NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1989

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1990 r.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ROKU 1989

Do użytku wewnętrznego

Warszawa, luty 1990 r.

SPIS TREŚCI

I.	Uwagi wstępne	str. 1
II.	Wpływ spraw	str. 2
III.	Postępowanie sądowe	str. 6
IV.	Orzecznictwo NSA	str. 10
V.	Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA	str. 32
VI.	Działalność profilaktyczna NSA	str. 36
VII.	Udział w pracach legislacyjnych	str. 42
VIII.	Współpraca z innymi organami i instytucjami	str. 43
IX.	Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza	str. 50
X.	Wnioski	str. 53

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 ostatnich dwóch latach działalności NSA nastąpiła względna stabilizacja wpływu skarg. W 1987 r. wpłynęło 14.693 skarg, tj. o 8,3% więcej niż w poprzednim okresie sprawozdawczym, w 1988 r. już tylko 13.847 /spadek o 5,8%/ i w 1989 r. 13.722, a więc mniej o 125 skarg /0,9%/. Obniżenie wpływu w 1989 r. dotyczyło zarówno skarg na decyzje administracyjne jak i - po raz pierwszy w dotychczasowej działalności NSA - skarg na bezczynność organów administracji państwowej.

Podobnie jak w latach ubiegłych, skarżącymi byli najczęściej obywatele /82,3% ogólnego wpływu skarg/. W ostatnich latach daje się jednakże zauważyć wzrost liczby skarg wnoszonych przez osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Rosnąca liczba podmiotów gospodarujących oraz rozwój reformy gospodarczej spowoduje - jak należy sądzić - pogłębienie się tej tendencji.

Najczęściej kwestionowano zgodność z prawem decyzji organów administracji terenowej. Skargi na decyzje organów naczelnych i centralnych stanowiły około 16% ogólnego wpływu.

Znaczna była nadal zasadność wnoszonych skarg. Z porównania bowiem liczby skarg uwzględnionych z ogólną liczbą skarg rozpoznanych na rozprawach wynika, że aż w 33,4% skargi uznane zostały w postępowaniu sądowym za zasadne. W wyniku więc przeprowadzonego postępowania Naczelny Sąd Administracyjny uchylił lub stwierdził nieważność z powodu istotnego naruszenia prawa procesowego lub materialnego przez organy administracji co trzeciej decyzji.

II. Wpływ spraw

1. W 1989 r. wniesiono do NSA 13.409 skarg na decyzje administracyjne, tj. o 106 /0,8%/ mniej niż w 1988 r. Obniżyła się również o 19 /5,7%/ liczba skarg na bezczynność organów administracji państwowej.

Do NSA wpłynęło ponadto 303 różnego rodzaju pism obywateli sygnalizujących z reguły o nieprawidłowym funkcjonowaniu administracji, domagających się interwencji Sądu w toczące się postępowanie przed organami ochrony prawnej /sądy powszechne, prokuratury i MO/ oraz żądających udzielenia porady prawnej w konkretnych sprawach. Pisma te załatwiane były przez wydzieloną jednostkę organizacyjną NSA w ramach instytucji skarg i wniosków /art.221 i następne kpa/.

2. Przy w zasadzie stabilnym w ostatnich trzech latach wpływie skarg na decyzje organów administracji terenowej /wzrost z 11.320 w 1987 r. do 11.332 w 1989 r./ - wzrósł w tym samym okresie udział tych skarg w ogólnym wpływie spraw z 78,6 do 84,5%. Znacznemu obniżeniu uległa natomiast liczba skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych z 3.090 w 1987 r. do 2.077 w 1989 r. przy równoczesnym istotnym spadku ich udziału w globalnym wpływie z 21,4 do 15,5%.

Spadek wpływu skarg do NSA, a w tym przede wszystkim skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych, spowodowany został znacznym obniżeniem się liczby wnoszonych skarg na orzeczenia Zarządu Głównego ZBoWiD odmawiających stwierdzenia uprawnień kombatanckich. W latach 1987-1989 wpływ takich spraw obniżył się z 1.343 do 563.

Najwięcej skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych - nie licząc omówionych wyżej skarg na orzeczenia Zarządu

Głównego ZBoWiD - wpłynęło na decyzje ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /408/, Finansów /164/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /161/, Przemysłu /133/, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych /121/, Zdrowia i Opieki Społecznej /89/, Rynku Wewnętrznego /52/, Spraw Wewnętrznych /48/, Sprawiedliwości /42/ oraz Głównego Urzędu Ceł /139/.

3. Nie uległa istotnym zmianom charakterystyka skarg w przekroju przedmiotowym.

Dominującą pozycję stanowiły nadal skargi na decyzje w sprawach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Skarg takich wniesiono 4.607, tj. o 726 więcej niż w 1988 r. Wzrósł także udział tych skarg w ogólnym wpływie z 28,7 do 34,3%.

Znaczną liczebnie grupę były również skargi kwestionujące decyzje wydawane w sprawach zobowiązań podatkowych, ceł i innych świadczeń pieniężnych. Wprawdzie liczba tych skarg w porównaniu z 1988 r. obniżyła się o 426 /z 2.907 do 2.481/, przy równoczesnym spadku ich udziału w ogólnym wpływie z 21,5 do 18,5%, to jednak stanowiły one nadal drugą z kolei najliczniejszą kategorię spraw rozpoznawanych przez NSA.

Kolejną pozycję zajmowały skargi z zakresu budownictwa, których wpłynęło 1.766 /13,2% ogólnego wpływu/, rolnictwa i leśnictwa - 1.329 /9,9%/, ewidencji ludności - 852 /6,3%/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych - 660 /4,9%/.

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

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

4. W przekroju terytorialnym liczby skarg oraz wskaźniki

ich udziału w ogólnym wpływie nie wykazują - w stosunku do 1988 r. istotniejszych zmian.

Zwiększył się wpływ skarg m.in. w województwie stołecznym warszawskim z 877 do 986 /8,7% ogólnego wpływu/, wrocławskim z 523 do 636 /5,6%/, poznańskim z 529 do 611 /5,4%/ i krakowskim z 504 do 575 /5,1%/. Spadek wnoszonych skarg nastąpił m.in. w województwie katowickim z 746 do 633 /5,6%/, łódzkim z 461 do 388 /3,4%/, białostockim z 403 do 376 /3,3%/, lubelskim z 376 do 324 /2,9%/ i szczecińskim z 315 do 258 /2,3%/.

Całościowy przegląd wpływu skarg w przekroju terytorialnym zawiera tabela nr 5.

W 1989 r. proporcja wpływu spraw załatwionych przez NSA w Warszawie i ośrodki zamiejscowe uległa dalszej zmianie. Do NSA w Warszawie wpłynęło 40% spraw /w 1987 r. - 44%, a w 1988 r. - 41%/.

5. Nieznacznie obniżył się wskaźnik skarg na niewydanie decyzji w terminie /skargi na bezczynność organów administracji państwowej/. Wpłynęło ich bowiem tylko 313 /w 1988 r. - 332/, co stanowi zaledwie 2,3% ogólnego wpływu/.

Badania orzecznictwa wskazują w dalszym ciągu, że strony postępowania administracyjnego nie wykorzystują możliwości obrony swych praw przez wnoszenie tego rodzaju skarg. Ujawnione liczne przypadki rażącej przewlekłości postępowania administracyjnego spowodowane niepodejmowaniem przez organ czynności w sprawie albo też nie wydaniem - wbrew prawu - decyzji administracyjnej kończącej postępowanie świadczą, że podstaw do wnoszenia takich skarg jest znacznie więcej.

6. Znacznie wzrosła liczba skarg wniesionych przez prokuratorów. W latach 1987-1988 skarg takich wpłynęło do NSA łącznie

216, w roku 1989 - 708. Przedmiotem skarg były najczęściej decyzje wydawane w sprawach z zakresu prawa budowlanego, lokalowego, gospodarki gruntami oraz decyzje udzielające zezwoleń na uprawę maku.

7. Organy samorządu mieszkańców wniosły jedynie 37 skarg. W latach 1986-1988 skarg takich wniesiono odpowiednio: 19, 29 i 52. Skargi kwestionowały najczęściej legalność decyzji w sprawach z zakresu prawa budowlanego, planowania przestrzennego oraz prawa rolnego /ustalenie kandydatów na nabywców gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi/. W nielicznych sprawach organy samorządu mieszkańców uczestniczyły w postępowaniu sądowym, wszczętym ze skargi innych podmiotów.

Niewielka liczba spraw, w których uczestniczyły organy samorządu świadczy o niedostatecznym wykorzystywaniu przez nie uprawnień do udziału w postępowaniu administracyjnym i sądowym w sprawach mających istotne znaczenie dla lokalnych społeczności, jak np. lokalizacja inwestycji, ochrona i kształtowanie środowiska, rozwój i funkcjonowanie sieci handlowej oraz zagospodarowanie terenu osiedla lub wsi.

8. Dla oceny ilości kwestionowanych ostatecznych decyzji administracyjnych oraz ich trafności istotne znaczenie ma liczba skarg uwzględnionych przez organy administracji na podstawie przysługującego im prawa do tzw. autokontroli /art.200 § 2 kpa/. Sąd jednakże - z uwagi na brak ustawowego obowiązku informowania go o uwzględnieniu w tym trybie skargi - nie dysponuje pełnymi danymi dotyczącymi stosowania art.200 § 2 kpa. W 1989 r. tylko w 215 sprawach poinformowano NSA /nadesłano odpis wydanej na podstawie art.200 § 2 kpa decyzji/, że skargę uznano w całości

za słuszną i zmieniono lub uchylono kwestionowaną decyzję. Dane te jednakże nie są pełne. Dotychczasowe postulaty NSA zmierzające do skutecznego uregulowania tej kwestii w drodze wydania stosownego zalecenie przez naczelny organ administracji państwowej - nie zostały spełnione.

III. Postępowanie sądowe

1. Załatwiono łącznie 14.881, a w tym 316 skarg na bezczynność organów administracji państwowej. W porównaniu z rokiem 1988 liczba załatwień wzrosła o 680 spraw /4,8%/. Po przeprowadzeniu rozprawy załatwiono 11.101 /74,6%/, na posiedzeniach niejawnych natomiast 3.780 skarg /25,4%/. W ciągu ostatnich trzech lat ilość załatwień po przeprowadzeniu rozprawy zwiększyła się o 1500.

Na posiedzeniach niejawnych załatwiono sprawy najczęściej wówczas, gdy istniały podstawy do odrzucenia skargi, np. w przypadku wniesienia jej po terminie przy równoczesnym braku wniosku o jego przywrócenie albo też gdy skarga nie została w zakreślonym czasie opłacona. Na posiedzeniach rozstrzygano również wnioski stron w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji oraz przywrócenia terminu do złożenia skargi.

2. Podobnie jak w latach ubiegłych, w aktach spraw nadsyłanych przez organy administracji do NSA stwierdzano często brak dokumentacji przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz utrwalenia we właściwej formie dokonanych czynności.
Miały też miejsca przypadki przesyłania akt nie zawierających całego materiału dowodowego mającego znaczenie dla oceny zgodności z prawem kwestionowanej decyzji. Eliminowanie tych nieprawidłowości uniemożliwiających wyznaczenie rozprawy i rozpoznanie sprawy - w drodze telefonicznych i pisemnych interwencji NSA - przedłużało postępowanie sądowe.

Typowym przykładem powyższych uchybień, wielokrotnie sygnalizowanych, były sprawy z zakresu prawa budowlanego, w których brak było nieraz wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz udokumentowanych informacji dotyczących mocy prawnej takiego planu/czy i kiedy uchwała rady narodowej zatwierdzająca plan została ogłoszona w wojewódzkim organie promulgacyjnym/. Niektóre akta nie zawierały protokółów rozpraw i oględzin albo też protokóły sporządzane były w sposób i w formie sprzecznej z prawem, co pozbawiało je mocy dowodowej. Niejednokrotnie również - na skutek nieprawidłowości w zakresie doręczania stronom pism urzędowych, a zwłaszcza decyzji /wysyłanych listami zwykłymi, bez potwierdzenia ich odbioru/ - utrudnione było ustalenie, czy odwołanie lub skargę wniesiono w terminie.

3. Nadal - mimo pewnej poprawy - miały miejsce przypadki przesyłania do NSA akt wraz ze skargami po upływie trzydziestodniowego terminu od daty wniesienia skargi przez stronę /art.200 § 2 kpa/. W niektórych sprawach przekroczenia te były szczególnie rażące.

I tak np.:

Ministerstwo Komunikacji w sprawie I SA 164/89 przesłało skargę wraz z aktami po upływie 23 miesięcy od daty jej wniesienia.

Ministerstwo Finansów w sprawie III SA/893/89 przekazało skargę po 5 miesiącach od dnia jej otrzymania.

Główny Inspektorat Sanitarny w sprawie I SA/576/89 przesłał skargę po 20 miesiącach od dnia jej wniesienia.

Wydział Spraw Lokalowych Urzędu Miasta St.Warszawy w sprawie I SA/386/89 przekazał skargę po 8 miesiącach.

Główny Architekt Wojewódzki w Bielsku Białej w sprawie SA/Ka 943/89 przekazał skargę po 36 miesiącach od daty jej otrzymania.

Izba Skarbowa w Tarnobrzegu w sprawie SA/Lu 481/89 przekazała skargę po 34 miesiącach, w sprawie zaś SA/Lu 789/89 po 17 miesiącach od daty wniesienia skargi.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej i Geologii Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w sprawie SA/P 593/89 przesłał skargę dopiero po upływie 40 miesięcy od daty złożenia skargi.

Przedstawione wyżej oraz inne podobne przypadki przedłużania postępowania administracyjnego powodują skargi obywateli, kierowane m.in. do NSA, w których zarzuca się organom administracji bezduszność i ignorowanie interesów stron. Usunięcie tych nieprawidłowości wymaga podjęcia zdecydowanych działań nadzorczych, a w tym również realizacji wydanych w tej kwestii m.in. z inicjatywy NSA zaleceń sekretarza stanu Urzędu Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1985 r. i 10 lipca 1987 r.

4. Nadal nie jest wystarczający udział pełnomocników prganów administracji państwowej w rozprawach przed NSA. Przeciętnie /w skali kraju/ brali oni udział w 45,7% spraw rozpoznanych na rozprawach /w 1988 r. wskaźnik ten wynosił 51,3%/. W skali terenowej wskaźnik ten kształtował się w sposób zróżnicowany. W Ośrodku Zamiejscowym w Gdańsku wynosi 36,8%, w Katowicach - 47,3%, Krakowie - 54,7%, Lublinie - 53,7%, Poznaniu -

68,8%, Wrocławiu - 61%.

Niezadowalający był również udział przedstawicieli organów naczelnych i centralnych w rozprawach przed NSA w Warszawie. W rozprawach najczęściej brali udział przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Finansów i Głównego Urzędu Ceł i - znacznie rzadziej - mimo niejednokrotnie skomplikowanych stanów faktycznych i prawnych zwłaszcza w sprawach z zakresu prawa budowlanego i gospodarki gruntami - przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

5. Prokuratorzy brali udział w rozpoznawaniu 1994 spraw /19,6%/. Zawiadamiani byli oni z urzędu o wszystkich sprawach wyznaczonych na rozprawy. Praktyka dowodzi,że w wielu sprawach z uwagi na ich nośność społeczną i ostro zarysowujący się konflikt interesu społecznego i prywatnego - udział prokuratora w rozprawie jest pożądany.

6. Zróżnicowany był udział adwokatów w postępowaniu przed NSA. Łącznie uczestniczyli oni w rozpoznaniu 19,6% spraw /w 1988 r. - 20,1%/. Najniższy wskaźnik udziału adwokatów w postępowaniu stwierdzono w Ośrodku Zamiejscowym w Katowicach /9,3%/ i Wrocławiu /11,0%/, najwyższy natomiast w Krakowie /24,7%/.

7. W wyniku zwiększenia ilości spraw załatwionych - przy nieznacznie obniżonym wpływie - nastąpiła poprawa szybkości postępowania sądowego i spadek ilości spraw niezałatwionych. Do rozpoznania w 1990 r. pozostało 3.513 spraw /w 1989 r. - 4.672/, co stanowi 3,1 przeciętnego miesięcznego wpływu /w 1989r. - 4,0/. Liczba spraw zaległych obniżyła się o 1.159 /24,8%/.

Dobre wyniki uzyskano zwłaszcza w NSA w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych w Gdańsku, Katowicach, Krakowie i

Lublinie. Stosunkowo wysoki, w granicach pięciomiesięcznego przeciętnego wpływu, stan zaległych spraw - wywołany zwiększonym wpływem i trudnościami kadrowymi - utrzymał się w ośrodkach zamiejscowych w Poznaniu i Wrocławiu. Poprawa szybkości postępowania w tych ośrodkach wymagać będzie zwiększenia obsady sędziowskiej.

IV. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. 1989 r. był kolejnym rokiem, w którym w zakresie spraw l o k a l o w y c h i m i e s z k a n i o w y c h dominowały skargi na decyzje o odmowie przydziału lokali mieszkalnych oraz skargi na decyzje dotyczące ustalenia wysokości czynszu najmu lub wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z lokalu.

W pierwszej grupie spraw coraz wyraźniejsze staje się, że wobec znikomego budownictwa komunalnego i ograniczonego budownictwa spółdzielczego, przy równoczesnym braku możliwości dokonywania przydziałów w drodze decyzji administracyjnych w budynkach stanowiących własność osób fizycznych /w tym także w domach wielomieszkaniowych/, przepisy dające możliwość ubiegania się o przydział lokalu pozostającego w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej stają się iluzoryczne. Zdarzają się nawet przypadki, że z uwagi na brak mieszkań nie sporządza się listy przydziałów. Powoduje to skargi osób, które przez wiele lat bezskutecznie ubiegały się o przydział lokalu mieszkalnego, zwłaszcza gdy motywy odmowy podawane w decyzjach, odwołują się do przekroczenia limitu dochodu przypadającego na jednego członka rodziny wnioskodawcy. Zgodnie bowiem z § 1 ust.3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w

sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych /Dz.U. Nr 27, poz.188/ przy kwalifikowaniu wniosków w 1989 r. miesięczny dochód na jednego członka rodziny wnioskodawcy nie mógł przekroczyć 15 927 zł /30% średniego wynagrodzenia za pracę w gospodarce uspołecznionej w roku 1988/.

Zwiększył się także wpływ skarg na decyzje o odmowie przydzielenia zastępczego pomieszczenia mieszkalnego w celu wykonania wyroku sądu powszechnego orzekającego eksmisję z lokalu. Utrzymywanie się takiej sytuacji, spowodowane brakiem mieszkań, oznaczało w istocie pozbawienie obywateli uprawnień wynikających z tytułu własności budynku, prowadząc do poderwania zaufania do prawomocnych wyroków sądowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w sytuacjach takich z reguły zmuszony był oddalać skargę na decyzję o odmowie przydzielenia lokalu. Wyroki takie coraz częściej jednak spotykają się z negatywną oceną osób zainteresowanych.

Drugą liczebnie grupę były sprawy dotyczące wysokości czynszu najmu. Jakkolwiek ustalenie czynszu najmu ma w istocie charakter cywilnoprawny, to jednak zostało ono poddane kognicji terenowych organów administracji państwowej i jest rozstrzygane decyzją administracyjną. W przeważającej liczbie tego rodzaju spraw orzecznictwo NSA kontynuowało zasady wypracowane w latach poprzednich. Pojawiły się jednakże nowe problemy związane z wymiarem czynszów za mieszkania zakładowe, które powstały z przekształcenia dawnych mieszkań przydzielonych przez t.o.a.p. na wniosek zakładu pracy /a więc nie funkcyjnych/. Spory interpretacyjne stały się w konsekwencji przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co do którego Sejm dotąd nie zajął stanowiska.

Nową grupę spraw z zakresu prawa lokalowego były sprawy dotyczące zmian w stanie zajmowania lokali użytkowych. Orzecznictwo NSA ujawniło np., że wielokrotne zmiany organizacyjne handlu uspołecznionego spowodowały utratę tytułów prawnych do lokali wielu placówek handlowych, ponieważ powstające organizacje handlowe nie uzyskiwały nowych przydziałów przejmowanych lokali. Sąd w takich wypadkach stał na stanowisku, że akty prawne regulujące organizację handlu nie mogły zmienić wyraźnych rozwiązań prawa lokalowego,co oznaczało, że w wielu wypadkach uznawano brak tytułu prawnego do lokalu użytkowego przez dotychczasowego użytkownika i nie kwestionowano legalności decyzji o przydziale takiego lokalu innym użytkownikom.

2. W grupie skarg dotyczących g o s p o d a r k i g r u n t a m i w dalszym ciągu dominują skargi na decyzje w sprawach opłat za korzystanie z gruntów państwowych, głównie opłat za użytkowanie wieczyste. Powodem wnoszonych skarg na decyzje ustalające opłaty za użytkowanie wieczyste jest przede wszystkim wymierzanie opłat przez organy administracyjne ze znacznym, nawet kilkuletnim, opóźnieniem, jak również nieprecyzyjność przepisów ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz jej przepisów wykonawczych. Ustalenie opłat z opóźnieniem powoduje, że decyzje obejmują nie tylko rok, w którym decyzje te zostały wydane, ale również poprzednie lata.Kumulacja należności ma istotne znaczenie dla sytuacji materialnej użytkowników wieczystych. Konsekwencją opieszałego wymierzania opłat jest jednak także często ich przedawnienie. Problem ten, który występuje na obszarze całego kraju, powoduje zmniejszenie wpływów na fundusz gospodarki gruntami. Opóźnienia

nie znajdują przy tym żadnego racjonalnego uzasadnienia. Wszystkie rady narodowe stopnia wojewódzkiego podjęły w końcu 1985 r. na podstawie art.44 ust.1 ustawy z 29.04.1985 r. uchwały, określające zasady ustalania cen gruntów nie zabudowanych i znajdujących się pod zabudową, od których opłaty za użytkowanie wieczyste ustala się w określonej wielkości procentowej. Pewne wątpliwości nasunęły się wszakże na tle dokonanej w lipcu 1988 r. nowelizacji powyższej ustawy odnośnie wysokości opłat za użytkowanie wieczyste gruntów zajmowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz działek przeznaczonych pod budownictwo mieszkalno-usługowe. Do czasu wspomnianej nowelizacji ustawy, spółdzielnie mieszkaniowe wnosiły opłaty za korzystanie z gruntu w tej samej wysokości, co osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi działek przeznaczonych pod budowę domów jednorodzinnych. Zmiana art.46 ustawy nasunęła wątpliwości, czy uprzywilejowane opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów dotyczą - tak jak dotychczas - również spółdzielczości mieszkaniowej, czy też spółdzielnie winny opłacać opłaty wyższe, tak jak np. właściciele prywatnych zakładów produkcyjnych lub przedsiębiorstwa państwowe. Wiązała się z tym także sprawa możliwości uzyskania przez spółdzielnie mieszkaniowe obniżek w opłatach. W obu tych kwestiach Sąd zajął w swym orzecznictwie stanowisko korzystne dla spółdzielni. Ustawa z 29.04. 1985 r. nie określa też w sposób wyraźny opłat od działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkalno-usługową. W orzecznictwie NSA utrwaliło się stanowisko, że w przypadku kiedy w akcie notarialnym ustanawiającym prawo użytkowania wieczystego grunt przeznaczony został na cele mieszkalno-usługowe, opłata winna być ustalona w takiej wysokości, jak za grunt o podobnej mieszanej funkcji, tj. grunt wykorzystywany pod budownictwo zagrodowe.

Nie maleje liczba skarg na decyzje odmawiające przyznania ekwiwalentu za mienie pozostawione na obszarach, które po wojnie pozostały poza granicami Państwa. W skargach tych podnoszony jest często zarzut, że nie ma praktycznie możliwości realizacji należnych w tym zakresie uprawnień. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a także akty wykonawcze nie przewidują bowiem żadnych preferencji dla repatriantów w nabywaniu nieruchomości państwowych w trybie tej ustawy, poza nabyciem wolnego domu jednorodzinnego, czy lokalu w małym domu mieszkalnym. Wolnymi domami i lokalami organy zaś w zasadzie nie dysponują. Tak więc zobowiązania, jakie wobec tych osób zaciągnęło Państwo w umowach międzynarodowych co do zrekompensowania im utraty majątku nieruchomego pozostawionego za granicą, pozostają w stosunku do znacznej liczby uprawnionych nie zrealizowane.

3. Wśród skarg na decyzje w sprawach rolnych nadal najwięcej wpływa skarg na decyzje dotyczące ustalenia kandydatów na nabywców gruntów Państwowego Funduszu Ziemi.

Zmiana ustawy, dotyczącej sprzedaży gruntów PFZ, obowiązującej od 1 czerwca 1989 r., w istotny sposób wpłynęła na orzecznictwo administracyjne w tej kategorii spraw. Zlikwidowanie pierwszeństwa w nabywaniu gruntów państwowych /poza pierwokupem wynikającym z Kodeksu cywilnego/ i wprowadzenie możliwości sprzedaży tych gruntów w drodze przetargu spowodowało, że organy administracyjne nie będąc skrępowane sztywnymi zasadami pierwszeństwa, w szerszym zakresie uwzględniały dotychczasowe orzecznictwo NSA, które wskazywało na potrzebę ustalania kandydatami na nabywców osób, które mają zapewnioną siłę roboczą, odpowiedni sprzęt i

zabudowania, uzyskują dobre wyniki w produkcji rolnej i dają należytą gwarancję właściwego gospodarowania na nabywanych gruntach. W orzecznictwie NSA akcentuje się potrzebę rozważania przez organy administracyjne również i innych ważnych ze względów gospodarczych okoliczności, które nie mogły być zrealizowane przy sprzedaży gruntu w drodze przetargu, zwłaszcza zaś umożliwienia nabycia przez rolnika słabszego ekonomicznie gruntu, który jest mu niezbędny z uwagi na zabezpieczenie odpowiedniego dojazdu, poszerzenie zbyt wąskiego siedliska, zlikwidowanie uciążliwej szachownicy pól itp.

Innym ważnym problemem była często rażąca różnica cen nabycia gruntów PFZ w drodze decyzji administracyjnej /czasami kilkakrotnie niższej /oraz w drodze przetargu. Sąd w ramach kontroli decyzji uznaniowych stoi na stanowisku, że organ administracyjny winien uzasadnić dlaczego przy możliwości sprzedaży gruntu w drodze przetargu wybrał drogę ustalenia kandydata w drodze decyzji, a więc z reguły za znacznie niższą cenę.

W minionym roku zaobserwowano nieco większy niż w roku poprzednim wpływ skarg na decyzje w sprawach dotyczących scalenia gruntów. Może to wskazywać na szersze zainteresowanie rolników i organów administracji państwowej poprawieniem w tej drodze struktury przestrzennej gospodarstw rolnych.

W sprawach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych niedostatki obowiązującej regulacji prawnej stwarzały i nadal stwarzają szereg trudności dla orzecznictwa administracyjnego i sądowego. Niektóre wątpliwości prawne w zakresie interpretacji przepisów regulujących te dziedziny, a wynikające z braku przepisów międzyczasowych w

ustawie z dnia 26 marca 1982 r., zostały usunięte po uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego, podjętej na skutek pytania prawnego Prezesa NSA i aprobującej w pełni dotychczasowe orzecznictwo NSA w tej mierze.

4. W 1989 r. nastąpił dalszy spadek wpływu skarg na decyzje Zarządu Głównego ZBoWiD dotyczące u p r a w n i e ń k o m b a t a n c k i c h .

Najliczniejszą grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowiły osoby działające w ruchu oporu, którym odmówiono przyznania uprawnień z powodu młodego wieku. Stosowana przez ZBoWiD praktyka dokumentowania działalności w ruchu oporu oświadczeniami świadków, składanymi przez zainteresowanych i z reguły ogólnikowych, zamiast przesłuchiwania tych świadków, nie była prawidłowa. Nie do rzadkości należało przypisywanie małoletnim dzieciom zasług ich rodziców /w rodzaju:"należy mu się, gdyż jego ojciec działał w partyzantce"/. Osoby małoletnie w wieku 6-12 lat przedstawiały oświadczenia świadków, którzy potwierdzali wykonywanie przez nie działalności łącznika lub kolportera, a nawet złożenie przysięgi konspiracyjnej. Krytyczna ocena takich oświadczeń świadków dokonywana przez organy ZBoWiD nie była przez NSA podważana. Sąd jednakże nie akceptował negatywnych dla wnioskodawców orzeczeń tych organów, które zostały wydane w postępowaniu przeprowadzonym z istotnym naruszeniem zasad i 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 oparcie w obecnym stanie prawnym.

Drugą liczną grupę ubiegających się o uprawnienia kombatanckie były osoby, które uczestniczyły w walkach o utrwalenie władzy ludowej /żołnierze, funkcjonariusze MO i SB oraz członkowie ORMO/. Przedstawiały one często dla celów dowodowych zaświadczenia, których wiarygodność była wątpliwa. Kontrola prawidłowości wystawionych zaświadczeń zazwyczaj doprowadzała do ustalenia, że zaświadczenia te nie zostały wydane na podstawie akt personalnych łub innych dokumentów, lecz na podstawie oświadczeń świadków, które nie zawsze były wiarygodne. Sygnalizowanie powyższych nieprawidłowości przez Sąd doprowadziło do pewnej poprawy w tym zakresie. Organy wystawiające zaświadczenie potwierdzające działalność kombatancką coraz częściej opierają się na posiadanej dokumentacji, którą wymieniają w treści wydawanych zaświadczeń.

Kolejną grupę osób ubiegających się o uprawnienia kombatanckie stanowili uczestnicy wojny obronnej 1939 r. i żołnierze Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie, którzy wcześniej służyli w Wehrmachcie, wcieleni do niego bądź przymusowo bądź na skutek przyjęcia przez nich lub przez ich rodziców III grupy narodowości niemieckiej,nie biorący - po wstąpieniu do Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie - bezpośredniego udziału w walkach przeciwko Niemcom.

Wpływały również skargi osób przebywających w czasie okupacji w więzieniach i różnego rodzaju obozach /koncentracyjnych, wychowawczych, przesiedleńczych, odosobnienia i innych/. W tej grupie spraw istotną trudnością było ustalenie przyczyn, które spowodowały osadzenie w więzieniu lub obozie /ustawa przy-

znaje uprawnienia tylko tym osobom, które były więzione lub przebywały w obozie koncentracyjnym z przyczyn politycznych, narodowościowych lub rasowych/ oraz określenie rodzaju obozu.

Pilne staje się uchwalenie nowej lub zmiana obecnie obowiązującej ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatantów. Problemy prawne rodzące się na tle stosowania tej ustawy oraz kierunki ewentualnej jej nowelizacji przekazano Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu.

5. W 1989 r.dokonano licznych i obszernych zmian przepisów p r a w a p o d a t k o w e g o. Wiele aktów prawnych było nowelizowanych kilkakrotnie, a zmiany dotyczyły nie tylko wysokości podatków, ale również zasad opodatkowania. Np. ustawa o podatku dochodowym, której jednolity tekst ogłoszony został w kwietniu 1989 r. w związku z licznymi poprzednimi zmianami - po raz kolejny znowelizowana została w grudniu 1989 r. w sposób zasadniczy, wymagający ogłoszenia jej kolejnego jednolitego teketu. W roku 1989 pięciokrotnie nowelizowana była ustawa o podatku rolnym, a czterokrotnie ustawy: o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej i o zobowiązaniach podatkowych. W nie mniejszym stopniu zmiany obejmowały przepisy wykonawcze z zakresu prawa podatkowego. Stawki i zasady obliczania odsetek od zaległości podatkowych w roku 1989 ustalane były trzykrotnie. W ślad za nowymi regulacjami prawnymi Ministerstwo Finansów kierowało do organów skarbowych liczne pisma zawierające wykładnię i zalecenia co do sposobu stosowania nowych przepisów podatkowych, które miały na celu ujednolicenie orzecznictwa organów podatkowych. Doceniając w pełni potrzebę dostosowywania przepisów prawa podatkowego do zmieniających się realiów gospodarczych, nie można nie dostrzegać problemów jakie stwarzają tak częste, nierzadko w pośpiechu opra-

cowywane, zmiany przepisów podatkowych, ze swej natury trudnych, skomplikowanych i wymagających pewnej stabilności. Problemy te ujawniły się w bieżącej pracy Sądu bowiem z jednej strony dały zauważyć się trudności w interpretacji i stosowaniu prawa przez orgeny skarbowe, z drugiej zaś - nieznajomość lub niezrozumienie przepisów przez podmioty,do których były one adresowane.

Merytoryczna problematyka skarg dotyczyła wielu obezarów prawa podatkowego, a także należności niepodatkowych, na które rozciągnięte zostały przepisy o zobowięzaniach podatkowych. Wiele skarg było wyrazem protestu przeciwko nadmiernemu - zdaniem skarżących - opodatkowaniu i brakowi stabilności w polityce podatkowej. Dotyczyło to np. opodatkowania podatkami obrotowym i dochodowym w formie karty podatkowej, której wysokość w roku 1989 wzrosła kilkakrotnie w porównaniu do roku 1988. Skargi w tych sprawach nie mogły być przez Sąd uwzględnione, jeżeli ustalona kwota podatku była zgodna z przepisami, a decyzje ją ustalające nie wykazywały innych wadliwości prawnych.

Podobnie jak w latach ubiegłych, najliczniejszą grupę stanowiły skargi w sprawach na decyzje odmawiające korzystania lub wyłączające z korzystania ze zryczałtowanych form opodatkowania oraz odmawiające umorzenia zaległości podatkowych lub udzielenia ulg albo zwolnień od podatków. W tej grupie na uwagę zasługują sprawy dotyczące odmowy przyznania podatkowych ulg inwestycyjnych,w których z reguły ocena prawidłowości zastosowania prawa materialnego wymagała jego wykładni na tle konkretnych stanów faktycznych. Sporną kwestią było np. czy za samochód dostawczy, którego nabycie stanowiło w myśl przepisów podstawę do przyznania ulgi, można uznać również samochód osobowy, jeżeli był on używany również dla celów prowadzonej działalności gospodarczej. Na to pytanie Sąd odpowiedział twierdząco, uwzględniając

skargę.W innej sprawie spółka z o.o. wybudowała hotel pracowniczy dla pracowników przez siebie zatrudnionych i domagała się z tego tytułu przyznania ulgi inwestycyjnej. W świetle przepisu stanowiącego, że ulga przysługuje w razie wybudowania budynku, który zgodnie z dokumentacją projektową jest przeznaczony do wykonywania zgłoszonej działalności gospodarczej, Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi.

W sprawach dotyczących podatku dochodowego sporną kwestię stanowiło m.in. nie uznanie określonych wydatków ze tzw. koszty uzyskania przychodu, które podlegają odliczeniu od podstawy opodatkowania, albo sposób wyliczenia tych kosztów. W jednej ze spraw podatnik domagał się uznania za koszty uzyskania przychodu zapłaconych przez niego odsetek od nieterminowo uiszczonych podatków oraz składek ZUS. Sąd nie znalazł podstawy prawnej do uznania zasadności skargi. W innej sprawie do kosztów uzyskania przychodów zaliczono wydatki nabycia surowców i materiałów dokonane w bonach P K O, które przeliczono na złote w/g kursu dolara ustalonego przez prezesa N B P. Strona skarżąca przeliczenie to zakwestionowała uważając, że wydatki na zakup bonów powinny być przeliczone w/g rzeczywistych cen rynkowych. Uwzględniając skargę, Sąd wyraził pogląd, iż w warunkach postępującej racjonalizacji życia gospodarczego nie ma żadnych uzasadnionych podstaw do utrzymywania fikcji polegającej na przyjmowaniu przy kosztach uzyskania przychodów sum znacznie niższych, niż faktycznie przez podatników poniesione,o ile tylko nie zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że podatnik podał koszty wyższe od rzeczywistych.

W zakresie podatku od spadków i darowizn skargi dotyczyły m.in. podatku od nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia. Chodziło o przypadki,w których skarżący, z reguły ludzie starsi, posiadali od wielu lat w dobrej wierze nieruchomość,

lecz z różnych przyczyn nie posiadali tytułu własności,a nabyli tytuł na podstawie zasiedzenia. Skarżącym trudno było pogodzić się z obowiązkiem płacenia podatku od nabycia nieruchomości, które od dawna uważali za swoje. W obowiązującym stanie prawnym skargi takie nie mogły być uwzględnione.

W sprawach z zakresu p r a w a c e l n e g o najliczniejszą grupę stanowiły skargi na decyzje w przedmiocie wymiaru cła. W większości spraw wymiary cła były poprawne. Sąd rozpoznając skargi na tego rodzaju decyzje stwierdzał jednak, że w szeregu przypadkach żądania i wnioski stron rozpoznawane były przez Główny Urząd Ceł w nieprawidłowym trybie, co powodowało stwierdzenie nieważności lub uchylenie wydanych decyzji. Nieprawidłowości wystąpiły przy rozpoznawaniu żądań stron o wznowienie postępowania i o umorzenie części niezapłaconego cła. Żądania stron o wznowienie postępowania w sprawie wymiaru cła zakończone ostateczną decyzją organu celnego I instancji opierały się na tym, że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, istniejące w dniu wydania decyzji,a nie znane organowi, który wydał decyzję. Takie żądanie stron wymagało rozpoznania w trybie przewidzianym dla wznowienia postępowania.Główny Urząd Ceł jednakże takie wnioski stron traktował jako odwołania od decyzji w sprawie wymiaru cła i rozstrzygał w postępowaniu odwoławczym.NSA rozpoznając skargi na te decyzje stwierdzał ich nieważność, jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Nieprawidłowy sposób postępowania stosowano również przy rozpoznaniu wniosków stron o umorzenie pozostałej do uiszczenia kwoty wymierzonego cła. Wnioski te rozpatrywano jako żądanie o zastosowanie zwolnienia od cła i załatwiano odmownie z

powołaniem się na przepisy prawa celnego. Sąd uchylał takie decyzje, gdyż umarzanie należności celnych uregulowane jest innymi przepisami.

Zmiana polityki organów celnych w sprawach przepadku publikacji sprowadzanych z zagranicy, będąca niewątpliwie wynikiem zmiany ogólnego klimatu politycznego, spowodowała, że w 1989 r. nie wpływały skargi na decyzje w przedmiocie przepadku publikacji. Odnotowano tylko jedną skargę na decyzję w przedmiocie przepadku przywiezionej z zagranicy kasety video o treści pornograficznej. NSA oddalił skargę na tę decyzję.

7. Nastąpił istotny wzrost wpływu spraw z zakresu e w i d e n c j i l u d n o ś c i . Podobnie jak w latach ubiegłych, dominowały sprawy o wymeldowanie z miejsca pobytu stałego i zameldowania na pobyt stały.

Wyjaśnienie w poprzednich latach wielu wątpliwości interpretacyjnych na tle znowelizowanej w 1984 r. ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych przyczyniło się do znacznej poprawy orzecznictwa organów administracji państwowej orzekających w tych sprawach.

W dalszym ciągu jednak powstają trudności w stosowaniu przepisów ustawy w związku z powiązaniem zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące z posiadaniem uprawnień do pobytu w lokalu. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wyrażał krytyczną ocenę zmiany wprowadzonej nowelą z 26 kwietnia 1984 r. w kwestii powiązania zameldowania z posiadaniem uprawnień do pobytu w lokalu, wskazując na potrzebę nadania czynnościom meldunkowym wyłącznie rejestracyjno-ewidencyjnego charakteru. Podjęte w ostatnim czasie prace legislacyjne zmierzają do zmiany

ustawy o ewidencji ludności w tej części.

8. W sprawach z zakresu b u d o w n i c t w a szczególnie ostro ujawniają się istotne problemy społeczne na tle skarg właścicieli działek budowlanych na odmowne decyzje terenowych organów administracji państwowej dotyczące zabudowy działek. Skarżący często podnoszą w skargach, że w trudnej sytuacji mieszkaniowej wręcz niezrozumiały jest upór, z jakim niektóre terenowe organy administracji państwowej uniemożliwiają budowę domów mieszkalnych na własnych działkach inwestora. Podstawą odmowy udzielenia pozwolenia na budowę jest najczęściej sprzeczność zamierzonej budowy z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu. Z orzecznictwa sądowego wynika, że organy administracji państwowej nie wykorzystują wszystkich możliwości uwzględnienia żądań skarżących. Nadal odmawiają często wydania pozwolenia na budowę lub nawet odtworzenia domu na działce budowlanej, gdy w bliżej nie dającym się określić czasie na terenie tym ma być realizowana innego rodzaju inwestycja. Budzi to rozgoryczenie osób zainteresowanych, zwłaszcza w sytuacji gdy wokół istnieje już zabudowa mieszkaniowa. Kodeks postępowania administracyjnego zobowiązuje organy administracji państwowej do uwzględniania w postępowaniu słusznych interesów obywateli do granic kolizji z interesem społecznym. Potrzeby mieszkaniowe właścicieli działek lub osób im bliskich są z reguły takimi interesami i to - w kryzysowych warunkach Polski - całkowicie zbieżnymi z interesem społecznym. Jeżeli więc w świetle ustaleń planu miejscowego działka nie może być przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową, organ orzekający powinien podjąć działania, które umożliwiłyby osobom zainteresowanym budownictwo mieszkaniowe. Działań takich

organy administracji z reguły nie podejmują. W wielu sprawach organy nie rozważają np. potrzeby zmiany planu miejscowego lub zamiany działki na taką, na której można realizować budownictwo mieszkaniowe. Sąd oceniając legalność takich odmownych decyzji ze szczególną wnikliwością bada, czy organ orzekający rozważył wszystko, co w świetle obowiązującego prawa dawałoby podstawę do uwzględnienia żądań stron.

Na tle omawianych spraw wiele wątpliwości i niezadowolenia społecznego wywołuje nieprawidłowa działalność planistyczna prowadząca niejednokrotnie do "zamrożenia" praw własności na niektórych terenach kraju. Chodzi w szczególności o tereny, które przed laty przeznaczone były na cele budownictwa mieszkaniowego, a następnie w planie miejscowym przeznaczono je na inne cele i obecnie, od kilku nawet dziesięcioleci nie przystępuje się do zagospodarowania tych terenów. Właściciele działek położonych na takich terenach /przeznaczonych np. pod zalesienie, budowę różnego rodzaju baz technicznych, zieleń ogólnomiejską itp/, występując wielokrotnie o dopuszczenie budownictwa mieszkaniowego - otrzymują decyzje odmowne. W skargach zasadnie zarzucają, że jest to w istocie pozbawienie ich prawa własności, przy równoczesnym utrzymaniu obowiązków związanych z formalnym władaniem gruntami. Sąd wielokrotnie wskazywał, że sytuacja taka wymaga radykalnych zmian uwzględniających interesy obywateli, wynikające z chronionego ustawami prawa własności, a przede wszystkim poprawy działalności planistycznych dotyczących wykorzystania gruntów.

Brak ochrony praw wynikających z własności ujawnia się m.in. w sprawach związanych z nadbudową budynków mieszkalnych lub przebudową strychów na cele mieszkalne. Są to sprawy szczególnie konfliktogenne. Ze skarg kierowanych do NSA wynika, że konflikty rodzą się najczęściej na tle nieprawidłowego stosowania art.24 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przez organy administracji państwowej. Nie zawsze strony,zwłaszcza o sprzecznych interesach,zawiadamiane są o postępowaniu, a ponadto nie dokonuje się często pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. M.in. nie uwzględnia się w dostatecznej mierze potrzeby udokumentowania technicznej możliwości nadbudowy /przebudowy/ i wykazania, że nie pociągnie ona istotnego ograniczenia możliwości korzystania z urządzeń wspólnych oraz nie spowoduje zagrożenia dla trwałości budynku lub naruszenia innych uzasadnionych interesów pozostałych stron.

9. W orzecznictwie terenowych organów administracji państwowej w sprawach w y w ł a s z c z e ń nie znajduje należytego uwzględnienia potrzeba ochrony prawa własności. Wbrew konstytucyjnej zasadzie całkowitej ochrony własności osobistej zdarzały się np. przypadki wywłaszczania gruntów stanowiących własność osobistą po to, aby je następnie zbyć innym osobom fizycznym na cele budownictwa indywidualnego. Orzecznictwo sądowe zdecydowanie przeciwdziała takim naruszającym prawo praktykom.

Przyczyną wielu skarg były i są nadal decyzje dotyczące odszkodowań za wywłaszczone grunty. W przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przyjęto zasadę, że odszkodowanie powinno uwzględniać ceny aktualnie kształtujące się w obrocie. Przepisy wywłaszczeniowe zostały jednak skonstruowane wyjątkowo niekorzystnie dla obywateli. Na ich podstawie nie tylko pozbawia się obywatela własności lub innych praw, lecz dodatkowo pogarsza się jego sytuację majątkową, ponieważ odszkodowanie wypłaca się w ratach rocznych, przyjmując iż wyso-

kość raty rocznej nie powinna przekraczać 50% przeciętnych kosztów wzniesienia domu jednorodzinnego. Okres spłaty może trwać nawet do 10 lat. W warunkach trwającej od lat inflacji, regulacja taka naraża wywłaszczonych na znaczne straty tym bardziej, że wojewodowie ustalają koszt budowy domu jednorodzinnego w wysokości znacznie odbiegającej od kosztów rzeczywistych. W tej sytuacji właściciele nieruchomości wywłaszczonych skarżąc takie decyzje zarzucają, że pozbawia się ich nieraz dorobku całego życia. Stan ten powinien ulec szybkiej zmianie.

Liczne są również skargi na odmowę zwrotu wywłaszczonych i nie wykorzystanych nieruchomości. Organy administracji państwowej odmawiając zwrotu wywłaszczonej i od lat nie wykorzystanej nieruchomości powołują się na odmienne ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Ta praktyka, zgodna wprawdzie z obowiązującymi przepisami, budzi jednakże szereg wątpliwości. Wydaje się, że aktualne regulacje dotyczące zwrotu nieruchomości zbyt często nie odpowiadają potrzebom społecznym.

10. Wejście w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o d z i a ł a l n o ś c i g o s p o d a r c z e j oraz ustawy o d z i a ł a l n o ś c i g o s p o d a r c z e j z u d z i a ł e m p o d m i o t ó w z a g r a n i c z n y c h zmieniło w sposób istotny rodzaj problematyki gospodarczej, jaką zajmuje się NSA /rzemiosło, handel i inne rodzaje działalności gospodarczej/. Statuowana w tych ustawach swoboda podejmowania działalności gospodarczej spowodowała znaczne ograniczenie ingerencji administracyjnej w sprawę gospodarki, a w konsekwencji i kompetencji NSA. Praktyczne stosowanie przepisów tych ustaw nastręcza jednak ciągle pewne wątpliwości w praktyce. I tak wystąpiło m.in.zagadnienie, czy w świetle przepisów art.1-3 i 24

ustawy o działalności gospodarczej dopuszczalne jest prowadzenie wyłącznie przez radców prawnych indywidualnych kancelarii świadczących usługi w zakresie obsługi prawnej na rzecz podmiotów gospodarczych.

W sprawach dotyczących prowadzenia usług biurowych /biur pisania podań/ wyłoniła się kwestia, czy w ramach świadczenia takich usług dopuszczalne jest udzielanie porad prawnych, a jeśli tak, to w jakim zakresie. W związku zaś z treścią art.11 ust.1 pkt 2 ustawy o działalności gospodarczej, który ustanawia wymóg uzyskania koncesji na prowadzenie"przeróbstwa i obrotu metalami szlachetnymi" wynikł problem, czy wymóg ten obejmuje również obrót "wyrobami z tych metali". Z kolei na tle spraw dotyczących udzielania koncesji na usługi ajencyjne i przedstawicielskie wykonywane na rzecz zagranicznych kontrahentów wystąpiło zagadnienie, czy w świetle art.20 ust.3-5 omawianej ustawy wnioskodawca ma obowiązek wskazania konkretnego podmiotu zagranicznego i określenia podstawowych zasad ustalania wynagrodzenia /prowizji/ za świadczone usługi oraz czy niewskazanie tych danych może być podstawą odmowy wydania koncesji.

Wątpliwości te będą rozstrzygane w bieżącym orzecznictwie NSA.

11. W 1989 r. pojawiła się w praktyce sądowej nowa kategoria spraw ze skarg na decyzje Ministra Finansów, a mianowicie sprawy na tle p r z e c i w d z i a ł a n i a 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.

Szczególne znaczenie - ze względu na finansowe i społeczne skutki - miał wyrok z dnia 20.I.1989 r. wydany w sprawie ze skargi Federacji Konsumentów oraz Przedsiębiorstwa Techniczno-Handlowego Motoryzacji "Polmozbyt" na decyzję dotyczącą monopo-

listycznych praktyk tegoż "Polmozbytu" w sprawach przedpłat na samochody osobowe. W sprawie tej - mającej charakter precedensowy - Sąd wyraził m.in. pogląd, że ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym ma zastosowanie także do umów zawartych przed jej wejściem w życie, jeżeli tylko ich skutki /w tym przypadku wydanie samochodu i zapłata ceny /konkretyzują się po tej dacie. NSA wypowiedział się ponadto przeciwko przerzuceniu na nabywcę skutku wzrostu cen przez podwyższenie ceny detalicznej samochodów w ostatnich dniach roku i sprzedawanie ich w roku następnym po tej cenie także tym nabywcom, którzy mieli je odebrać w roku poprzednim.

Inne sprawy dotyczyły następujących praktyk monopolistycznych:

- pobierania przez jednostki zajmujące się handlem przedpłat na artykuły rynkowe, bez ich oprocentowania, a przy tym bez określenia ceny towaru, bądź podstaw do ustalenia tej ceny,
- zawierania przez pośredników z producentami artykułów rynkowych umów kupna-sprzedaży, które to artykuły były następnie odsprzedawane indywidualnym nabywcom z zyskiem, nie mającym uzasadnienia w nakładzie pracy lub innych świadczeniach pośrednika.

W pierwszej - z dwóch wymienionych kategorii spraw - nie zarysowały się różnice poglądów prawnych pomiędzy organem antymonopolowym a NSA. Natomiast w sprawach dotyczących pośredników, Sąd uchylał zaskarżone decyzje, o ile porozumienia z producentami zostały już wykonane. Zdaniem NSA tylko porozumienia,które jeszcze funkcjonują w obrocie, mogą prowadzić do wzrostu cen lub utrzymania ich na nieuzasadnionym gospodarczo poziomie, co uzasadnia ingerencję organu antymonopolowego.

Nowość problematyki omawianej ustawy oraz skomplikowane

stany faktyczne powodują szereg wątpliwości w praktyce sądowej. Wyłaniają się w szczególności zagadnienia:

- zakresu uprawnień organu antymonopolowego do określenia obowiązków jednostki gospodarczej w razie nakazania jej zaniechania praktyk monopolistycznych,
- dopuszczalności stosowania art.14a ustawy w fazie ofert i negocjacji przedumownych,
- wzajemnej relacji między administracyjną ingerencją organu antymonopolowego w stosunki umowne a środkami cywilnoprawnej ochrony służącymi stronom umowy,a także prokuratorowi w postępowaniu przed sądem gospodarczym,
- dopuszczalności oceny zgodności statutu spółdzielni z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym przez administracyjny organ antymonopolowy.

Trudno jeszcze mówić o ukształtowaniu się jednolitej wykładni powyższych przepisów i linii orzecznictwa w tych sprawach.

12. Wpływ skarg dotyczących o ś w i a t y i s z k o l n i c t w a w y ż s z e g o w dalszym ciągu jest nieznaczny. W tej grupie skarg przeważały skargi dotyczące odmowy przyjęcia na I rok studiów akademii medycznych spowodowane podaniem do publicznej wiadomości warunków, które obok wyników egzaminu mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu ustalonego w art.84 ust.8 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym. Z reguły miały miejsce odstępstwa pd kryteriów określonych w zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 grudnia 1988 r. w sprawie zasad przyjęć na I rok studiów. Zmiana tych zasad nastąpiła nie przez nowelizację powyższego zarządzenia, lecz telexem przesłanym do uczelni po egzaminach wstępnych. Skargi w takich sprawach były przez NSA

uwzględniane.

NSA uchylił decyzję Ministra Edukacji Narodowej odmawiającą zezwolenia na prowadzenie prywatnej szkoły podstawowej. Rozstrzygnięcie to - mające znaczenie precedensowe - było szeroko komentowane w środkach masowego przekazu. Sąd wyraził pogląd, że w obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest prowadzenie prywatnych szkół podstawowych i że obowiązek Państwa do zapewnienia bezpłatnej nauki, wynikający z art.72 ust.2 Konstytucji, nie może być rozumiany jako zakaz prowadzenia szkół płatnych.

13. W grupie spraw 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 przeważały skargi dotyczące chorób zawodowych. Skarżącymi były osoby ubiegające się o stwierdzenie choroby zawodowej lub zakłady pracy kwestionujące takie stwierdzenie. Podstawą skarg były na ogół zarzuty kwestionujące orzeczenia lekarskie, stanowiące podstawę decyzji ze względu na niewyjaśnienie w dostateczny sposób warunków pracy chorego. NSA uchylał decyzje Głównego Inspektora Sanitarnego, gdy stwierdził niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy w wyniku nieprecyzyjnych, niejasnych lub sprzecznych orzeczeń lekarskich albo też, gdy nastąpiło naruszenie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.11. 1983 r. w sprawie chorób zawodowych. Przepis ten przewiduje, że pracownik, który nie zgadza się z treścią orzeczenia lekarskiego, może żądać przeprowadzenia ponownego badania przez właściwy instytut naukowo-badawczy resortu zdrowia i opieki społecznej, a w odniesieniu do chorób zakaźnych i inwazyjnych - również przez akademie medyczne. W wielu przypadkach pracownicy nie są informowani o takich uprawnieniach i wnoszą o ponowne badanie dopiero w odwołaniu od decyzji organu I instancji. Jeżeli wniosek taki nie jest uwzględniony lub badanie przeprowadza ta sama

jednostka organizacyjna służby zdrowia, skargi są uwzględniane.

W sprawach dotyczących wirusowego zapalenia wątroby u pracowników służby zdrowia kwestionowane decyzje zapadały niekiedy mimo braku orzeczeń lekarskich, o których mowa w § 7 ust.1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 18.11.1983 r. w sprawie chorób zawodowych. Naruszenie tego przepisu było podstawą uchylenia zaskarżonych decyzji.

14. G e n e r a l n i e r z e c z b i o r ę c w orzecznictwie NSA w 1989 r.realizowano utrwaloną już w poprzednich latach zasadę skutecznej ochrony praw obywatela i innych uczestników postępowania administracyjnego. Jednocześnie - ujawniając i wskazując na nieprawidłowości w działaniach organów administracji - starano się wpływać na podniesienie poziomu ich funkcjonowania. Szczególnie ważne były te orzeczenia NSA, w których starano się rozwiązywać nowo ujawniające się potrzeby społeczne /np.wspomniany już wyrok w przedmiocie możliwości zakładania i prowadzenia prywatnych szkół podstawowych/ albo wyjaśniano wątpliwości prawne, rodzące się przy stosowaniu nowych regulacji prawnych /np.w zakresie spraw dotyczących ustawy o działalności gospodarczej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym/.

W celu doskonalenia orzecznictwa oraz zapewnienia właściwej sprawności postępowania sądowego prowadzono w 1989 r. szereg różnorodnych działań o charakterze szkoleniowym i informacyjnym. I tak np. w rozsyłanych okresowo komunikatach i pisemnych zwięzłych opracowaniach informowano sędziów o aktualnych problemach prawnych wyłaniających się z bieżącego orzecznictwa NSA i Sądu Najwyższego. Temu samemu celowi służyły również organizowane specjalistyczne narady sędziowskie, na których omawiano wybrane zagadnienia z niektórych dziedzin prawa administracyjnego

Odbyto konferencję sędziowską poświęconą przedyskutowaniu problematyki opodatkowania działalności gospodarczej i ochrony środowiska.

Dokonano badań analitycznych orzecznictwa NSA w trzech ważnych kategoriach spraw, a mianowicie budownictwa i lokalizacji inwestycji, postępowania podatkowego oraz dróg publicznych. Wyniki tego rodzaju analiz doręczane są sędziom oraz w miarę potrzeby - zainteresowanym resortom.

Przeprowadzono ponadto pięć wizytacji ośrodków zamiejscowych NSA, w tym jedną całościową w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Krakowie, których celem była głównie ocena szybkości postępowania sądowego.

V. Działalność organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1. Na ogólną liczbę 10.966 skarg rozpoznanych na rozprawach Sąd uwzględnił skargi w 33,4% spraw /w 1988 r. - 31,9%/. W sprawach dotyczących bezczynności organów administracji wskaźnik skarg zasadnych był wyższy.
Z rozpoznanych na rozprawach 135 takich skarg - aż 43,7% spraw uznano je za słuszne i nakazano właściwemu organowi wydanie decyzji w określonym terminie /w 1988 r. - 43,5%/.

Skargi na decyzje organów terenowych były uzasadnione w 33,9% /w 1988 r. - 33,6%/, zaś skargi na decyzje organów naczelnych i centralnych - w 30,8% rozpoznanych spraw /w 1988 r. - 25,4%/. Niższy wskaźnik uwzględnionych skarg na decyzje organów naczelnych i centralnych spowodowany był większą niż przeciętna

stabilnością decyzji Zarządu Głównego ZBoWiD /w 1989 r.- 24,9% skarg zasadnych/. Gdyby nie brać pod uwagę tej kategorii skarg wskaźnik skarg uzasadnionych na decyzje organów naczelnych i centralnych wyniósłby 34,3% /w 1988 r. - 30,2%/. Najwięcej uzasadnionych skarg - przy uwzględnieniu stosunkowo wysokiego ich wpływu - wniesiono na decyzje ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa /41,6%/, Zdrowia i Opieki Społecznej /41,2%/, Rynku Wewnętrznego /36,2%/, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej /29,5%/, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych /20,2%/, Finansów /19,8%/ oraz Głównego Urzędu Ceł /40,9%/.

Wskaźnik skarg uzasadnionych jest więc nadal znaczny. Spowodowane jest to m.in. niewykorzystaniem uprawnień reformatoryjnych przysługujących organom II instancji w postępowaniu odwoławczym oraz możliwości zweryfikowania zaskarżonych do NSA decyzji w trybie art.200 § 2 kpa.

2. W 1989 r., podobnie jak w latach ubiegłych, wystąpiły znaczne różnice skuteczności wnoszonych skarg zarówno w przekroju przedmiotowym, jak terytorialnym.

W najliczniejszych grupach spraw wskaźniki skarg uzasadnionych wyższe od przeciętnych wystąpiły zwłaszcza w sprawach z zakresu wywłaszczenia nieruchomości /57,9%/, planowania przestrzennego /50,0%/, budownictwa /38,7%/ oraz rolnictwa i leśnictwa /35,4%/, niższe natomiast w sprawach dotyczących zobowiązań podatkowych /28,3%/, ewidencji ludności /24,7%/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych /24,7%/.

W przekroju terenowym wyższe od przeciętnych wskaźniki skarg zasadnych wystąpiły m.in. w województwach: ciechanowskim /58,4%/, leszczyńskim /50,0%/, konińskim /48,7%/, łódzkim /44,9%/, stołecznym warszawskim /40,9%/, gdańskim /38,3%/, krakowskim /35,5%/ i szczecińskim /35,0%/, niższe zaś m.in. w województwach:

siedleckim /21,8%/, legnickim /21,9%/, opolskim /23,3%/, katowickim /27,4%/, białostockim /28,5%/, poznańskim /28,6%/ i wrocławskim /30,5%/.

Szczegółowe dane liczbowe omawianego zagadnienia zawierają tabele nr 4 i 5.

3. Wysoka skuteczność skarg spowodowana była najczęściej istotną, mającą wpływ na końcowy wynik sprawy, obrazą przepisów postępowania administracyjnego oraz - w dalszej kolejności - naruszeniem prawa materialnego.

Naruszenia prawa procesowego spowodowane były przede wszystkim nieprzestrzeganiem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, zobowiązujących organy administracji m.in. do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, uwzględnienia przy jej rozstrzyganiu nie tylko interesu społecznego, ale również słusznego interesu obywateli, równego traktowania stron, informowania uczestników postępowania administracyjnego o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz zapewnienia stronom czynnego udziału w toczącym się postępowaniu. Znaczna część kwestionowanych przed NSA decyzji nie zawierała prawidłowego uzasadnienia faktycznego, gdyż nie podawano faktów uznanych za udowodnione oraz dowodów, na podstawie których oparto rozstrzygnięcie albo też wskazywano okoliczności faktyczne sprzeczne z zebranymi w sprawie dowodami.

Naruszenia prawa materialnego wynikały najczęściej z błędnej interpretacji stosowanych przepisów. Trudności interpretacyjne powodowane były licznymi zmianami obowiązujących norm prawa materialnego oraz niedostatecznym - jak się wydaje - udziałem służb prawnych organów administracji w toczących się postępowaniach administracyjnych. Niektóre decyzje wydawane w granicach uznania administracyjnego oraz na podstawie przepisów zawierających wyrażenia niedookreślone /nieostre/ nie były poprzedzane prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniająco-dowodowym, a ponadto nie wykazywano w uzasadnieniach tych decyzji przyczyn, dla których konkretne wyrażenia niedookreślone miały zastosowanie w rozpatrywanych sprawach. Powodowało to w konsekwencji uzasadniony zarzut dowolności takich decyzji.

Przeprowadzona w 1989 r. na podstawie 2.248 rozpoznanych spraw analiza orzecznictwa NSA wykazała, że główną przyczyną uwzględnienia skarg są naruszenia przepisów proceduralnych. Uchybienia takie stwierdzono w 73,8% badanych spraw. Uwzględnienie skargi następowało najczęściej w formie uchylenia zaskarżonej decyzji /88,3%/. W pozostałych sprawach stwierdzono nieważność kwestionowanych decyzji /11,7%/. Wśród przyczyn powodujących uchylenie - najliczniejsze były naruszenia przepisów proceduralnych, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy /48,0%/ oraz błędna interpretacja przepisów prawa materialnego z równoczesnym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego /28,1%/.

Główną przyczyną nieważności było wydawanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa /57,6%/, naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej przez organ wydający decyzję /25,9%/ oraz wydanie decyzji w sprawie rozstrzygniętej już uprzednio inną decyzją ostateczną /14,1%/.

4. W wielu wpływających do NSA sprawach stwierdzano rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego. Powodowało to uzasadnione skargi stron, w których zarzucano organom administra-

cji opieszałość, brak bezstronności, lekceważenie praw i interesów obywateli.

Nadal wpływały skargi na znaczne opóźnienia w wykonywaniu przez właściwe organy administracji wyroków NSA. Wydane w tym zakresie zalecenia Urzędu Rady Ministrów nie są wykonywane. W 1989 r. NSA otrzymał tylko 236 informacji o wykonaniu wyroku, co pozostaje w rażącej dysproporcji z liczbą wzruszonych w tym czasie decyzji /3.661/.

VI. Działalność profilaktyczna NSA

1. W 1989 r. kontynuowano szereg działań o charakterze profilaktycznym, których głównym celem było - zgodnie z art.214 kpa - informowanie centralnych i terenowych organów o istotnych uchybieniach w pracy administracji państwowej oraz popularyzacja orzecznictwa sądowego.

2. Opracowano i wysłano do właściwych organów administracji państwowej 59 wystąpień sygnalizacyjnych,a w tym 10 o charakterze ogólnym, zawierających spostrzeżenia o wadliwości orzecznictwa administracyjnego, poczynione na podstawie znacznej liczby spraw rozpatrywanych przez NSA.

I tak np. Prezes NSA - przesyłając Ministerstwu Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych dwa obszerne opracowania dotyczące problematyki ochrony środowiska - wskazał równocześnie na szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów administracji zajmujących się tymi zagadnieniami. Podkreślono w szczególności niedostateczną skuteczność instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, potrzebę szerszego korzystania z tzw. odszkodowań ekologicznych oraz pilną konieczność nowelizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska.

W innym zbiorczym wystąpieniu Prezes NSA poinformował Ministra Finansów o krytycznych uwagach, jakie - w świetle orzecznictwa NSA - nasunął obowiązujący wówczas /lipiec 1989 r./ system podatkowy. W wystąpieniu m.in. stwierdzono, że wbrew unormowaniom ustawy o działalności gospodarczej, utrzymano nadal zróżnicowanie w opodatkowaniu podmiotów gospodarczych w zależności od ich przynależności do poszczególnych sektorów gospodarki. Wskazano również na szereg zagadnień dotyczących usprawnienia postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych bądź to przez prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów, bądź przez ich nowelizację. Do powyższego wystąpienia dołączono również pisemną analizę praktyki w dziedzinie opodatkowania działalności gospodarczej. Kopię wystąpienia wraz z analizą doręczono także Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, Sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych oraz Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych.

W wystąpieniu Prezesa NSA skierowanym do Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zasygnalizowano o rażących naruszeniach prawa, jakich dopuściły się organy administracji terenowej i organ naczelny w toku trwającego od ponad pięciu lat postępowania administracyjnego w sprawie IV SA 1176/89 dotyczącej pozwolenia na budowę domu mieszkalnego.

W sprawie IV SA 1192/88 Prezes NSA poinformował Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, że w decyzjach wydawanych z jego upoważnienia prezentowane są rozbieżne poglądy prawne w zakresie stosowania przepisów dotyczących elektryfi-

kacji wsi, co powoduje niejednolitość orzecznictwa administracyjnego.

Znaczną ilość wystąpień sporządzili również przewodniczący wydziałów NSA w Warszawie oraz prezesi ośrodków zamiejscowych NSA.

I tak np. Prezes Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu poinformował wojewodów jeleniogórskiego, opolskiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego i prezydenta miasta Wrocławia o zdarzających się przypadkach odmiennego, niż wynika to z przepisów prawa, ustalania właściwości rzeczowej organów o właściwości szczególnej w wydawanych przez nich przepisach o charakterze organizacyjnym. W szczególności zarówno statut, jak i regulamin wewnętrzny Urzędu Miejskiego we Wrocławiu określiły ogólnie sformułowane zadania organów bez wprowadzenia wyjątków dla niektórych z nich, dotyczących np. czynszów, kaucji i ekwiwalentów, które - zgodnie z przepisami prawa lokalowego - należą do kompetencji organu do spraw gospodarki mieszkaniowej. Nieprawidłowe było więc np. ustalenie, że organem II instancji w sprawach kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego lokal oraz ekwiwalentu pieniężnego za dodatkową powierzchnię uzyskaną w wyniku zamiany lokalu jest organ lokalowy, skoro na tym samym szczeblu organizacyjnym działa merytorycznie właściwy wydział. Kopie powyższych wystąpień wysłano również do Biura d/s Urzędów Administracji Państwowej URM.

Prezes Ośrodka Zamiejscowego NSA w Katowicach zawiadomił wojewodę katowickiego oraz szefa Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Katowicach, że w sprawie SA/Ka 874/89 mimo wstrzymania przez NSA wykonania decyzji nakazującej opróżnienie lokalu, w obecności funkcjonariusza MO dokonano czynności egzekucyjnych.

W czasie przeprowadzania tych czynności skarżący okazał zresztę postanowienie Sądu wstrzymujące wykonanie decyzji. Zaskarżona decyzja została następnie uchylona z powodu wadliwie przeprowadzonego postępowania administracyjnego.

Przewodniczący wydziału NSA w Warszawie zawiadomił wojewodę sieradzkiego, że w sprawie IV SA 1066/88 Główny Architekt Wojewódzki w Sieradzu z naruszeniem właściwości rzeczowej rozpoznał w postępowaniu odwoławczym sprawę dotyczącą lokalizacji inwestycji, która - zgodnie z obowiązującymi przepisami - należała do kompetencji wojewody. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

Wystąpienia informujące o różnego rodzaju istotnych uchybieniach w pracy organów administracji państwowej kierowane były również do innych wojewodów i prezydentów miast.

3. Kontynuowano praktykę współdziałania z organami władzy i administracji terenowej w celu poprawy poziomu pracy administracji. Z własnej inicjatywy lub na wniosek - prezesi ośrodków zamiejscowych NSA w pisemnych lub w ustnych wystąpieniach informowali właściwe rady narodowe i ich komisje oraz kierowniczą kadrę organów wykonawczych różnych szczebli o spostrzeżeniach dotyczących orzecznictwa administracyjnego.

4. W dalszym ciągu pewna liczba spraw załatwiana była na sesjach wyjazdowych, organizowanych w poszczególnych województwach. Sesje, odbywane w porozumieniu z właściwymi wojewodami, organizowano w taki sposób, aby rozpoznanie określonej liczby spraw z danego województwa połączyć ze szkoleniem pracowników administracji terenowej. W czasie dwudniowych wyjazdów sędziowskich - pierwszego dnia odbywano rozprawy sądowe, w których uczestniczyli licznie pracownicy administracji zainte-

resowani problematyką rozstrzyganych spraw, drugiego natomiast w czasie spotkań o charakterze szkoleniowym omawiano różnego rodzaju zagadnienia prawne z zakresu prawa administracyjnego, w tym również dotyczące uprzednio rozpoznanych spraw.

W 1989 r. zorganizowano łącznie 30 takich sesji.

5. Sędziowie NSA uczestniczyli - jako wykładowcy - w różnych formach szkolenia organizowanego dla pracowników administracji. Zajęcia szkoleniowe, obejmujące wybrane zagadnienia postępowania administracyjnego oraz główne kierunki orzecznictwa NSA i występujące na tym tle uchybienia w orzecznictwie administracyjnym przeprowadzono w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz w Ministerstwie Finansów. Sędziowie uczestniczyli również w konferencji naukowej zorganizowanej przez Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, na której omawiano skuteczność obowiązujących regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska i kierunki ich nowelizacji.

Niektórzy sędziowie prowadzili ponadto zajęcia dydaktyczne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziale Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej oraz Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Poznańskiego, a ponadto brali udział w organizowanych przez Instytut Organizacji Zarządzania i Kształcenia Kadr URM zajęciach szkoleniowych dla dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich oraz aplikantów administracyjnych.

Sędziowie ośrodków zamiejscowych NSA przeprowadzili ponadto kilkadziesiąt zajęć szkoleniowych dla pracowników administracji państwowej różnych szczebli. Większość z tych zajęć, organizowana przez wojewódzkie ośrodki szkolenia kadr pracowników administracji, poświęcona była prawidłowemu stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz popularyzacji orzecznictwa NSA.

6. Utrzymywano współpracę ze środkami masowego przekazu. W prasie centralnej ukazały się 324 publikacje omawiające orzecznictwo i funkcjonowanie NSA. Zainteresowanie dziennikarzy budziły zwłaszcza orzeczenia Sądu dotyczące problematyki wdrażania nowych rozwiązań prawnych w zakresie rynkowego modelu gospodarki i zwalczania praktyk monopolistycznych. Redakcje prasowe z aprobatą odnotowywały przejawy utrwalonej i kontynuowanej w orzecznictwie NSA zasady ochrony praw obywateli. I tak np. ostro krytykowano decyzje organów stopnia wojewódzkiego i centralnego uniemożliwiające budowę w Nowej Hucie zakładu dla nieuleczalnie chorych oraz wskazywano na społeczne i moralne wartości wydanego w tej sprawie wyroku NSA.

Najwięcej tekstów ukazało się w "Rzeczpospolitej" /60/, "Prawie i Życiu" /60/, "Trybunie Ludu" /33/ i "Kurierze Polskim" /21/. Również w innych periodykach, np.w "Polityce" i "Przeglądzie Tygodniowym" ukazywały się analityczne teksty poświęcone zagadnieniom prawa administracyjnego.

Problematyka praworządności w działalności administracji i ocena istniejących w tym względzie rozwiązań prawnych były przedmiotem wywiadów udzielonych przez Prezesa NSA "Życiu Warszawy", "Trybunie Ludu" oraz "Prawu i Życiu". Wiceprezes NSA udzielił wywiadów "Sztandarowi Młodych" i "Kurierowi Polskiemu". Ponadto Prezes NSA spotkał się z dziennikarzami na konferencji prasowej i omówił formy oraz efekty współdziałania Sądu z Trybunałem Konstytucyjnym.

Sędziowie NSA brali udział w siedmiu półgodzinnych audycjach telewizyjnych, w czasie których odpowiadali na pytania telewidzów, zgłaszane w czasie ich trwania. Dotyczyły one problematyki: nabycia działek budowlanych i letniskowych, meldunków, zmiany imion i nazwisk, wywłaszczeń oraz obrotu nieruchomościami rolnymi. Sąd udostępniał też materiały na potrzeby audycji radiowych.

VII. Udział w pracach legislacyjnych

W 1989 r. w większym niż poprzednio zakresie Naczelny Sąd Administracyjny uczestniczył w różnych stadiach procesu legislacyjnego. Nie wszystkie jednakże, zwłaszcza w II połowie minionego roku, projektowane lub nowelizowane akty prawne opiniowane były przez Sąd. Zależy to bowiem od uznania projektodawcy, czy i w jakim zakresie przygotowywany projekt przedstawi do zaopiniowania przez NSA.

Sędziowie oraz pracownicy NSA z przygotowaniem prawniczym uczestniczyli w 15 resortowych konferencjach uzgadniających założenia lub projekty 23 aktów prawnych dotyczących m.in. prawa budowlanego, celnego, ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, o obszarach morskich i administracji morskiej oraz ustawy o lasach i gospodarce leśnej.

Zaopiniowano projekty 132 aktów prawnych różnej rangi, a w tym 37 ustaw. Znaczna część projektowanych aktów, zwłaszcza wówczas gdy dotyczyła problematyki poddanej orzecznictwu administracyjnemu, wymagała czasochłonnych czynności badawczych i dyskusji w gronie specjalistów. I tak np. zgłoszono uwagi do projektów ustaw o uregulowaniu zobowiązań wynikających z prze-

jęcia przez państwo gruntów na obszarze Warszawy, o lasach i gospodarce leśnej, o ewidencji ludności i dowodach osobistych, o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym oraz o zmianie ustawy o ustroju sądów i o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Wiele uwagi poświęcono przygotowaniu propozycji nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego i rozszerzeniu zakresu kompetencji NSA. Wychodząc z założenia, że nowelizacja ta powinna doprowadzić do objęcia kontrolą sądową prawie wszystkich decyzji administracyjnych, NSA krytykował kolejne wersje projektów rządowych, jako nadmiernie zachowawczych i pozostawiających zbyt wiele decyzji poza kontrolą sądu.

Sędziowie NSA wzięli udział w 11 posiedzeniach Komisji Prawniczej URM, w czasie których omawiana projekty 21 aktów prawnych. Uczestniczyli oni ponadto w posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu, na których dyskutowano projekty ustaw: o funduszu socjalnym wsi, prawo geodezyjne i kartograficzne, o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym.

Niektórzy sędziowie brali też udział w pracy Rady Legislacyjnej jako członkowie albo też jako członkowie jej zespołów.

VIII. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Realizacja zadań NSA wymagała w 1989 r. - podobnie jak w latach ubiegłych - utrzymywania stałej współpracy z wieloma organami i instytucjami.

Szczególne znaczenie miało współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości, ze względu na rolę, jaką pełni Minister

Sprawiedliwości w zapewnianiu warunków pracy sądownictwa. W związku z tym, że Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA oraz składania wniosków do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwał wyjaśniających stosowanie przepisów prawa administracyjnego, zapewniano wymianę informacji pomiędzy NSA a jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa, jak również udział przedstawicieli Ministerstwa w naradach i konferencjach sędziowskich. Niektórzy pracownicy Ministerstwa, będący równocześnie sędziami NSA, mieli stały kontakt z bieżącym orzecznictwem, gdyż systematycznie orzekali w NSA w Warszawie. Prezes NSA wystąpił też do Ministra Sprawiedliwości z siedmioma wnioskami o wniesienie z urzędu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, których prawidłowość budziła uzasadnione wątpliwości.

Właściwie układało się współdziałanie z Ministerstwem Sprawiedliwości w sprawach kadrowych. Wnioski Prezesa NSA o delegowanie do orzekania w NSA sędziów sądów powszechnych lub o występienie przez Ministra zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym, o powołanie przez Radę Państwa sędziów NSA załatwiane były pozytywnie.

2. Kontynuowano dobrą współpracę z Sądem Najwyższym. Organy uprawnione do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA rozpatrzyły 924 podania i wniosły 45 rewizji nadzwyczajnych /4,9% uwzględnionych podań/. Minister Sprawiedliwości wniósł 31 rewizji nadzwyczajnych, w tym 5 z urzędu, po rozpatrzeniu 638 podań, Prokurator Generalny - 12 po rozpoznaniu 268 podań, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - 2 po rozpoznaniu 18 podań oraz Rzecznik Praw Obywatelskich - 1 rewizję nadzwyczajną.

Sąd Najwyższy rozpoznał 43 rewizje nadzwyczajne, a w tym 38 od wyroków i 5 od postanowień NSA. W 24 sprawach rewizje nadzwyczajne zostały uwzględnione, w 19 natomiast - oddalone. Wskaźnik wniesionych rewizji nadzwyczajnych /46/ do liczby rozpoznanych przez NSA spraw /14.881/ wyniósł 0,3%, natomiast wskaźnik skuteczności rewizji nadzwyczajnych /stosunek rewizji uwzględnionych - 24 do rozpatrzonych - 43/ - 55,8% /w 1988 r. - 56,8%/.

Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na 17 pytań prawnych w sprawach należących do kompetencji NSA, w tym 14 w składzie 3 sędziów oraz 3 w składzie 7 sędziów.

3. W 1989 r. Prezes NSA przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu cztery wnioski o stwierdzenie niezgodności aktów prawnych z aktami wyższego rzędu i jedno pytanie prawne. Dotyczyły one:

1/ Wytycznych Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach z dnia 28 lutego 1986 r. ustalających zasady ustalania odszkodowań za tzw. szkody górnicze. We wniosku podniesiono m.in., że skoro utraciły moc przepisy stanowiące dotychczas podstawę ustalenia odszkodowań /§ 1 ust.1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 1983 r.w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych.../ i powstała luka w prawie, uniemożliwiająca orzekanie na podstawie art.59 ust.7 prawa górniczego, to niedopuszczalne było - wstąpienie prezesa WUG w kompetencje Rady Ministrów i ustanowienie w wytycznych nowej normy prawnej regulującej sposób obliczania odszkodowania. Podstawę prawną takich wytycznych nie mógł stanowić - powołany w nich art.75 ust.3 pkt 2 prawa górniczego, gdyż upoważnia on jedynie prezesa WUG do udzielania wytycznych w zakresie orzecznictwa w sprawach o szkody

górnicze. W konkluzji Prezes NSA wnosił o uznanie, że powyższe wytyczne zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art.75 ust.3 pkt 2 prawa górniczego.

Trybunał umorzył postępowanie, gdyż po wniesieniu wniosku kwestionowane w nim wytyczne zostały uchylone.

2/ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. regulującego szczegółowe zasady i tryb oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów oraz kosztów i rozliczeń z tym związanych. We wniosku wskazano, że § 27 rozporządzenia, stanowiący m.in., że w razie rozwiązania umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste nabywcy przysługuje zwrot poniesionej opłaty rocznej, nie jest zgodny z upoważnieniem zawartym w art.36 ust.4 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Upoważnienie to bowiem dawało podstawę do określenia szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów oraz kosztów i rozliczeń z tym związanych, a więc regulowało nawiązywanie odpowiednich stosunków prawnych. Brak więc było podstaw do określenia w akcie wykonawczym do powyższej ustawy konsekwencji prawnych wynikających z ustania użytkowania wieczystego, jak to uczyniono w § 27 rozporządzenia.

W 1989 r. wniosek nie został rozpoznany.

3/ Uchwały Nr 110 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1983 r. w sprawie pomocy uspołecznionych zakładów pracy w zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych załóg. W uzasadnieniu wniosku stwierdzono, że uchwała, określając zasady i formy pomocy zakładów pracy na rzecz budownictwa mieszkaniowego ich pracowników,

nałożyła równocześnie na uspołecznione zakłady pracy, a więc także na przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie obowiązek świadczenia takiej pomocy. Uchwała jest tzw. uchwałą samoistną, gdyż nie opiera się na żadnym wyraźnym upoważnieniu prawnym. Uchwała samoistna nie może zaś nakładać obowiązków na spółdzielnie i przedsiębiorstwa państwowe.

Trybunał nie rozpoznał wniosku w 1989 r.

4/ Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Znowelizowany przepis art.12 ust.5 tej ustawy stanowi, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, przechodzą na własność Państwa za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, pomniejszonym o należność z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Analiza przepisów ustawy - jak podniesiono we wniosku - wskazuje, że ten sposób pozyskiwania gruntów przez Państwo jest zbieżny w zakresie skutków prawnych z wywłaszczeniem nieruchomości. Przepisy dotyczące wywłaszczania nieruchomości nie przewidują jednak obciążania odszkodowania zobowiązaniami pieniężnymi, zaś ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakłada obowiązek uiszczenia należności za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na osoby, które faktycznie tego wyłączenia dokonują. Z powyższego wynika, że regulacja zawarta w art.12 ust.5 ustawy narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, gdyż nakłada na właścicieli gruntów objętych decyzją o podziale obowiązek nie istniejący przy innych formach pozyskiwania gruntów przez

Państwo, a ponadto obowiązkiem tym obciąża osoby, które nie dokonują faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

W 1989 r. wniosek nie został rozpoznany.

5/ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1984 r. regulującego problematykę zwolnień od podatków obrotowego i dochodowego oraz opłaty skarbowej. W uzasadnieniu pytania prawnego podniesiono, że § 2 pkt 2 wymienionego rozporządzenia, w którym Minister Finansów upoważnił izby skarbowe do zwalniania od podatku obrotowego lub dochodowego na części lub na całym obszarze województwa niektóre nowo uruchomione rodzaje rzemiosł, nie znajduje umocowania w ustawach. Wymienione bowiem w rozporządzeniu - jako podstawa prawna jego wydania - ustawy nie zawierają upoważnienia dla Ministra Finansów do przekazywania swych uprawnień w tym zakresie innym organom. Ustanowienie subdelegacji jest zaś możliwe tylko wówczas, gdy wynika to wyraźnie z przepisu ustawowego.

Na pytanie w 1989 r. nie udzielono odpowiedzi.

4. Prawidłowo układało się również współdziałanie z Prokuraturą. Liczba skarg wniesionych przez prokuratorów na decyzje administracyjne wzrosła ze 194 w 1988 r. do 708 w 1989 r. Najwięcej skarg wniesiono do ośrodków zamiejscowych NSA w Poznaniu /188/ i Gdańsku /101/, najmniej natomiast w Lublinie /29/ i Katowicach /44/.

Przedstawiciele Prokuratury Generalnej brali udział w zgromadzeniu ogólnym sędziów NSA oraz w konferencji i naradach specjalistycznych organizowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Prokuratorzy prokuratur wojewódzkich uczestniczyli natomiast w różnego rodzaju spotkaniach i naradach o charakterze szkoleniowym w ośrodkach zamiejscowych NSA.

Zarówno w NSA w Warszawie, jak i w jego ośrodkach zamiejscowych przeszkolono w czasie dwutygodniowych lub miesięcznych praktyk aplikantów prokuratorskich.

Wiceprezes NSA uczestniczył jako wykładowca w ogólnopolskiej naradzie prokuratorów zajmujących się kontrolą przestrzegania prawa.

5. W różnych formach rozwijana była współpraca z przedstawicielami nauki prawa. Pracownicy nauki brali udział w konferencji sędziów NSA. Przygotowane przez nich opracowania i wystąpienia w czasie dyskusji przyczyniły się do szerszego naświetlenia omówionych zagadnień prawnych. Uczestniczyli także w przygotowaniu wstępnego projektu ustawy o NSA i zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego. Znaczna liczba pracowników naukowych utrzymuje stałe, robocze kontakty z Biurem Orzecznictwa NSA, korzystając - przy opracowywaniu poszczególnych zagadnień prawnych z zakresu prawa administracyjnego - z materiałów statystycznych i analitycznych Sądu oraz publikując liczne glosy do orzeczeń NSA. Utrzymywano w dalszym ciągu współpracę z wydziałami prawa poszczególnych uniwersytetów. Niektórzy sędziowie prowadzili zajęcia dydaktyczne ze studentami /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Krakowie, Lublinie, Poznaniu i NSA w Warszawie, oraz słuchaczami studiów podyplomowych /NSA w Warszawie/. Studenci ostatnich lat wydziałów prawa uczestniczyli wraz z asystentami w rozprawach sądowych /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Krakowie i Poznaniu/ oraz odbywali miesięczne praktyki wakacyjne. Kilku młodych pracowników nauki odbyło kilkumiesięczne staże naukowe,

w czasie których zapoznali się z działalnością NSA i jego orzecznictwem /Ośrodek Zamiejscowy NSA w Gdańsku i Krakowie/.

6. Funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego było nadal przedmiotem zainteresowania zagranicznych delegacji i ośrodków naukowych.

Prezes NSA gościł czteroosobową oficjalną delegację Trybunału Administracyjnego Austrii z prezesem tego Trybunału Ingrid Petrik na czele. Członkowie delegacji złożyli wizyty czołowym osobistościom świata prawniczego oraz spotkali się z grupą sędziów NSA i pracownikami jednego z urzędów dzielnicowych w Warszawie.

Prezes NSA przyjął ponadto dziekana Saint Louis University School of Law z USA, profesora Wydziału Prawa Uniwersytetu w Halle z NRD, delegację Prokuratury Generalnej Republiki Węgierskiej oraz kilkuosobową grupę pracowników naukowych Wydziału Prawa Uniwersytetu im.Łomonosowa w Moskwie.

Członkowie kierownictwa NSA spotkali się również z naukowcami z Instytutu Administracji Państwowej w Pradze oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu w Szeged.

Delegacja NSA wzięła udział w obradach III Kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Sądów Administracyjnych w Helsinkach.

IX. Problematyka kadrowa, organizacyjna i finansowo-gospodarcza

1. Obsada sędziowska zwiększyła się o 8 osób i na koniec 1989 r. liczyła 94 sędziów. Potrzeby kadrowe Sądu nie zostały jednak w pełni zaspokojone. Pilnego zwiększenia liczby sędziów

wymagają ośrodki zamiejscowe NSA w Poznaniu i Wrocławiu, w których utrzymał się znacznie wyższy niż przeciętnie wskaźnik spraw zaległych /5,1 i 5,2 przeciętnego miesięcznego wpływu spraw/. Podjęte działania zmierzające do pozyskania kandydatów na sędziów NSA w tych ośrodkach nie doprowadziły do pozytywnych rezultatów, głównie ze względu na wstrzymanie przez Prezydenta nowych powołań sędziowskich do czasu rozpoczęcia działania przez Krajową Radę Sądownictwa. W pozostałych ośrodkach obsada sędziowska w 1989 r. była w zasadzie wystarczająca. Z uwagi jednakże na przewidywany w 1990 r. i w latach następnych wzrost wpływu spraw spowodowany rozszerzeniem kompetencji NSA na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również osiągnięciem przez niektórych sędziów wieku emerytalnego, aktualna obsada sędziowska wymagać będzie zwiększenia. Jednym z istotnych warunków prawidłowego doboru kandydatów na sędziów będzie sygnalizowany już wielokrotnie i dotąd nie załatwiony, problem zapewnienia nowo powołanym sędziom mieszkań.

Na koniec 1989 r. zatrudnionych było w NSA w Warszawie 43 sędziów, w ośrodkach zamiejscowych natomiast: w Gdańsku - 10, Katowicach - 7, Krakowie - 10, Lublinie - 6, Poznaniu - 10 i Wrocławiu - 8 sędziów.

Aktualna kadra sędziowska rekrutuje się z długoletnich sędziów sądów powszechnych, doświadczonych prawników z administracji państwowej, pracowników nauki oraz prokuratorów, którzy uprzednio zajmowali się problematyką przestrzegania prawa przez organy administracji. Kadra sędziowska wyróżnia się kwalifikacjami zawodowymi, stale podnoszonymi w wyniku wprowadzonej specjalizacji poszczególnych sędziów w zakresie określonych dziedzin prawa administracyjnego.

Obsługę biurową i techniczną NSA wykonywało 166 pracowników /wzrost o 8 osób w stosunku do 1988 r./. Kilku z nich posiadających wyższe wykształcenie prawnicze wykonywało merytoryczne prace w Biurze Orzecznictwa NSA oraz pełniło obowiązki kierowników sekretariatów niektórych ośrodków zamiejscowych NSA. Pracownicy administracyjni w znacznej części wywodzą się z sądownictwa powszechnego i są dobrze przygotowani zawodowo do pełnionych obecnie obowiązków. W 1989 r.,a zwłaszcza w jego drugiej połowie, nie było większych trudności z pozyskaniem nowych pracowników administracyjnych.

2. W 1989 r. nie zmieniła się ciężka sytuacja lokalowa NSA w Warszawie. Rozpoczęty w 1988 r. remont generalny w przekazanym na potrzeby Sądu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich budynku przy ul.Jasnej 6 nie został - mimo przewidywań - zakończony. Pomimo bowiem zgromadzenia potrzebnych materiałów, zawarcia stosownych umów z wykonawcami na poszczególne roboty związane z remontem oraz ich bieżącego wykonywania, Ministerstwo Sprawiedliwości nie było w stanie zabezpieczyć dostatecznych środków finansowych na sukcesywne realizowanie należności. Powodowało to liczne trudności, przerwy w wykonywaniu robót i w konsekwencji znaczne przedłużenie remontu. Obecnie NSA niepotrzebnie ponosi koszty zajmowania zarówno nowego budynku, jak i pomieszczeń dotychczasowych.

Nie zostało również wykonane planowane skomputeryzowanie informacji o orzecznictwie. Będzie to możliwe dopiero po uzyskaniu nowych pomieszczeń w remontowanym gmachu oraz przekazaniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości środków finansowych na kupno odpowiednich urządzeń technicznych.

3. Pracownicy Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nie posiada własnej bazy wypoczynkowej, korzystali z obiektów wypoczynkowych i socjalnych resortu sprawiedliwości. W 1989 r. 67 pracowników NSA skorzystało z wczasów, 51 z pobytu w resortowych pokojach gościnnych oraz 23 z wycieczek zagranicznych oraz wypoczynku w ramach tzw. wymiany z sąsiednimi krajami. Letnim i zimowym wypoczynkiem objęto ponadto 18 dzieci i młodzieży pracowników NSA. Zgłaszane przez pracowników NSA w omawianym zakresie potrzeby były w zasadzie zaspokajane.

4. Postępujący ruch cen, nieznaczny wzrost zatrudnienia, regulacja płac oraz podniesienie z końcem 1989 r. opłaty od skarg spowodowało zwiększenie się dochodów i wydatków Sądu. Dochody wyniosły łącznie 219.953.704 zł, wydatki natomiast /nie licząc kosztów przeprowadzanego remontu gmachu/ - 1.688.006.659 zł. Większość wydatków /87%/ stanowiły płace wraz z pochodnymi.

X. W n i o s k i

1. Rok 1989 był kolejnym etapem doskonalenia funkcjonowania NSA, jako jednego z ważnych organów ochrony prawnej w dziedzinie ochrony praw obywateli i innych uczestników postępowania administracyjnego oraz podnoszenia poziomu orzecznictwa organów administracji państwowej.

2. Uzyskano widoczny postęp w zakresie sprawności postępowania sądowego. Przy nieznacznym bowiem spadku wpływu skarg /z 13.847 w 1988 r. do 13.722/, wzrosła liczba spraw załatwionych /z 14.201 w 1988 r. do 14.881/, co umożliwiło skrócenie czasu oczekiwania stron na prawomocne zakończenie postępowania administracyjnego.

3. Postępowanie sądowe ujawniało liczne nieprawidłowości orzecznictwa organów administracji, w tym głównie naruszenie przepisów dotyczących postępowania dowodowego. Wskaźnik uwzględnionych skarg był w dalszym ciągu wysoki /33,4% wobec 31,9% w 1988 r./. Stwierdza się nadal przypadki przewlekłości postępowania administracyjnego.

4. Kontynuowane będą działania zmierzające do zapewnienia właściwego poziomu orzecznictwa NSA w tym przede wszystkim jego jednolitości. Wykorzystywane będą w niezbędnym zakresie zarówno wszelkie formy działania instytucjonalnego /pytania prawne do Sądu Najwyższego, wnioski i pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, inicjowanie przez Prezesa NSA wniesienia z urzędu rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA/, jak i szkoleniowego /okresowe konferencje sędziowskie, narady specjalistyczne i wydziałowe oraz wydawnictwa wewnętrzne/. Utrzymane będą badania analityczne orzecznictwa NSA w poszczególnych grupach spraw oraz wizytacje ośrodków zamiejscowych i wydziałów NSA.

5. Podejmowane będą nadal staranie o zapewnienie sprawności postępowania sądowego, w tym m.in. obniżenie liczby spraw nierozpoznanych w ośrodkach zamiejscowych w Poznaniu i Wrocławiu oraz szybszego zwrotu akt organom administracji po wydaniu orzeczenia.

6. Rozwijana będzie nadal działalność polegająca na sygnalizowaniu właściwym organom o istotnych uchybieniach w pracy administracji lub o niezgodności z ustawą przepisów aktów wykonawczych. Konieczne będzie zwiększenie skuteczności sygnalizacji m.in. przez egzekwowanie obowiązku informowania Sądu o sposobie ich wykorzystania.

7. Utrzymane będzie współdziałanie z pracownikami nauki oraz z poszczególnymi wydziałami prawa m.in. przez umożliwienie udziału w konferencjach sędziowskich i naradach oraz tworzenia warunków dla opracowywania glos od orzeczeń NSA.

8. NSA będzie przyczyniał się do podnoszenia poziomu pracy organów administracji, stosując wszystkie sprawdzone w dotychczasowej praktyce formy. Zarówno bowiem orzecznictwo NSA, jak przeprowadzone w ostatnich dwóch latach kontrole NIK oraz Urzędu Rady Ministrów wskazują, że postępowanie i orzecznictwo administracyjne zawiera ciągle liczne i powtarzające się nieprawidłowości, które powodują m.in. wysoki wskaźnik uzasadnionych skarg /33,4%/.

9. Przewidywane rozszerzenie kompetencji NSA oraz ostatnio wprowadzony nowy tryb powoływania sędziów uzasadnia potrzebę doskonalenia metod doboru kandydatów na sędziów NSA. Wymagać to będzie m.in. zapewnienia niezbędnej liczby mieszkań.

10. Konieczne jest zapewnienie przez Ministerstwo Sprawiedliwości środków finansowych na dokończenie remontu gmachu przy ul. Jasnej 6 i jego wyposażenie tak, aby można było przenieść się do nowego gmachu do końca 1990 r. Konieczne jest też wyposażenie NSA w odpowiednie urządzenia komputerowe.

TABELA Nr 1

Wpływ skarg do NSA oraz ich załatwienie

w latach 1987 - 1989

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.	%	
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
1989	4.672	13.722	13.409	97,7	313	2,3	14.881	11.101	74,6	3.780	25,4	3.513

TABELA Nr 2

Wpływ skarg na decyzje [1] w zależności od organu, który wydał decyzje, w latach 1987-1989.

Rok	Wpłynęło skarg na decyzje					
	Ogółem	w t y m				
		na decyzje organów terenowych		na decyzje organów naczelnych i centralnych		
		L.b.	%	L.b.	%	
1987	14.410	11.320	78,6	3.090	21,4	
1988	13.515	11.229	83,1	2.286	16,9	
1989	13.409	**11.332**	84,5	2.077	15,5	

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących wpływu skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 3

Załatwienie na rozprawach [1] skargi na decyzje [2]
w latach 1987 - 1989

Rok	Załatwiono na rozprawach skargi na decyzje						
	Ogółem	w t y m					
		przez uwzględnienie skargi		przez oddalenie skargi		w inny sposób	
		L.b.	%	L.b.	%	L.b.	%
1987	9491	3095	32,6	5828	61,4	568	6,0
1988	10262	3270	31,9	6378	62,1	614	6,0
1989	10966	3661	33,4	6641	60,6	664	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 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.

TABELA Nr 4

skargi na decyzje [1] według rodzajów spraw
w latach 1987 - 1989 .

L P	Rodzaj spraw	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	2	3	4	5	6
1	Budownictwo	1987	1688	11,7	40,5
		1988	1639	12,1	42,4
		1989	1766	13,2	38,7
2	Ceny,opłaty i stawki taryfowe	1987	123	0,9	65,2
		1988	58	0,4	37,8
		1989	53	0,4	22,4
3	Drogi publiczne	1987	216	1,5	43,7
		1988	149	1,1	52,5
		1989	82	0,6	49,2
4	Działalność w dziedzinie wytwórczości	1987	283	2,0	43,4
		1988	252	1,9	40,6
		1989	161	1,2	36,0
5	Ewidencja ludności	1987	550	3,8	28,2
		1988	686	5,1	27,2
		1989	852	6,3	24,7
6	Geologia,geodezja i kartografia	1987	108	0,7	42,5
		1988	137	1,0	36,0
		1989	104	0,8	43,5
7	Gospodarka komunalna i mieszkaniowa	1987	3917	27,2	35,5
		1988	3881	28,7	29,5
		1989	4607	34,3	33,3

1	2	3	4	5	6
8	Gospodarka paliwowo-energetyczna,surowcowa i materiałowa	1987	154	1,1	24,5
		1988	231	1,7	8,7
		1989	88	0,7	17,5
9	Gospodarka wodna	1987	203	1,4	39,5
		1988	279	2,1	36,5
		1989	190	1,4	33,9
10	Gospodarka żywnościowa	1987	4	0,1	-
		1988	9	0,1	87,5
		1989	4	0,1	-
11	Zobowiązania podatkowe i inne świadczenia pieniężne	1987	3200	22,2	30,3
		1988	2907	21,5	31,8
		1989	2481	18,5	28,3
12	Obrót nieruchomościami	1987	11	0,1	23,1
		1988	4	0,1	20,0
		1989	10	0,1	50,0
13	Ochrona przyrody oraz środowiska	1987	78	0,5	50,0
		1988	98	0,7	43,3
		1989	89	0,7	43,1
14	Oświata i wychowanie, kultura i sztuka	1987	113	0,8	51,1
		1988	73	0,5	45,5
		1989	69	0,5	42,3
15	Planowanie przestrzenne	1987	114	0,8	37,7
		1988	222	1,6	54,0
		1989	225	1,7	50,0
16	Rolnictwo i leśnictwo	1987	1347	9,3	26,3
		1988	1267	9,4	25,7
		1989	1329	9,9	35,4

1	2	3	4	5	6
17	Uprawnienie do wykonywania określonych czynności i zajęć	1987	32	0,2	35,3
		1988	49	0,4	33,3
		1989	51	0,4	22,5
18	Wywłaszczenie nieruchomości i innych praw	1987	366	2,5	49,8
		1988	394	2,9	55,0
		1989	324	2,4	57,9
19	Zatrudnienie i sprawy socjalne	1987	1474	10,2	11,8
		1988	895	6,6	19,8
		1989	660	4,9	24,7
20	Zdrowie i opieka społeczna	1987	144	1,0	17,6
		1988	104	0,8	24,0
		1989	130	1,0	40,8
21	Inne	1987	285	2,0	34,0
		1988	181	1,3	42,5
		1989	134	1,0	48,4
22	OGÓŁEM	1987	14410	100	32,6
		1988	13515	100	31,9
		1989	13409	100	33,4

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por. tabela nr 1/.

TABELA Nr 5

Skargi na decyzje [1] terenowych organów II instancji według województw w latach 1987 - 1989.

LP	Województwo	Rok	Wpływ		Uwzględniono na rozprawie w %
			L.b.	% ogółu wpływu	
1	St.warszawskie	1987	862	7,6	36,8
		1988	877	7,8	38,1
		1989	986	8,7	40,9
2	Bialskopodlaskie	1987	94	0,8	38,3
		1988	94	0,8	30,3
		1989	109	1,0	34,9
3	Białostockie	1987	346	3,1	35,8
		1988	403	3,6	31,9
		1989	376	3,3	28,5
4	Bielskie	1987	235	2,1	43,6
		1988	261	2,3	31,5
		1989	191	1,7	35,6
5	Bydgoskie	1987	328	2,9	38,0
		1988	267	2,4	33,9
		1989	300	2,6	30,9
6	Chełmskie	1987	71	0,6	24,5
		1988	93	0,8	32,8
		1989	60	0,5	46,3
7	Ciechanowskie	1987	116	1,0	47,8
		1988	111	1,0	35,6
		1989	167	1,5	58,4
8	Częstochowskie	1987	214	1,9	34,4
		1988	206	1,8	34,8
		1989	203	1,8	31,0

9	Elbląskie	1987	102	0,9	33,3
		1988	97	0,9	38,7
		1989	123	1,1	34,5
10	Gdańskie	1987	619	5,5	39,0
		1988	546	4,9	35,5
		1989	550	4,9	38,3
11	Gorzowskie	1987	123	1,1	32,4
		1988	103	0,9	18,0
		1989	107	0,9	35,4
12	Jeleniogórskie	1987	185	1,6	23,5
		1988	209	1,9	19,5
		1989	194	1,7	25,8
13	Kaliskie	1987	230	2,0	43,0
		1988	232	2,1	38,4
		1989	183	1,6	41,4
14	Katowickie	1987	721	6,4	28,8
		1988	746	6,7	23,8
		1989	633	5,6	27,4
15	Kieleckie	1987	249	2,2	18,7
		1988	233	2,1	25,3
		1989	249	2,2	37,9
16	Konińskie	1987	68	0,6	31,6
		1988	110	1,0	27,1
		1989	131	1,2	48,7
17	Koszalińskie	1987	197	1,7	43,3
		1988	177	1,6	34,2
		1989	158	1,4	37,0

18	Krakowskie	1987	457	4,0	30,5
		1988	504	4,5	29,6
		1989	575	5,1	33,5
19	Krośnieńskie	1987	155	1,4	25,6
		1988	148	1,3	38,9
		1989	115	1,0	31,5
20	Legnickie	1987	167	1,5	30,1
		1988	170	1,5	19,2
		1989	133	1,2	21,9
21	Leszczyńskie	1987	126	1,1	50,0
		1988	92	0,8	41,2
		1989	148	1,3	50,0
22	Lubelskie	1987	371	3,3	31,4
		1988	376	3,4	39,3
		1989	324	2,9	30,7
23	Łomżyńskie	1987	90	0,8	41,7
		1988	80	0,7	26,2
		1989	97	0,9	29,1
24	Łódzkie	1987	461	4,1	45,0
		1988	461	4,1	47,7
		1989	388	3,4	44,9
25	Nowosądeckie	1987	174	1,5	30,2
		1988	203	1,8	27,6
		1989	199	1,8	31,0
26	Olsztyńskie	1987	213	1,9	36,8
		1988	193	1,7	31,3
		1989	196	1,7	31,5

27	Opolskie	1987	242	2,1	26,7
		1988	212	1,9	33,5
		1989	239	2,1	23,3
28	Ostrołęckie	1987	93	0,8	35,1
		1988	84	0,7	43,4
		1989	78	0,7	40,0
29	Pilskie	1987	137	1,2	42,1
		1988	115	1,0	26,8
		1989	137	1,2	34,0
30	Piotrkowskie	1987	153	1,4	31,5
		1988	169	1,5	36,4
		1989	178	1,6	35,0
31	Płockie	1987	126	1,1	45,7
		1988	141	1,3	33,0
		1989	127	1,1	32,8
32	Poznańskie	1987	520	4,6	35,7
		1988	529	4,7	41,6
		1989	611	5,4	28,6
33	Przemyskie	1987	79	0,7	29,2
		1988	80	0,7	32,7
		1989	82	0,7	40,3
34	Radomskie	1987	222	2,0	31,6
		1988	207	1,8	30,7
		1989	208	1,8	36,4
35	Rzeszowskie	1987	147	1,3	23,7
		1988	150	1,3	31,5
		1989	137	1,2	25,6
36	Siedleckie	1987	150	1,3	35,8
		1988	145	1,3	37,7
		1989	168	1,5	21,8

37	Sieradzkie	1987	131	1,2	66,2
		1988	121	1,1	39,0
		1989	105	0,9	23,8
38	Skierniewickie	1987	157	1,4	32,5
		1988	145	1,3	30,5
		1989	124	1,1	35,6
39	Słupskie	1987	148	1,3	32,6
		1988	117	1,0	38,3
		1989	118	1,0	26,0
40	Suwalskie	1987	135	1,2	28,4
		1988	177	1,6	31,7
		1989	145	1,3	28,5
41	Szczecińskie	1987	365	3,2	27,6
		1988	315	2,8	36,2
		1989	258	2,3	35,0
42	Tarnobrzeskie	1987	119	1,1	21,2
		1988	116	1,0	30,6
		1989	122	1,1	23,9
43	Tarnowskie	1987	119	1,1	19,2
		1988	114	1,0	22,5
		1989	106	0,9	23,3
44	Toruńskie	1987	186	1,6	41,7
		1988	162	1,4	28,9
		1989	231	2,0	34,3
45	Wałbrzyskie	1987	216	1,9	40,0
		1988	271	2,4	33,0
		1989	265	2,3	36,2
46	Włocławskie	1987	158	1,4	30,4
		1988	113	1,0	30,0
		1989	142	1,2	31,7

47	Wrocławskie	1987	481	4,2	35,2
		1988	523	4,7	33,7
		1989	636	5,6	30,5
48	Zamojskie	1987	112	1,0	30,1
		1988	112	1,0	45,8
		1989	123	1,1	29,7
49	Zielonogórskie	1987	150	1,3	43,5
		1988	119	1,1	48,0
		1989	97	0,9	37,9
	OGÓŁEM	1987	11320	100	34,6
		1988	11229	100	33,6
		1989	11332	100	33,9

1. Tabela nie obejmuje danych dotyczących skarg na bezczynność organu, które stanowią 2,3% wpływu /por.tabela nr 1/.

Powielono: Naczelna Organizacja Techniczna
Lublin, ul.M. C. Skłodowskiej 3
Zam.199/90 - 300 egz.