Wewnętrznego /30,2%/, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych /26,7%/, Finansów /24,8%/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /21,1%/ oraz Głównego Urzędu Ceł /26,9%/.

Utrzymał się nadal wysoki wskaźnik uwzględnionych skarg w sprawach, w których kwestionowano bezczynność organów administracji państwowej. Z rozpoznanych na rozprawach 131 takich skarg - 43,5% zostało uwzględnionych. W sprawach tych - uznając, że organ nie wydał decyzji w terminie - Sąd nakazywał wykonanie tego obowiązku w określonym czasie.

Ogólny wskaźnik skarg uznanych w postępowaniu sądowym za zasadne jest więc nadal wysoki. Ciągle bowiem prawie co trzecia kwestionowana przez strony decyzja była wadliwa /wskaźnik skarg uwzględnionych w latach 1984-1987 stanowił: 31,8; 32,5; 32,2 i 32,6%/, co uzasadniało jej wzruszenie z równoczesnym obciążeniem organu kosztami postępowania sądowego.

Z analiz orzecznictwa NSA wynika, że jedną z istotnych przyczyn utrzymującego się znacznego odsetka skarg uwzględnionych jest niewykorzystywanie uprawnień do usunięcia uchybień przez organy drugiej instancji, jak również możliwości zweryfikowania zaskarżonych decyzji po wniesieniu skargi w trybie art.200 § 2 kpa.

2. Nadal utrzymało się znaczne zróżnicowanie skuteczności wnoszonych skarg w przekroju przedmiotowym i terytorialnym.

Wyższe od przeciętnych wskaźniki skarg uzasadnionych wystąpiły zwłaszcza w licznych sprawach z zakresu budownictwa /42,4%/ i wywłaszczania nieruchomości /55%/, niższe natomiast w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /29,5%/, zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych /31,7%/, ewidencji ludności /27,2%/, rolnictwa i leśnictwa /25,7%/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych /19,8%/. Wskaźniki wyższe od przeciętnego odnotowano w grupie mniej licznych spraw z zakresu planowania przestrzennego /54%/, dróg publicznych /52,5%/, działalności w dziedzinie wytwórczości /40,6%/, niższe zaś - w sprawach gospodarki paliwowo-energetycznej /8,7%/ oraz zdrowie i opieki społecznej /24%/.

Szczegółowe dane przedstawiające wpływ skarg w poszczególnych rodzajach spraw oraz wskaźnik uwzględnionych skarg zawiera tabela nr 4.

W przekroju terytorialnym wyższe od przeciętnego /33,6%/ wskaźniki skarg uzasadnionych na decyzje terenowych organów drugiej instancji, wystąpiły m.in.w województwach: bydgoskim /33,9%/, częstochowskim /34,8%/, gdańskim /35,5%/, kaliskim /38,4%/, lubelskim /39,3%/, łódzkim /47,7%/, poznańskim /41,6%/ i stołecznym warszawskim /38,1%/, niższe natomiast w gorzowskim /18%/, jeleniogórskim /19,5%/, katowickim /23,8%/, kieleckim /25,3%/, krakowskim /29,6%/ i legnickim /19,2%/.

Wpływ skarg oraz ich skuteczność w poszczególnych województwach przedstawia tabela nr 5.

Zauważyć należy, że dane liczbowe dotyczące wskaźnika uwzględnionych skarg w przekroju terytorialnym /tabela nr 5/ nie mogą być wyłącznym elementem oceny prawidłowości orzecznictwa administracyjnego w poszczególnych województwach. Na ocenę tę bowiem składa się również zwłaszcza stopień wykorzystywania przez organy administracji możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art.200 § 2 kpa /samokontrola/. W przypadku skorygowania decyzji w tym trybie, organ orzekający nie nadaje skardze dalszego biegu /nie przesyła jej do NSA/. Im szerzej stosowana jest instytucja samokontroli tym mniej zasadnych skarg przekazywanych jest do Sądu, co wpływa na kształtowanie się wskaźnika skarg uwzględnionych przez NSA. Jak zaś wspomniano w rozdziale II, pkt 9 informacji, NSA nie dysponuje pełnymi danymi dotyczącymi stosowania przez organy administracji art.200 § 2 kpa. Z materiałów kontroli

NIK oraz z danych Urzędu Rady Ministrów wynika, że zakres stosowania tego przepisu przez poszczególne organy jest wysoce zróżnicowany. I tak przykładowo w 1987 r. w Ministerstwie Rynku Wewnętrznego zmieniono we własnym zakresie 3,2% zaskarżonych decyzji, w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - 8,7%, w Urzędzie Wojewódzkim w Łomży - 10,2%, a w Izbie Skarbowej w Toruniu - 22,4%.

3. Badania orzecznictwa NSA wykazują, że przyczyną uchylania oraz stwierdzania nieważności zaskarżonych decyzji były nadal powtarzające się istotne naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego.

Główną przyczyną naruszań prawa materialnego była błędna jego wykładnia. Nieprawidłowa interpretacja prawa materialnego spowodowana była przede wszystkim częstymi zmianami obowiązujących przepisów, nie zawsze jasnych i zrozumiałych zwłaszcza dla tych pracowników administracji, którzy nie mają zawodowego przygotowania prawniczego. Przykładem obowiązujących uregulowań prawnych budzących w praktyce administracyjnej liczne wątpliwości interpretacyjne są nadal przepisy dotyczące gospodarki gruntami, ewidencji ludności oraz prawa lokalowego.

Nie zawsze przestrzegano w orzecznictwie administracyjnym utrwalonej już zasady, że organ administracji może - działając w formie władczej - nakładać obowiązki lub odmówić przyznania stronie uprawnień tylko wówczas, gdy wynika to z powszechnie obowiązującego prawa materialnego. Dość często również decyzje wydawane w granicach uznania administracyjnego oraz na podstawie przepisów zawierających wyrażenia niedookreślone /nieostre/ nosiły cechy dowolności, gdyż nie zostały poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniająco-dowodowym.

Uchybienia prawa procesowego wynikały w większości badanych spraw przede wszystkim z naruszania reguł postępowania dowodowego, polegającym w szczególności na niewyjaśnianiu stanu faktycznego sprawy oraz nieprawidłowym sposobie przeprowadzania dowodów. Miały również miejsce przypadki naruszania zasady równego traktowania stron i zapewnienia im czynnego udziału w toczącym się postępowaniu. Niektóre decyzje administracyjne nie zawierały należytego uzasadnienia faktycznego, tj. nie wskazywały faktów uznanych za udowodnione oraz dowodów będących podstawą rozstrzygnięcia.

Uwzględniając skargę - Sąd najczęściej /ok.w 90% spraw/ uchylał zaskarżoną decyzję. W pozostałych sprawach /około 10%/ stwierdzano nieważność kwestionowanej decyzji. Główną przyczyną uchylania decyzji były naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy albo też dawały podstawę do wznowienia postępowania /ok.60%/ oraz błędna interpretacja prawa materialnego /ok.30%/. Wśród przyczyn powodujących nieważność - najczęściej występowało wydawanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa /ok.70%/ oraz naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej przez organ wydający decyzję /ok.25%/.

4. Nadal w znacznej liczbie spraw wpływających do NSA stwierdzono przewlekłość postępowania administracyjnego. Wywoływało to liczne skargi stron, kierowane także do NSA, w których zarzucano organom brak bezstronności, lekceważenie interesów obywateli, a także niekiedy - celowe przedłużanie postępowania.

5. Od II półrocza 1988 r. organy administracji państwowej częściej informują NSA o wykonaniu wyroku. Ciągle jednak

nie są to informacje pełne. Na przestrzeni całego 1988 r.otrzymano tylko ok.260 takich informacji, podczas gdy natomiast liczba wzruszonych decyzji w tym okresie wyniosła 3.270.

VI. Działalność profilaktyczna NSA

1. W 1988 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w działalności NSA zwracano szczególną uwagę na realizację funkcji profilaktycznej, która - obok orzecznictwa - jest drugą ważną formą oddziaływania na poziom pracy administracji. Kontynuowano działalność zmierzającą do informowania właściwych organów o uchybieniach w pracy organów administracji państwowej oraz do upowszechniania dorobku orzecznictwa NSA.

2. W 1988 r. sporządzono łącznie 60 wystąpień, sygnalizujących naczelnym i centralnym oraz właściwym terenowym organom administracji o istotnych uchybieniach w pracy organów administracji państwowej i innych zagadnieniach wymagających rozwiązania, w tym 2 wystąpienia zbiorowe, zawierające uogólnienia poczynione na podstawie praktyki sądowej.

Tak np. Prezes NSA w marcu 1988 r. zawiadomił Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o rażącym naruszeniu przez podległy mu urząd art.200 § 2 kpa, gdyż skargę strony wraz z aktami przekazano do Sądu po upływie 12 miesięcy, zamiast - jak wymaga tego termin ustawowy - w ciągu 30 dni. W wyniku podjętych przez Ministra działań nadzorczych, zwłaszcza w Wydziale Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, ujawniono szereg nieprawidłowości dotyczących sprawności postępowania administracyjnego również w innych sprawach.

W wystąpieniu z marca 1988 r. Prezes NSA zawiadomił Prezydenta Łodzi, że mimo pięciokrotnych pisemnych ponagleń Wydział Spraw Lokalowych podległego mu urzędu nie nadesłał do NSA skargi strony wraz z aktami administracyjnymi, co uniemożliwiało zakończenie postępowania sądowego.

W piśmie z maja 1988 r. skierowanym do Wojewody Białostockiego Prezes NSA zawiadomił o rażąco przedłużającym się postępowaniu administracyjnym w sprawie dotyczącej zamiany nieruchomości, a ponadto o niewykonaniu w tej sprawie wyroku NSA nakazującego wydanie stosownej decyzji administracyjnej w terminie miesiąca. W wystąpieniu zwrócono ponadto uwagę, że właściwy organ Urzędu Wojewódzkiego nie tylko nie wykonał w terminie nakazu Sądu, ale - zawieszając w sprawie postępowanie - wstrzymał wykonanie wyroku na czas nieokreślony.

W wystąpieniu z lipca 1988 r. Prezes NSA zawiadomił Wojewodę Skierniewickiego, że podległy mu Wydział Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Geologii - powołując się na brak kompetencji - zwrócił NSA skargę rolnika, kwestionującego usytuowanie wysypiska śmieci obok jego zabudowań, nie podejmując w sprawie żadnych czynności. Z uwagi na to, że zarzuty skargi dotyczyły sytuacji sprzecznej z obowiązującymi przepisami i należały do kompetencji jednego z Wydziałów Urzędu Wojewódzkiego w Skierniewicach, zwrócenie skargi przedłużało postępowanie naruszając tym samym uzasadniony interes obywatela.

W piśmie z listopada 1988 r. Prezes NSA zawiadomił Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, że Główny Urząd Ceł - wbrew poglądowi prawnemu wyrażonemu we wcześniejszym wyroku NSA, którym był związany na mocy art.209 kpa - potrakto-

wał podanie strony jako wniosek o zwolnienie od cła, zamiast jako żądanie zwrotu bezpodstawnie pobranego cła od drugiego uzyskanego w drodze wymiany gwarancyjnej samochodu, co powodowało niekorzystne dla skarżącego skutki. Sąd stwierdził nieważność kwestionowanej w skardze decyzji.

Wiele występień sporządzili również przewodniczący wydziałów NSA w Warszawie oraz prezesi ośrodków zamiejscowych.I tak np.:

W zbiorczych wystąpieniach sporządzonych na podstawie analiz wielu spraw sądowych poinformowano Wojewodę Częstochowskiego i dyrektorów wydziałów organizacyjno-prawnych urzędów wojewódzkich w Jeleniej Górze, Legnicy, Opolu, Wałbrzychu i Wrocławiu o istotnych, najczęściej zdarzających się uchybieniach w działalności orzeczniczej organów administracji. Zwrócono w nich w szczególności uwagę na powtarzające się naruszenia zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego /np.nieinformowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, które mają wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, brak zapewnienia stronom czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, nie zapoznanie stron z zebranym materiałem dowodowym, naruszenie zasad szybkiego i sprawnego przeprowadzania postępowania administracyjnego/, co w konsekwencji powoduje uchylanie bądź stwierdzanie nieważności zaskarżonych decyzji.

Wojewodzie Szczecińskiemu zasygnalizowano o zdarzających się przypadkach bezzasadnego - po rozpoznaniu przez Sąd spraw - wycofywania ze sprzedaży gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Podważa to - jak stwierdzono w wystąpieniu - zaufanie obywateli do administracji państwowej i rodzi podejrzenia stronniczego prowadzenia postępowania.

Wojewodę Koszalińskiego poinformowano, że w 19 jednorodzajowych sprawach z zakresu prawa wodnego rozpoznawanych przez Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku uchylono zaskarżone decyzje, gdyż w czasie postępowania administracyjnego nie wyjaśniono stanu faktycznego, a w szczególności nie zebrano dowodów uzasadniających rozstrzygnięcia.

Prezydenta m.st.Warszawy w dwóch wystąpieniach zawiadomiono o naruszeniu uprawnień organów samorządu terytorialnego do udziału w pracach nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz o rażącej przewlekłości trwającego prawie trzy lata postępowania w sprawie dotyczącej budownictwa mieszkaniowego.

Wojewodę Płockiego poinformowano, że wbrew obowiązującym przepisom podległe mu organy od prawie trzydziestu lat nie zezwalały rolnikom na odtwarzanie budynków na terenie przewidzianym w przyszłości na cele nierolnicze, chociaż rolnicy ci mają prawny i społeczny obowiązek prowadzenia normalnej działalności rolniczej. W wystąpieniu podkreślono także, że liczne wnioski rolników zmierzające do zmiany tej szkodliwej społecznie i gospodarczo sytuacji nie znalazły zrozumienia i pozytywnego załatwienia przez właściwe organy administracji państwowej.

Szefa Urzędu Rady Ministrów i przewodniczącego Prezydium Rady Narodowej Krakowa poinformowano o nieprawidłowościach postępowania w głośnej sprawie budowy schroniska dla nieuleczalnie chorych "Hospicjum" w Krakowie. W motywach wyroku NSA wskazano w szczególności na brak należytego współdziałania

organów o właściwości ogólnej i szczególnej m.Krakowa.

Podobne wystąpienia wskazujące na różnego rodzaju nieprawidłowości w pracy administracji kierowane były również do innych organów oraz wojewodów i prezydentów miast.

3. Prezesi ośrodków zamiejscowych NSA utrzymywali stałe kontakty z właściwymi terenowymi organami władzy i administracji państwowej w celu przekazywania im z inicjatywy własnej lub na wniosek spostrzeżeń /w formie pisemnej lub ustnej/ dotyczących orzecznictwa administracyjnego oraz głównych kierunków działalności NSA. W informacjach tych przekazywano radnym i członkom komisji oraz kierowniczej kadrze organów wykonawczych uogólnioną ocenę funkcjonowania administracji państwowej na tle orzecznictwa NSA.

4. Podobnie jak w ubiegłych latach, organizowano w poszczególnych miastach wojewódzkich sesje wyjazdowe Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sesje wyjazdowe łączono ze szkoleniem pracowników administracji państwowej. Jednego dnia odbywano posiedzenia sądowe, w których uczestniczyli pracownicy urzędów gmin i miast zainteresowani problematyką rozpoznawanych spraw, drugiego natomiast - w czasie spotkań szkoleniowych z kadrą kierowniczą i pracownikami administracji danego województwa - omawiano problemy prawne związane z rozpoznanymi sprawami oraz inne zagadnienia interesujące obecnych pracowników. Zarówno o wynikach sesji i przeprowadzonym szkoleniu, jak i o podstawowych kierunkach działalności NSA sędziowie informowali wojewodę.

W minionym roku zorganizowano 29 sesji wyjazdowych połączonych ze szkoleniem pracowników administracji. Odbyły się

one w: Białej Podlaskiej, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Chełmie /dwukrotnie/, Częstochowie, Gorzowie Wlkp., Jeleniej Górze, Katowicach, Koninie, Koszalinie, Krośnie, Legnicy, Lesznie, Łomży, Opolu, Pile, Piotrkowie Tryb., Płocku, Radomiu, Skierniewicach, Słupsku, Suwałkach, Szczecinie, Tarnobrzegu, Tarnowie, Toruniu, Włocławku i Zielonej Górze. Niektóre sesje wyjazdowe poświęcane były rozpoznaniu, a następnie omówieniu na spotkaniach szkoleniowych określonych kategorii spraw, które wywoływały najwięcej wątpliwości w orzecznictwie administracyjnym. Sesje wyjazdowe organizowane w porozumieniu z właściwymi wojewodami - poprzedzane były zgłaszaniem pod adresem sędziów pytań i wątpliwości dotyczących różnych zagadnień prawnych. Wyjaśnień i odpowiedzi udzielano w czasie wspomnianych wyżej spotkań szkoleniowych.

5. W dalszym ciągu sędziowie NSA oraz pracownicy Sądu z wyższym wykształceniem prawniczym brali udział jako wykładowcy w różnych formach szkolenia pracowników administracji państwowej na szczeblu centralnym i terenowym, przekazując informacje o orzecznictwie NSA i występujących na jego tle nieprawidłowościach praktyki organów administracyjnych. Szkolenia takie przeprowadzano m.in. w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministerstwie Rynku Wewnętrznego oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Kontynuowano współpracę z Instytutem Organizacji Zarządzania i Kształcenia Kadr URM oraz Centrum Podyplomowego Kształcenia Kadr Administracyjnych. Sędziowie prowadzili zajęcia szkoleniowe dla dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich, kadry kierowniczej, organów terenowych różnych stopni oraz

aplikantów administracyjnych.

Sędziowie ośrodków zamiejscowych NSA przeprowadzili kilkadziesiąt zajęć szkoleniowych różnych typów. Znaczna część tych zajęń 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/. Sędziowie brali też udział w zajęciach szkoleniowych, spotkaniach, naradach i konferencjach innych środowisk zawodowych,a w tym również prawniczych /prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni/.

6. Utrzymywano nadal współdziałanie ze środkami masowego przekazu.

W 1988 r. w prasie centralnej ukazało się 376 publikacji dotyczących działalności NSA, których autorami byli dziennikarze zajmujący się publicystyką społeczno-prawną. Także sędziowie NSA opublikowali szereg artykułów, z których większość komentowała w sposób popularny ważniejsze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące szczególnie doniosłych społecznie kategorii spraw. Oprócz powyższych publikacji o charakterze popularnym, w czasopismach adresowanych do teoretyków i praktyków prawa administracyjnego ukazało się wiele opracowań naukowych, analizujących - na tle orzecznictwa NSA - istotne problemy stosowania prawa zarówno przez administrację, jak i sąd administracyjny.

Najwięcej publikacji dotyczących omawianych zagadnień zamieszczono w prasie codziennej i społeczno prawnej /"Rzeczpospolita", "Prawo i Życie", "Trybuna Ludu", "Życie Warszawy", "Gazeta Prawnicza", "Polityka" i inne/ oraz w periodykach

prawniczych /"Państwo i Prawo", "Nowe Prawo", "Palestra" oraz "Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych"/.

Sędziowie NSA uczestniczyli nadal w redagowaniu stałych rubryk orzecznictwa sądowego /"Prawo i Życie", "Gazeta Prawnicza", "Rada Narodowa" i "Gospodarka Administracja Państwowa".

Zorganizowano konferencję prasową, na której omówiono najważniejsze kwestie wynikające z orzecznictwa administracyjnego i sądowego związane z planowaniem przestrzennym i budownictwem mieszkaniowym /głównie jednorodzinnym/ oraz wybrane zagadnienia dotyczące wywłaszczania nieruchomości.

Ożywiono znacznie współdziałanie z telewizją i radiem. Materiały przygotowane przez NSA wykorzystywane były wielokrotnie w audycjach radiowych i telewizyjnych. Prezes NSA w wystąpieniu telewizyjnym omówił najważniejsze problemy prawne i społeczne wynikające z działalności Sądu w 1987 r. Z udziałem sędziów NSA emitowano "na żywo" 6 audycji telewizyjnych poświęconych takim ważnym społecznie zagadnieniom, jak równość obywateli wobec prawa, stosunki majątkowe między małżonkami oraz postępowanie przed NSA w sprawach mieszkaniowych. Współdziałano także w nagraniu specjalnej audycji telewizyjnej o funkcjonowaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego przeznaczonej dla krajów socjalistycznych.

VII. Udział w pracach legislacyjnych

Znacznie zwiększył się udział NSA w pracach legislacyjnych. Nadal jednakże nie wszystkie projektowane lub nowelizowane akty prawne były przedkładane Sądowi do zaopiniowania.

W dalszym ciągu przesyłano do NSA projekty aktów prawnych zawierające skomplikowaną problematykę prawną, żądając jednocześnie nadesłania uwag w terminie 7 lub 14 dni. Taka praktyka, poza nielicznymi uzasadnionymi przypadkami, budzi istotne zastrzeżenia. Sprzeczna jest bowiem z uchwałą Rady Ministrów ustalającą tryb prac legislacyjnych i wprowadzającą zasadę, że termin zgłoszenia uwag nie może być krótszy niż 14 dni, a jeśli dotyczy on aktu obszerniejszego i o większym znaczeniu powinien wynosić co najmniej jeden miesiąc.

W 1988 r. Naczelny Sąd Administracyjny opiniował projekty 122 /niektóre z nich dwu i trzykrotnie/ aktów prawnych różnej rangi, a w tym 26 ustaw. Znaczna część projektowanych aktów regulować miała problematykę o znacznej doniosłości społecznej i dlatego ocena prawidłowości proponowanych rozwiązań wymagała często pracochłonnych czynności badawczych oraz dyskusji w gronie specjalistów. I tak np.przedstawiono uwagi do projektów ustaw: prawo budowlane oraz jego aktów wykonawczych /po raz kolejny, gdyż prace legislacyjne nad tym aktem trwają już od dawna/, przepisy ogólne prawa administracyjnego, prawa o notariacie, o normalizacji, o tworzeniu prawa oraz o zmianie ustaw: o ochronie i kształtowaniu środowiska, o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, Kodeks cywilny, o planowaniu przestrzennym i prawo geologiczne.

Sędziowie oraz prawnicy zatrudnieni w Biurze Orzecznictwa NSA uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów, a ponadto wzięli udział w 29 resortowych i międzyresortowych konferencjach uzgadniających założenia lub wstępne projekty m.in. następujących aktów prawnych: o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, o prowadzeniu działalności gospodarczej, o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz projektu ustawy o normalizacji.

Sędziowie NSA z inicjatywy niektórych komisji sejmowych brali udział w ich posiedzeniach, na których przygotowywano ostateczną wersję projektowanych aktów prawnych.

Sędziowie NSA współdziałali z Ministerstwem Sprawiedliwości w przygotowaniu projektu zmian Kodeksu postępowania administracyjnego. Istotą zamierzonej nowelizacji ma być znaczne rozszerzenie właściwości NSA. Propozycje zmian przedyskutowano w czasie ogólnokrajowej konferencji sędziów NSA.

Niektórzy sędziowie uczestniczyli również aktywnie w pracach Rady Legislacyjnej jako członkowie lub też jako członkowie poszczególnych jej zespołów.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Jak w latach ubiegłych, utrzymywano stałą i systematyczną współpracę z wieloma organami i instytucjami.

Istotne znaczenie - z uwagi na różnego rodzaju więzi - miało kontynuowanie współdziałania z Ministerstwem Sprawiedliwości. Kontynuowano wymianę informacji między NSA a poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz zapewniono stały udział jego przedstawicieli w naradach i konferencjach sędziów NSA. Pracownicy Ministerstwa, będący sędziami NSA, orzekają jeden raz w miesiącu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Prezes NSA w wyniku przeprowadzonych analiz orzecznictwa - wystąpił w 1988 r. do Ministra Sprawiedliwości z wnioskami o wniesienie z urzędu rewizji nadzwyczajnych od 11 wyroków, które budziły uzasadnione wątpliwości. We wszystkich tych sprawach Minister wniósł rewizje nadzwyczajne.

Prawidłowo układało się również współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie spraw kadrowych. Wnioski o powoływanie na sędziów NSA sędziów sądów powszechnych załatwiane były z reguły pozytywnie. Występujące niekiedy w tej kwestii trudności powodowane były brakami kadrowymi w sądach powszechnych oraz w Ministerstwie. Stały dopływ do NSA wysoko kwalifikowanych sędziów sądów wojewódzkich jest jednak niezbędny.

2. Kontynuowano współpracę z Sądem Najwyższym, który sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem NSA w zakresie i formach przewidzianych przez ustawę.

Podmioty uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA rozpatrzyły 932 podania i wniosły 90 rewizji nadzwyczajnych /w 1987 r. - 854 podania i 50 rewizji nadzwyczajnych/. Wskaźnik uwzględnionych podań wyniósł więc 9,7%. Minister Sprawiedliwości wniósł 42 rewizje nadzwyczajne, w tym 12 z urzędu po rozpoznaniu 504 podań, Prokurator Generalny - 39, w tym 2 z urzędu po rozpoznaniu 329 podań, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 6 po rozpoznaniu 99 podań oraz Rzecznik Praw Obywatelskich - 3 rewizje nadzwyczajne.

Izba Cywilna i Administracyjna Sądu Najwyższego rozpoznała 89 rewizji nadzwyczajnych /w tym również takie, które wniesiono w 1987 r./, w tym 85 od wyroków i 4 od postanowień NSA. Sąd Najwyższy uwzględnił rewizje nadzwyczajne w 50 sprawach /46

od wyroków i 4 od postanowień/, oddalił rewizje nadzwyczajne w 19 i umorzył postępowanie w 19 sprawach /w tym w 18 sprawach na skutek cofnięcia rewizji nadzwyczajnych przez Prokuratora Generalnego/. W jednej sprawie postępowanie zawieszono.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozpoznała 6 rewizji nadzwyczajnych, z których uwzględniono 4, 1 oddalono , a w 1 sprawie postępowanie zostało umorzone.

Wskaźnik wniesionych rewizji nadzwyczajnych /90/ do liczby rozpoznanych przez NSA spraw /14.201/ wyniósł 0,6%, zaś wskaźnik skuteczności rewizji nadzwyczajnych /stosunek rewizji rozpatrzonych - 95 do uwzględnionych - 54/ - 56,8%.

Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na 21 pytań prawnych w sprawach należących do właściwości rzeczowej NSA, a w tym 11 w składzie trzech, 9 w składzie siedmiu sędziów, oraz jedną - w składzie całej Izby Cywilnej i Administracyjnej.

3. Utrzymywano nadal ścisłe współdziałanie z Trybunałem Konstytucyjnym we wszystkich przewidzianych ustawą formach. Jest to jedna z tych funkcji, do których NSA przywiązuje istotne znaczenie. Pytania prawne, wnioski i informacje Prezesa NSA kierowane do Trybunału wynikały z konkretnych, rozpatrywanych przez NSA spraw albo też stanowiły uogólniający rezultat analiz praktyki orzeczniczej organów administracji państwowej oraz funkcjonowania poszczególnych dziedzin prawa.

W 1988 r. Prezes NSA przedstawił Trybunałowi trzy pytania prawne, cztery wnioski i dwie sygnalizacje.

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

1/ Rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 25 kwietnia 1986 r. regulującego zasady wydawania zezwoleń na posiadanie, zakła-

danie i używanie amatorskich i doświadczalnych urządzeń radiowych oraz ich używanie. W pytaniu wskazano, że rozporządzenie w części, w której przyjęto, że odmowa wydania zezwolenia lub uprawnienia operatorskiego nie wymaga uzasadnienia, jeżeli jest to podyktowane względami bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego, budzi wątpliwości w zakresie zgodności z treścią art.107 § 1 i 5 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z generalną zasadą wyrażoną w art.107 § 1 kpa, każda decyzja administracyjna powinna zawierać uzasadnienie. Wyjątkiem od tej zasady jest regulacja określona w art.107 § 5 kpa przewidująca możliwość odstąpienia od obowiązku uzasadnienia decyzji wówczas, gdy przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego /tj. przed dniem 1 września 1980 r./ stwarzały możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Skoro więc - jak stwierdzono w uzasadnieniu pytania- przed dniem 1 września 1980 r. obowiązujące wówczas przepisy ustawowe nie przewidywały możliwości odstąpienia od obowiązku uzasadniania decyzji odmawiającej zezwolenia na posiadanie, zakładanie i używanie amatorskiej radiostacji krótkofalowej - legalność kwestionowanej regulacji budzi uzasadnione wątpliwości.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 27 lipca 1988 r.umorzył postępowanie w przedmiocie przedstawionego pytania, ponieważ Minister Transportu, Żeglugi i Łączności w czasie trwającego już postępowania uchylił kwestionowany przez Prezesa NSA przepis prawny.

Zaznaczyć należy, że o nasuwającej się wątpliwości co do

legalności przedstawionej w pytaniu regulacji prawnej, Prezes NSA zawiadomił w czerwcu 1987 r. odpowiednie naczelne organy administracji państwowej. Mimo zapewnień tych organów, nie podjęto jednakże w ciągu 11 miesięcy żadnych czynności zmierzających do nowelizacji kwestionowanego rozporządzenia, co spowodowało konieczność wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

2/ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. określającego zasady i tryb ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów. W uzasadnieniu pytania prawnego podniesiono m.in., że delegacja zawarta w art.46 ust.1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości upoważniała Radę Ministrów do określania zasad i trybu ustalania oraz obniżania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów. Rada Ministrów powołując się na upoważnienie z art.46 tej ustawy - w § 4 i 8 rozporządzenia uregulowała zaś również kwestię opłat za użytkowanie budynków i urządzeń oraz za użytkowanie wieczyste takich obiektów, czym wykroczyła poza upoważnienie ustawowe.

W czasie toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dokonano nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a w tym również jej art.46. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, Rada Ministrów została upoważniona do wydania przepisów wykonawczych regulujących zasady i tryb ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów i budynków.

Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 14 grudnia 1988 r. stwierdził w związku z tym, że § 4 i 8 rozporządzenia z 1985 r. stały się zgodne z treścią znowelizowanego art.46

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

3/ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1987 r w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez niektóre gatunki zwierząt łownych. W pytaniu przedstawiono wyłaniającą się w orzecznictwie NSA wątpliwość, czy § 8 ust.2, 3 i 4 tego rozporządzenia zgodny jest z art.44 ust.1 i 3 prawa łowieckiego oraz z art. 56 ust.1 i 3 Konstytucji PRL. Wymienione przepisy rozporządzenia stanowią, że o odszkodowaniu w tych przypadkach orzekają w formie decyzji terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw leśnictwa. Konsekwencją takiej regulacji jest wyłączenie w tych sprawach z właściwości sądów powszechnych, co w świetle powołanych przepisów Konstytucji i prawa łowieckiego budzi poważne wątpliwości. Właściwość sądów powszechnych - jak stwierdzono w uzasadnieniu pytania prawnego - w tego rodzaju sprawach mogłaby być wyłączona tylko z mocy ustawy szczególnej, której jednakże brak. Nie było więc wystarczającej podstawy prawnej do poddawania spraw w zakresie odszkodowań za szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta łowne orzecznictwu administracyjnemu.

Trybunał Konstytucyjny w 1988 r. nie zakończył postępowania w sprawie powyższego pytania prawnego. Urząd Rady Ministrów poinformował Trybunał, że toczą się prace legislacyjne zmierzające do znowelizowania kwestionowanego rozporządzenia.

Złożone na podstawie art.19 ust.1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnioski dotyczyły następujących aktów prawnych:

1/ Rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 23 czerwca 1986 r.

w sprawie ordynacji telekomunikacyjnej. Uzależniało ono w § 8 ust.2 wykonanie usługi telekomunikacyjnej od oceny przekazywanej treści. Taka regulacja - jak podkreślano we wniosku - jest faktycznie równoznaczna z upoważnieniem do kontroli informacji przekazywanych urządzeniami telekomunikacyjnymi, przy czym jako kryterium oceny tych treści ma być stosowane m.in.takie nieprecyzyjne pojęcie jak "zasady współżycia społecznego". W konsekwencji regulacja ta narusza konstytucyjne zasady wolności słowa i tajemnicy korespondencji. Omawiane rozporządzenie w kwestionowanej części nie znajduje ponadto prawnego uzasadnienia w przepisach ustawy o łączności. Ustawa ta bowiem nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady ochrony tajemnicy korespondencji, jak również nie zawiera upoważnienia do jej ograniczenia w jakiejkolwiek formie w akcie wykonawczym. W konkluzji Prezes NSA wnosił o stwierdzenie, czy § 8 ust.2 rozporządzenia zgodny jest z art.83 ust.1 i art.87 ust.2 Konstytucji PRL oraz upoważnieniem zawartym w art.46 ust.1 ustawy o łączności.

Trybunał postanowieniem z dnia 16 listopada 1988 r. umorzył postępowanie, gdyż po wniesieniu wniosku kwestionowany w nim przepis został uchylony.

2/ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 1983 r. regulującego wykonywanie usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej. We wniosku zakwestionowano zgodność § 4 ust.1 pkt 3 lit.b rozporządzenia w zakresie ustalającym odmienne /mniej korzystne/ wymagania co do praktyki zawodowej osób mających

ukończone wyższe studia z art.67 ust.2 Konstytucji. Kwestionowana regulacja, jak stwierdzono we wniosku, oznacza w swej istocie naruszenie zasady równości wobec prawa. Zawiera ona bowiem w stosunku do osób z wyższym wykształceniem warunek /staż pracy w jednostkach gospodarki uspołecznionej/, jakiego nie postawiono osobom z wykształceniem średnim, stwarzając tym samym osobom z wykształceniem wyższym sytuację trudniejszą przy ubieganiu się o uprawnienia do wykonywania usług turystycznych.

Trybunał postanowieniem z dnia 13 grudnia 1988 r. umorzył postępowanie, gdyż po wniesieniu wniosku znowelizowano zakwestionowany w nim przepis.

3/ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe. We wniosku stwierdzono, że poważne wątpliwości budzi zgodność § 1 ust.2 pkt 2 rozporządzenia z art.15 ust.2 prawa lokalowego upoważniającego Radę Ministrów do określenia stawek czynszu. Uzasadniając to stanowisko podniesiono, że prawo lokalowe wprowadziło zasadę, że strony ustalają czynsz najmu na podstawie wzajemnego porozumienia m.in.wówczas, gdy dotyczy on domów jednorodzinnych zamieszkiwanych co najmniej w części przez właścicieli lub osoby im bliskie. Ustawodawca - jak wynika z wykładni gramatycznej art.14 ust.2 prawa lokalowego - nie wprowadził w tym zakresie zróżnicowania pomiędzy lokalami mieszkalnymi i użytkowymi. W rozporządzeniu Rady Ministrów jednakże rozszerzono zakres stosowania przepisów rozporządzenia na lokale użytkowe w domach jednorodzinnych. Regulacja taka - jak podkreślono we wniosku - budzi również wątpliwości na tle art.18 Konstytucji PRL poręczającego ochronę własności osobistej,

której przedmiotem jest m.in. dom jednorodzinny /art.133 § 1 kc/.

Powyższy wniosek nie został rozpoznany w 1988 r.

4/ Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepisy tej ustawy stanowią m. in., że do czasu sprzedaży przez Państwo wszystkich lokali znajdujących się w domu wielomieszkaniowym stanowiącym własność Państwa - o przebudowie, nadbudowie lub rozbudowie domu decyduje właściwy organ administracji państwowej, który następnie w formie decyzji zmienia odpowiednio wielkość udziałów właścicieli poszczególnych lokali we współwłasności domu oraz współużytkowaniu gruntu. W art.24 ust.3b omawianej ustawy przyjęto, że w przypadku zmiany wielkości udziałów, właścicielom lokali nie przysługuje roszczenie z tytułu zmniejszenia wartości przedmiotu ich prawa. Taka regulacja - jak stwierdzono w motywach wniosku - wydaje się być sprzeczna z art.18 Konstytucji PRL, który poręcza całkowitę ochronę własności osobistej obywateli. Współużytkowanie gruntu bowiem nabyte wraz z lokalem w domu wielomieszkaniowym oraz wszelkie części domu i inne urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali i są przedmiotem współwłasności - stanowią mienie osobiste. Pozbawienie więc właścicieli tego mienia możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu zmniejszenia jego wartości w wyniku wydanych decyzji administracyjnych jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony własności osobistej.

Trybunał wniosku powyższego nie rozpoznał w 1988 r.

Prezes NSA ze względu na przedłużające się prace nad koncepcją uregulowania odszkodowań za tzw.grunty warszawskie

wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jakim obowiązujący stan prawny sprzeczny jest z Konstytucją. Na skutek podjęcia prac nad projektem ustawy dotyczącej odszkodowań za przejęte przez Państwo grunty na terenie Warszawy - wniosek cofnięto.

Prezes NSA na mocy art.22 ust.2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym poinformował ponadto Trybunał o sygnalizowanych przez składy sędziowskie dwóch wątpliwościach co do zagadnień prawnych, które wyłoniły się przy rozpatrywaniu skarg.

Pierwsza z tych informacji dotyczyła niewykonania przez Ministra Finansów obligatoryjnego upoważnienia do wydania aktu normatywnego. Zgodnie z art.17 pkt 2 ustawy z 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Minister Finansów zobowiązany został do podwyższania kwoty wartości rzeczy i praw majątkowych nie podlegającej opodatkowaniu lub wyłączonej z podstawy opodatkowania, w wypadku stwierdzonego urzędowo wzrostu o ponad 10% cen detalicznych towarów nieżywnościowych trwałego użytku, nabywanych przez ludność w uspołecznionym handlu rynkowym. Ostatnie rozporządzenie w tej sprawie wydano w dniu 3 listopada 1987 r. Do dnia sporządzenia informacji /13 czerwca 1988 r./ Minister Finansów nie wydał kolejnego rozporządzenia, mimo że wzrost cen detalicznych towarów nieżywnościowych w handlu uspołecznionym w I kwartale 1988 r. kształtował się w granicach 40% w porównaniu z I kwartałem 1987 r. Zwłoka w wykonaniu powyższego upoważnienia stanowiła więc naruszenie ustawy,a ponadto - wobec utrzymującej się inflacji - również interesów obywateli.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego wystosował w tej sprawie stosowną sygnalizację do Szefa Urzędu Rady Ministrów.

Minister Finansów natomiast rozporządzeniem z dnia 30 sierpnia 1988 r. wykonał ciążący na nim z mocy ustawy obowiązek podwyższenia kwot wartości rzeczy i praw majątkowych.

Druga informacja dotyczyła nasuwających się - zdaniem składu sędziowskiego - wątpliwości interpretacyjnych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe. Wątpliwości te nie uzasadniały wystąpienia z pytaniem prawnym.

Jak z powyższego wynika we wszystkich czterech sprawach, które zakończyły się w 1988 r. orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w wyniku wniosków i pytań prawnych Prezesa NSA, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na skutek zmiany zakwestionowanych przepisów po wpłynięciu wniosku lub pytania prawnego. Tego rodzaju zmiana jest na gruncie obowiązującego prawa dopuszczalna. Powoduje też usunięcie wadliwości kwestionowanego aktu prawnego,a więc prowadzi do osiągnięcia bezpośredniego celu wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie pozwala jednak na osiągnięcie celów dalszych, a mianowicie na sformułowanie przez Trybunał Konstytucyjny poglądów, które mogłyby sprzyjać poprawie jakości innych aktów prawnych, jak również na stworzenie podstawy do żądania przez stronę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej lub wznowienia postępowania zakończonego orzeczeniem NSA, wydanym na podstawie zmienionego aktu prawnego. Jest więc rozwiązaniem mniej korzystnym od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zarówno z punktu widzenia ogólnego, jak i z punktu widzenia interesu strony.

4. W dalszym ciągu utrzymywano współpracę z Prokuraturą i to w kilku płaszczyznach. Najważniejsza z nich wiązała się z prawem Prokuratora wnoszenia skarg na ostateczne decyzje administracyjne oraz uczestniczenia w postępowaniu przed NSA.

Znacznie wzrosła liczba skarg wniesionych przez prokuratorów do NSA /z 22 w 1987 r. do 194 w 1988 r./. Skarg takich wniesiono: do Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku - 9, Katowicach - 13, Krakowie - 15, Lublinie - 7, Poznaniu - 20, Wrocławiu - 109 i do NSA w Warszawie 21 skarg. Zwiększyła się również skuteczność skarg prokuratorów. W postępowaniu sądowym wskaźnik skuteczności skarg prokuratorów był w 1988 r. znacznie wyższy od przeciętnego i kształtował się w granicach 90%. Co więcej - wiele skarg prokuratorskich uwzględnianych jest przez organy administracji państwowej we własnym zakresie /art.200 § 2 kpa/, NSA nie posiada jednak w tym względzie danych statystycznych.

Prokuratorzy uczestniczyli też częściej w postępowaniu przed NSA. O ile bowiem w ciągu trzech kwartałów 1987 r. uczestniczyli w rozpoznawaniu 889 spraw, to w tym samym okresie 1988 r. wystąpili w 1243 sprawach, co w porównaniu z ogólną liczbą 10.393 spraw rozpoznanych na rozprawach stanowi blisko 12%.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego brali udział w corocznym zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA oraz uczestniczyli we wszystkich konferencjach sędziowskich. Prokuratorzy uczestniczyli również w naradach specjalistycznych organizowanych w celu omówienia ważniejszych zagadnień prawnych wyłaniających się w praktyce orzeczniczej NSA.

Naczelny Sąd Administracyjny współdziałał w szkoleniu młodych kadr Prokuratury. Aplikanci prokuratorscy odbywali w NSA czternastodniowe lub miesięczne praktyki, w czasie których zapoznawali się z funkcjonowaniem Sądu i jego orzecznictwem.

Kontynuowano praktykę wzajemnego wymieniania opracowań i informacji dotyczących działalności NSA, jak i z przeprowadzanych przez prokuratorów kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej. Współpraca w tym zakresie warta jest rozwijania.

5. Utrzymywano nadal korzystną dla obu stron współpracę z Najwyższą Izbą Kontroli. W ciągu ostatnich 4 lat przeprowadziła ona na zlecenie Rady Państwa trzy kontrole /ostatnia w I kwartale 1988 r./ w naczelnych i terenowych organach administracji państwowej, których celem była ocena wykorzystywania przez te organy w swej praktycznej działalności orzecznictwa NSA. Wyniki przeprowadzonych kontroli, skonfrontowane z materiałami NSA, pozwoliły na sformułowanie uogólniających uwag i wniosków dotyczących funkcjonowania organów administracji. Oceny zawarte w informacji NIK zbieżne były z wielokrotnie sygnalizowanymi przez NSA krytycznymi uwagami dotyczącymi postępowania i orzecznictwa administracyjnego. I tak w szczególności w ostatniej informacji z przeprowadzonej kontroli, która była przedmiotem oceny Rady Państwa, zwrócono szczególną uwagę na typowe, powtarzające się nieprawidłowości, jak np. rażące przypadki nieprzestrzegania ustawowych terminów we wszystkich stadiach postępowanie administracyjno-sądowego, nierespektowania poglądu prawnego zawartego w orzeczeniach NSA, niepełnego wykorzystywa-

nia możliwości korekty zaskarżonych decyzji w granicach przysługującej organom administracji autokontroli /art.200 § 2 kpa/ oraz niedostatecznego udziału służb prawnych w procesie wydawania decyzji i obsłudze postępowania administracyjno-sądowego.

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

6. W 1988 r. kontynuowano we wszystkich dotychczasowych formach współpracę z naczelnymi i centralnymi organami administracji. Podstawowym celem podejmowanych w tym zakresie działań było przekazywanie przez NSA informacji i uwag dotyczących postępowania administracyjnego oraz omawianie zagadnień prawnych wywołujących poważne wątpliwości w orzecznictwie. Przedstawiciele organów naczelnych i centralnych brali udział w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA oraz w stałych konferencjach sędziowskich poświęconych omówieniu ogólnych problemów dotyczących orzecznictwa administracyjnego i sądowego. Uczestniczyli oni również w specjalistycznych naradach sędziowskich, w czasie których omawiano istotne i wywołujące wątpliwości w praktce orzeczniczej zagadnienia prawne, dotyczące poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. Wszystkie konferencje sędziowskie,a także niektóre narady specjalistyczne poprzedzane były przygotowanymi przez sędziów NSA analitycznymi opracowaniami lub co najmniej obszernymi tezami wybranych zagadnień prawnych, które doręczano zainteresowanym resortom.

7. W dalszym ciągu utrzymywano stałe kontakty z przedstawicielami nauki prawa. Dotychczasowa działalność NSA wykazała, że współ-

działanie przedstawicieli nauki i praktyki jest jednym z nieodzownych warunków stałego doskonalenia orzecznictwa sądowego, a ponadto umożliwia wyłanianie problemów prawnych, które wymagają naukowych analiz i opracowań.

Przedstawiciele nauki brali udział we wszystkich konferencjach sędziowskich oraz niektórych naradach specjalistycznych. Przygotowane przez nich opracowania oraz aktywny udział w czasie narad przyczyniały się do właściwego rozwiązywania poszczególnych zagadnień prawnych. Pracownicy nauki opublikowali wiele opracowań zawierających analizę orzecznictwa NSA i glos w periodycznych wydawnictwach prawniczych. Prace te wzbogacają teorię prawa administracyjnego i wpływają na ujednolicanie praktyki orzeczniczej.

Współdziałano również nadal z wydziałami prawa poszczególnych uniwersytetów. Sędziowie NSA prowadzili zajęcia dydaktyczne ze studentami /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Gdańsku, Krakowie, Lublinie i NSA w Warszawie/ oraz ze słuchaczami studiów podyplomowych /NSA w Warszawie/. Jeden z sędziów NSA prowadził także stałe zajęcia dydaktyczne z zakresu prawa rolnego dla studentów Wydziału Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej. Wiceprezes NSA uczestniczył w ogólnopolskim zjeździe katedr i zakładów prawa i postępowania administracyjnego,w czasie którego omówił problemy legislacyjne prawa administracyjnego w świetle działalności NSA.

Tak jak w latach poprzednich, niektóre wydziały prawa organizowały w NSA dla swych studentów praktyki wakacyjne /Kraków, Lublin, Wrocław i Warszawa/, a ponadto studenci ostatnich lat uczestniczyli wraz z asystentami - w ramach

obowiązkowych zajęć dydaktycznych - w rozprawach sądowych /Kraków i Poznań/. Dwóch młodych pracowników nauki odbywało w NSA kilkumiesięczne staże naukowe, zaś kilku kończących naukę studentów przygotowywało na podstawie orzecznictwa sądowego prace dyplomowe.

8. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego była nadal przedmiotem zainteresowania delegacji zagranicznych oraz zagranicznych ośrodków naukowych.

Prezes NSA przyjął m.in.kilkuosobową delegację Sądu Najwyższego Demokratycznej Republiki Afganistanu z Pierwszym Prezesem tego Sądu oraz Ministerstwa Sprawiedliwości NRD z wiceministrem sprawiedliwości. Obie delegacje poinformowano szczegółowo o organizacji i zakresie działania NSA, o roli, jaką spełnia NSA w systemie organów ochrony prawnej PRL.

Prezes NSA przyjął również: Prezydenta Rady Konstytucyjnej Republiki Francuskiej, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Finlandii, Sędziego Trybunału Administracyjnego w RFN, profesorów uniwersytetów w Salonikach, Paryżu, Tybindze i Berlinie, grupę profesorów uniwersytetów francuskich oraz 13-osobową grupę profesorów uniwersytetów RFN - uczestników polsko-niemieckiego seminarium poświęconego prawu administracyjnemu.

Członkowie kierownictwa NSA spotkali się ponadto z grupą studentów uniwersytetu w Pradze oraz redaktorami naczelnymi czasopism prawniczych krajów socjalistycznych.

Prezes NSA,będący członkiem Rady Wykonawczej Międzynarodowego Stowarzyszenia Naczelnych Sądów Administracyjnych, wziął udział w posiedzeniu tej Rady, poświęconemu wymianie

informacji o sądach poszczególnych krajów oraz przygotowaniu przyszłego Kongresu Stowarzyszenia.

9. Kontynuowano współpracę ze Zrzeszeniem Prawników Polskich. Znaczna liczba sędziów NSA pracuje społecznie w centralnych i terenowych organach tego Zrzeszenia. Byli oni m.in. wykładowcami w czasie zajęć organizowanych w ramach działalności popularyzatorskiej dla różnych środowisk zawodowych, w tym również nieprawniczych.

Prezes NSA jest równocześnie prezesem Zarządu Głównego ZPP.

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

1. W 1988 r. obsada sędziowska zwiększyła się o 7 osób i w dniu 31 grudnia tego roku liczyła 86 sędziów. Rada Państwa powołała wprawdzie w tym okresie 11 osób na stanowisko sędziego NSA, lecz jeden sędzia przeszedł na emeryturę, jeden zrezygnował ze stanowiska sędziego i dwóch zmarło. Wzrost kadry sędziowskiej był znacznie niższy, niż wymagały tego realnie ocenione potrzeby Sądu. Szczególne problemy pojawiły się w związku z tym w niektórych ośrodkach zamiejscowych, gdzie wzrosła zaległość.

Rozmieszczenie sędziów na koniec 1988 r.przedstawiało się następująco: w NSA w Warszawie zatrudnionych było 40 sędziów, w ośrodkach zamiejscowych NSA natomiast: w Gdańsku - 9, Katowicach - 7, Krakowie - 9, Lublinie - 6, Poznaniu - 8 i Wrocławiu - 7 sędziów.

Kadra sędziowska rekrutuje się przede wszystkim spośród długoletnich i doświadczonych sędziów, pracowników administracji państwowej, prokuratorów oraz pracowników naukowych. Wyróżnia się wysokim poziomem moralnym oraz zaangażowaniem zawodowym i społecznym. Członkami PZPR jest 63 sędziów, ZSL - 3 i SD 4 sędziów. Wielu sędziów uczestniczy aktywnie w działalności różnych organizacji społecznych.

Około 1/3 obsady sędziowskiej stanowią osoby starsze, często chorujące. Pięciu sędziów osiągnęło wiek emerytalny i wykonuje nadal pracę zawodową za zgodą Ministra Sprawiedliwości. Trzech sędziów uzyska uprawnienia emerytalne w 1989 r. Należy więc liczyć się z zakończeniem pracy przez niektórych sędziów w 1989 r.

W 1988 r. jedna osoba zrezygnowała ze stanowiska sędziego i wystąpiła ze służby. W latach 1986-1987 łącznie więc trzy osoby zrezygnowały ze stanowiska sędziego NSA. Rezygnacje spowodowane były trudnymi warunkami pracy /znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi, niezwykle trudne warunki lokalowe Sądu/ oraz relatywnie znacznie niższym uposażeniem otrzymywanym przez wysoko kwalifikowanych prawników w innych zawodach /adwokaci i radcowie prawni/.

Mimo usilnych starań kierownictwa NSA, istnieją duże trudności w zapewnieniu dopływu kwalifikowanych prawników na wakujące stanowiska sędziowskie. Głównymi przyczynami braku kandydatów były wspomniane już niskie uposażenia sędziowskie oraz brak mieszkań. Należy mieć nadzieję, że przygotowywane nowe rozwiązania płacowe dla sfery budżetowej

rozwiążą problem uposażeń sędziów. Nadal jednak aktualny jest postulat, zgłaszany także w informacji za 1987 r., zapewnienia dla nowo powoływanych sędziów NSA mieszkań. Istniejąca sytuacja uniemożliwia praktycznie powoływanie na sędziów osób spoza Warszawy. Możliwości rekrutacji kandydatów na sędziów w Warszawie zostały już w zasadzie wyczerpane. W tym stanie rzeczy, załatwienie problemu mieszkaniowego sędziów NSA wymaga pilnego rozwiązania. Jest to szczególnie ważne z uwagi na przygotowywaną nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, w ramach której przewiduje się rozszerzenie właściwości rzeczowej NSA, co w konsekwencji spowoduje większy wpływ spraw.

Obsługę biurową i techniczną Sądu wykonywało 158 osób. Kilka z nich - z wyższym wykształceniem prawniczym - wykonuje merytoryczne czynności w Biurze Orzecznictwa NSA. Obsada pracowników administracyjnych nie jest wystarczająca. Pozyskanie nowych pracowników administracyjnych napotyka na znaczne trudności spowodowane przede wszystkim niskimi - w porównaniu z innymi zakładami pracy - płacami w NSA. Niskie uposażenia są też przyczyną znacznej fluktuacji tej grupy pracowników. W 1988 r. zrezygnowało z pracy w Sądzie kilku wysoko kwalifikowanych pracowników administracyjnych, a w tym specjaliści i kierownicy sekretariatów. Uzupełnienie tych braków kadrowych - mimo wielu starań - natrafia na ogromne trudności.

2. W 1989 r. zdecydowanej poprawie powinna ulec trudna sytuacja lokalowa Sądu. Przeznaczony dla NSA budynek przy ul.Jasnej 6 poddawany jest obecnie generalnemu remontowi.

Zakres tego remontu jest bardzo poważny /przebudowa ścian, wymiana instalacji elektrycznej, c.o. i wod.kan., naprawa podłóg, wymiana dachu, naprawa elewacji zewnętrznej, wymiana windy itp/. Remont ten będzie więc jeszcze trwał pewien czas i wymaga wielkich nakładów finansowych. Po zakończeniu remontu budynku zajdzie konieczność wyposażenia Sądu, co też pociągnie za sobą znaczne wydatki.

Konieczne stanie się również wprowadzenie systemu skomputeryzowanej informacji o orzecznictwie, a to w związku z postępem prac w tym zakresie prowadzonych w ramach Kancelarii Sejmu.

3. Naczelny Sąd Administracyjny nie dysponuje własną bazą wypoczynkową i socjalną. W związku z tym pracownicy Sądu korzystali z obiektów wypoczynkowych i socjalnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Podstawowe potrzeby w tym zakresie są w zasadzie zaspokajane. Z różnych form wypoczynku letniego skorzystało 123 pracowników i członków ich rodzin, a ponadto zimowym i letnim wypoczynkiem objęto 16 dzieci i młodzieży.

Sprawy socjalne, a w tym także awansowanie, nagradzanie, przyznawanie pożyczek z kasy zapomogowo-pożyczkowej oraz mieszkaniowych, załatwiano przy udziale rad pracowniczych działających w NSA w Warszawie i ośrodkach zamiejscowych.

4. Zarówno dochody, jak i wydatki NSA w 1988 r. uległy dalszemu zwiększeniu.Wzrost ten spowodowany był głównie postępującym ruchem cen, pewnym zwiększeniem liczby zatrudnionych oraz dokonaną w 1988 r. regulacją płac.

Wydatki Sądu wyniosły łącznie 299.296.000 zł, dochody natomiast - 160.627.000 zł. Przeważającą część wydatków stanowią płace /85,3%/. Dochody zaś prawie w całości pochodzą z opłat od skarg /wpis stały w kwocie 2.000 zł i wpis stosunkowy ustalany procentowo od wartości przedmiotu sporu/.

X. W n i o s k i

1. W 1988 r. kontynuowano dotychczasowe, sprawdzone już w ośmioletniej działalności NSA, formy działania zarówno w zakresie funkcji orzeczniczej, jak i profilaktycznej.

2. Przy nieznacznym spadku wpływu skarg /z 14.693 w 1987 r. do 13.847/ oraz zwiększeniu ilości spraw załatwianych na rozprawach /z 9.601 w 1987 r. do 10.392/ - utrzymał się nadal wysoki wskaźnik skarg uzasadnionych /31,9% wobec 32,6% w 1987 r./.

3. Podejmowane będą - jako zadania pierwszoplanowe - działania zmierzające do utrzymania wysokiego poziomu orzecznictwa NSA, a w tym również do zapewnienia jego jednolitości. Kontynuowane będą nadal wszelkie formy działań o charakterze instytucjonalnym /pytania prawne do Sądu Najwyższego, wnioski i pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, występienia Prezesa NSA o wniesienie z urzędu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA/ oraz szkoleniowym /konferencje sędziowskie, narady specjalistyczne i wydziałowe oraz wydawnictwa wewnętrzne/. Celom szkoleniowym służyć będą również analityczne opracowania orzecznictwa NSA w poszczególnych kategoriach spraw oraz narady sędziowskie. Wykorzysta się w tym celu także wizytacje ośrodków zamiejscowych i wydziałów NSA w Warszawie.

4. W dalszym ciągu podejmowane będą starania o zapewnienie należytej sprawności postępowania sądowego i zmniejszenie zaległości. Osiągnięty w tym zakresie pewien postęp nie jest bowiem zadowalający. Dalsza poprawa zależeć będzie jednak przede wszystkim od zwiększenia obsady sędziowskiej.

5. Realizowana będzie nadal funkcja profilaktyczna Sądu. Rozwijać się będzie w szczególności praktykę sygnalizowania właściwym organom o istotnych nieprawidłowościach w pracy administracji, egzekwując jednocześnie - skuteczniej niż dotąd - obowiązek informowania Sądu o sposobie wykorzystania przesyłanych tą drogą informacji.

6. Utrzymywana będzie współpraca z pracownikami nauki we wszystkich dotychczasowych formach /udział w konferencjach i naradach, głosowanie orzeczeń NSA itp./. Rozwinie się natomiast w większym niż dotąd zakresie nawiązywanie ściślejszej współpracy z niektórymi naukowcami w zakresie analitycznych badań orzecznictwa sądowego. Przeprowadzanie takich badań, także z udziałem sędziów NSA, wymagać będzie - oprócz zapewnienia odpowiednich form organizacyjnych - również niezbędnych środków finansowych.

7. Aktualny jest nadal, sygnalizowany po raz kolejny w ubiegłorocznej informacji, wniosek dotyczący zwiększenia kadry sędziowskiej. Istniejąca w tym zakresie sytuacja wymaga zdecydowanej poprawy, a przede wszystkim zagwarantowania sędziom godziwych uposażeń i odpowiedniej ilości mieszkań. Należy się spodziewać, że pierwszy z powyższych warunków zostanie wkrótce spełniony, drugi jednakże wymagać będzie rozwiązania. Jest to tym bardziej pilne, że przygotowywana nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego rozszerzy kompetencje NSA.

8. Konieczne jest zabezpieczenie w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiednich środków materialnych na remont i wyposażenie gmachu przy ul.Jasnej 6.

9. W dalszym ciągu podejmowane będą wszelkie działania wpływające na podniesienie poziomu orzecznictwa administracyjnego. Zarówno analizy orzecznictwa sądowego, jak i wyniki ostatnich kontroli NIK wykazują bowiem, że na przestrzeni ostatnich trzech lat jakość pracy administracji w tym zakresie nie uległa znaczącej poprawie. Niezbędne będą bardziej zdecydowane i odpowiednio skoordynowane z działalnością NSA środki zaradcze podejmowane przez samą administrację, a w tym głównie wykorzystywanie w większym niż dotąd zakresie w postępowaniu administracyjnym służb prawnych.

10. Kontynuowana będzie współpraca z naczelnymi i centralnymi organami administracji oraz z instytucjami i organizacjami społecznymi w zakresie, który może przyczynić się do poprawy jakości funkcjonowania administracji państwowej oraz właściwego stosowania prawa.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie
w latach 1980 - 1988

Rok	Pozostało z poprzedniego roku	Wpłynęło skarg					Załatwiono skarg					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				Ogółem	w t y m				
			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	7.200[1]	7.161	99,5	39	0,5	5.466	2.042	37,4	3.424	62,6	1.857
1982	1.857	8.829	8.770	99,3	59	0,7	6.738	5.753	65,8	2.985	34,2	1.948
1983	1.948	9.582	9.495	99,1	67	0,9	9.674	6.443	66,6	3.231	33,4	1.856
1984	1.856	11.413	11.268	98,7	145	1,3	11.029	7.536	68,3	3.493	31,7	2.240
1985	2.240	13.170	12.965	98,4	205	1,6	12.308	8.774	71,3	3.534	28,7	3.102
1986	3.103	13.567	13.352	98,4	215	1,6	12.290	8.657	70,4	3.633	29,6	4.380
1987	4.380	14.693	14.410	98,1	283	1,9	14.047	9.601	68,4	4.446	31,6	5.026
1988	5.026	13.847	13.515	97,6	332	2,4	14.201	10.393	73,2	3.808	26,8	4.672

1. W tej liczbie mieści się 606 spraw przekazanych 1 lipca 1981 r. Ośrodkom Zamiejscowym, które ponownie je zarejestrowały. W związku z tym faktyczny wpływ spraw w 1981 r. wyniósł 6.594.

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje [1] w zależności od organu, który wydał decyzję, w latach 1984 - 1988.

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje					
	Ogółem	w t y m				
		na decyzje organów terenowych		na decyzje organów naczelnych i centralnych		
		L.b.	%	L.b.	%	
1984	11.268	9.384	83,2	1.884	16,8	
1985	12.965	10.334	79,7	2.631	20,3	
1986	13.352	10.285	77,0	3.067	23,0	
1987	14.410	11.320	78,6	3.090	21,4	
1988	13.515	11.229	83,1	2.296	15,9	

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4% wpływu /por. tabela nr 1/.

TABELA Nr 3

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

w latach 1984 - 1988

Rok	Załatwiono na rozprawach skarg na decyzje						
	Ogółem	w t y m					
		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
1988	10262	3270	31,9	6378	62,1	614	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 2,4% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 4

skargi na decyzje [1] według rodzajów spraw

w latach 1984-1988

L p	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	1688	11,7	40,5
		1988	1639	12,1	42,4
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
		1988	58	0,4	37,8
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
		1988	149	1,1	52,5
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości	1984	274	2,4	45
		1985	310	2,4	45,1
		1986	256	1,9	38,5
		1987	283	2,0	43,4
		1988	252	1,9	40,6

1	2	3	4	5	6
5	Ewidencja ludności	1984	177	1,6	23,9
		1985	325	2,5	33,1
		1986	439	3,3	28,9
		1987	550	3,8	28,2
		1988	686	5,1	27,2
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
		1988	137	1,0	36,0
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
		1988	3881	28,7	29,5
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
		1988	231	1,7	8,7
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
		1988	279	2,1	36,5
10	Gospodarka żywnościowa	1984	9	0,1	-
		1985	8	0,06	40,0
		1986	4	0,1	50,0
		1987	4	0,1	-
		1988	8	0,1	87,5

1	2	3	4	5	6
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
		1988	2907	21,5	31,8
12	Obrót nieruchomościami	1984	14	0,1	25
		1985	31	0,2	25,0
		1986	10	0,1	-
		1987	11	0,1	23,1
		1988	4	0,1	20,0
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
		1988	98	0,7	43,3
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
		1988	73	0,5	45,5
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
		1988	222	1,6	54,0

1	2	3	4	5	6
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
		1988	1267	9,4	25,7
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
		1988	49	0,4	33,3
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
		1988	394	2,9	55,0
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
		1988	895	6,6	19,8
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
		1988	104	0,8	24,0

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
		1988	181	1,3	42,5
22	OGÓŁEM	1984	11268	100	31,8
		1985	12965	100	32,5
		1986	13352	100	32,2
		1987	14410	100	32,6
		1988	13515	100	31,9

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 5

Skargi na decyzje [1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1984 - 1988.

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
		1988	877	7,8	38,1
2	Bialskopodlaskie	1984	90	1	20,3
		1985	90	0,9	35,9
		1986	76	0,7	33,9
		1987	94	0,8	38,3
		1988	94	0,8	30,3
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
		1988	403	3,6	31,9
4	Bielskie	1984	165	1,7	34,8
		1985	229	2,2	29,8
		1986	218	2,1	34,0
		1987	235	2,1	43,6
		1988	261	2,3	31,5
5	Bydgoskie	1984	271	2,9	38,2
		1985	368	3,6	39,3
		1986	270	2,6	43,6
		1987	328	2,9	38,0
		1988	267	2,4	33,9
6	Chełmskie	1984	77	0,8	30
		1985	54	0,5	31,7
		1986	57	0,6	26,9
		1987	71	0,6	24,5
		1988	93	0,8	32,3
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
		1988	111	1,0	35,6
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
		1988	206	1,8	34,8
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
		1988	97	0,9	38,7
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
		1988	546	4,9	35,5
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
		1988	103	0,9	18,0

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
		1988	209	1,9	19,5
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
		1988	232	2,1	38,4
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
		1988	746	6,7	23,8
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
		1988	233	2,1	25,3
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
		1988	110	1,0	27,1
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
		1988	177	1,6	34,2

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
		1988	504	4,5	29,6
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
		1988	148	1,3	38,9
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
		1988	170	1,5	19,2
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
		1988	92	0,8	41,2
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
		1988	376	3,4	39,3
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
		1988	80	0,7	26,2

24	Łódzkie	1984	387	4,1	36,6
		1985	470	4,5	35,1
		1986	491	4,8	39,0
		1987	461	4,1	45,0
		1988	461	4,1	47,7
25	Nowosądeckie	1984	133	1,4	34
		1985	173	1,7	32,2
		1986	155	1,5	28,3
		1987	174	1,5	30,2
		1988	203	1,8	27,6
26	Olsztyńskie	1984	146	1,6	38,4
		1985	209	2,0	32,4
		1986	232	2,3	20,2
		1987	213	1,9	36,8
		1988	193	1,7	31,3
27	Opolskie	1984	165	1,8	18,6
		1985	216	2,1	22,6
		1986	204	2,0	19,7
		1987	242	2,1	26,7
		1988	212	1,9	33,5
28	Ostrołęckie	1984	79	0,8	28,8
		1985	89	0,9	32,7
		1986	72	0,7	39,6
		1987	93	0,8	35,1
		1988	84	0,7	43,4
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
		1988	115	1,0	26,8

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
		1988	169	1,5	36,4
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
		1988	141	1,3	33,0
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
		1988	529	4,7	41,6
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
		1988	80	0,7	32,7
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
		1988	207	1,8	30,7
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
		1988	150	1,3	31,5

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
		1988	145	1,3	37,7
37	Sieradzkie	1984	62	0,6	31,5
		1985	72	0,7	41,7
		1986	87	0,8	47,5
		1987	131	1,2	66,2
		1988	121	1,1	39,0
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
		1988	145	1,3	30,5
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
		1988	117	1,0	38,3
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
		1988	177	1,6	31,7
41	Szczecińskie	1984	254	2,7	33,3
		1985	264	2,6	34,1
		1986	339	3,3	26,5
		1987	365	3,2	27,6
		1988	315	2,8	36,2

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
		1988	116	1,0	30,6
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
		1988	114	1,0	22,5
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
		1988	162	1,4	28,9
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
		1988	271	2,4	33,0
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
		1988	113	1,0	30,0
47	Wrocławskie	1984	322	3,4	26,2
		1985	394	3,8	35,9
		1986	400	3,9	28,6
		1987	481	4,2	35,2
		1988	523	4,7	33,7

48	Zamojskie	1984	122	1,3	31,1
		1985	108	1,0	26,3
		1986	117	1,1	33,3
		1987	112	1,0	30,1
		1988	112	1,0	45,8
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
		1988	119	1,1	46,0
	OGÓŁEM	1984	9384	100	31
		1985	10334	100	33,1
		1986	10285	100	33,3
		1987	11320	100	34,6
		1988	11229	100	33,6

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,4% wpływu /por. tabela nr 1/.