

# Andrzej Rościszewski

---

"Orzecznictwo Naczelnego Sądu  
Administracyjnego Nr 1 z 1981 r.",  
[b.a.] Warszawa 1983 : [recenzja]

---

Palestra 28/1(313), 63-70

---

1984

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

W większości przestępstw główne znaczenie ma uzyskanie wiadomości od pokrzywdzonego i od tego głównie zależy jest wynik ścigania.

Zatrzymałem się nieco nad omówieniem niektórych zagadnień poruszonych na symposium dlatego, żeby przybliżyć prawnikom praktykom problematykę wiktymologiczną. Oczywiście nie mam możliwości omówienia wszystkich interesujących problemów tam omawianych. Symposium było niewątpliwie cennym wkładem naukowym w problematykę wiktymologii w naszym kraju. Udział w dyskusji wzięło wielu uczestników. Poruszono m.in. problemy definicji ofiary, zakresu wiktymologii, skrytykowano dotychczasową praktyką przeznaczania grzywnien na cele Skarbu Państwa, postulowano, by omówić sprawę zastosowania cybernetyki w dziedzinie wiktymologii itp.

Była to impreza udana i warta kontynuacji. Materiały symposium mają być opublikowane.

adw. Juliusz Leszczyński

## RECENZJE

### 1.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego Nr 1 z 1981r., *Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983 r., str. 268.*

Pod koniec pierwszego półrocza 1983 r. ukazał się pierwszy zeszyt nowego wydawnictwa prawniczego noszącego nazwę: „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Znaczenie tej publikacji jest niezmiernie istotne, współmierne do roli, jaką z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny. Świadczą o niej najlepiej dane cyfrowe zawarte w przedmowie do omawianego zeszytu, z których wynika, że na ok. 2100 spraw zakończonych w 1981 r. wydaniem wyroków NSA uwzględnił skargi i uchylił zaskarżone decyzje administracyjne w ponad 41% spraw. Innymi słowy, wyłącznie w 1981 r. NSA uchylił przeszło 860 decyzji ostatecznych w administracyjnym toku instancji wydanych z naruszeniem prawa, z których niewątpliwie znaczna większość byłaby wykonana, gdyby nie została wprowadzona możliwość kontroli sądowej decyzji administracyjnych.

Pierwszy, obszerny, liczący 268 stron zeszyt „Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego” zawiera 67 orzeczeń wydanych od dnia 1.IX.1980 r., tj. od momentu przywrócenia w Polsce instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych,<sup>1</sup> do dnia 30.VI.1981 r. Jednocześnie w części wstępnej zeszytu znalazła się

---

<sup>1</sup> W okresie międzywojennym działał w Polsce Najwyższy Trybunał Administracyjny. Podstawę prawną funkcjonowania Trybunału stanowiła początkowo ustawa z dn. 3.VIII.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. R. P. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 z późniejszymi zmianami), a następnie rozporządzenie Prezydenta RP z dn. 27.X.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 306 oraz z 1937 r. Nr 24, poz. 150). Ponadto na terenie byłego zaboru pruskiego funkcjonowało terenowe sądownictwo administracyjne.

informacja, że następne numery stałego wydawnictwa „Orzecznictwo NSA” będą zawierały orzeczenia wydawane w kolejnych okresach półrocznych.

Orzeczenia NSA zamieszczone w omawianej publikacji dotyczą rozległej problematyki obejmującej różne, często zazębiające się wzajemnie dziedziny prawa (głównie prawa administracyjnego).

Dominującą tematykę stanowią zagadnienia prawa procesowego wynikające z przepisów k.p.a. oraz z ustawy z dn. 31.I.1980 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 8). W większości wypadków występuje ona łącznie z materialnym prawem administracyjnym, ale miały miejsce również sprawy, w których prawo procesowe stanowiło wyłączną problematykę prawną zawartą w orzeczeniu. Ogółem na 67 orzeczeń aż w 52 wypadkach NSA zajmował się analizą przepisów prawa procesowego.

Orzeczenia opublikowane w zeszycie można umownie podzielić na pięć odrębnych grup, w których dominuje problematyka: 1) właściwości NSA, 2) zakresu kontroli sądowej, 3) nieważności decyzji administracyjnych, 4) prawa materialnego oraz 5) naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Ad 1. W zakresie właściwości NSA zeszyt zawiera szereg orzeczeń z dziedziny zarówno prawa materialnego, jak i przepisów postępowania administracyjnego. Są to orzeczenia o szczególnie istotnym znaczeniu ze względu na liczne i poważne wątpliwości interpretacyjne, jakie się wyłoniły w praktyce w pierwszym okresie po reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego. I tak, w szczególności należy tu powołać orzeczenie z dn. 3.XI.1980 r. SA 382/80 (poz. 1) formułujące tezę, że zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 1 k.p.a. nie stosuje się przepisów tego kodeksu do postępowania w sprawach powszechnego obowiązku obrony, co w konsekwencji powoduje, iż tego rodzaju decyzje nie podlegają kontroli sądowej. Omawiane orzeczenie zostało wydane w sprawie o uznanie żołnierza za jedyne go żywiciele rodziny i dotyczyło decyzji podjętej w trybie przepisów ustawy z dnia 21.XI.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL.<sup>2</sup> Swoim zakresem orzeczenie obejmuje nie tylko żołnierzy pełniących służbę wojskową, ale również poborowych.

Prawo administracyjne rozróżnia dwa rodzaje aktów administracyjnych. Do pierwszej grupy zalicza się akty generalne (normatywne), odnoszące się do większej liczby osób oznaczonych w sposób ogólny, do drugiej — akty o charakterze indywidualnym, dotyczące osób imiennie określonych.<sup>3</sup> Na tle powołanego podziału aktów administracyjnych istotne znaczenie w praktyce ma orzeczenie z dn. 6.III.1981 r. SA 645/81 (poz. 18) wskazujące na to, że zgodnie z treścią art. 196 k.p.a. skarga do NSA przysługuje wyłącznie na imiennie oznaczoną decyzję administracyjną, a nie na akt normatywny o charakterze ogólnym. Zdaniem NSA, „zarządzenie terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego o ustaleniu terenów budowlanych na potrzeby budownictwa indywidualnego, wydane na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dn. 6.VII.1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne go i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192 z późniejszymi zmianami), nie jest decyzją administracyjną, lecz aktem normatywnym i jako taki nie podlega zaskarżeniu do NSA”.

Wydaje się rzeczą niewątpliwą, że w świetle tezy zawartej w powołanym orzeczeniu z analogiczną sytuacją, tj. wydania aktu normatywnego, a nie decyzji administracyjnej, będziemy mieli do czynienia w wypadku zatwierdzenia projektu wyznaczenia terenów budowlanych w trybie przepisów ustawy z dn. 31.I.1961 r.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1979 r. Nr 18, poz. 111.

<sup>3</sup> M. Zi m m e r m a n n: Prawo administracyjne (praca zbiorowa pod redakcją M. Jaroszyńskiego), PWN 1952, t. II, str. 94.

o terenach budowlanych na obszarach wsi<sup>4</sup> oraz w razie uznania określonego obszaru miejskiego, na którym jest przewidziana skoncentrowana działalność inwestycyjna, za teren urbanizacyjny na podstawie art. 22 pkt 1 ustawy z dn. 7.VII.1969 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.<sup>5</sup>

W teorii i praktyce prawa administracyjnego od dawna ugruntowany jest pogląd, że rozstrzygnięcia właściwych organów dotyczące stosunków pracy pracowników mianowanych zapadają w formie decyzji administracyjnych, do których mają odpowiednie zastosowania przepisy procedury administracyjnej.<sup>6</sup> W orzeczeniu z dnia 10.II.1981 r. SA 240/81 (poz. 9) NSA podzielił to stanowisko, otwierając znacznej liczebnie grupie pracowników, których stosunek służbowy został nawiązany na podstawie nominacji, możliwość korzystania z kontroli sądowej w odniesieniu do tego rodzaju decyzji.<sup>7</sup>

Przepis art. 14 ustawy z dn. 31.I.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wprowadził możliwość kontroli sądowej decyzji administracyjnych wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie ustawy, tj. po dniu 31.VIII.1980 r. Na tle powołanej normy prawnej wystąpiło w praktyce szereg problemów związanych z interpretacją pojęcia „wszczęcia postępowania administracyjnego”. Trudności tego rodzaju miały miejsce w razie wznowienia postępowania oraz uchylecia decyzji ostatecznej w trybie nadzoru dokonanej w czasie obowiązywania cyt. ustawy z 31.I.1980 r. Wystąpiły one również w razie wszczęcia postępowania z urzędu. Należy tu przytoczyć dwa charakterystyczne w tym względzie orzeczenia NSA dotyczące omawianej problematyki.

W orzeczeniu z dn. 5.VI.1981 r. II SA 157/81 (poz. 52) wyjaśniono, że „za datę wszczęcia postępowania w sprawie rozpoznawanej w trybie nadzoru (art. 157 k.p.a.) lub w trybie wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.) przyjmuje się datę wszczę-

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 z późniejszymi zmianami.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późniejszymi zmianami.

<sup>6</sup> Opinia nr 12 Zespołu Doradczego d/s k.p.a. przy Urzędzie Rady Ministrów z dnia 29.IV.1963 r. wraz z aprobującym komentarzem L. Jastrzębskiego w pracy zbiorowej pt.: Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, t. I, Warszawa 1967, str. 151 i następnne.

<sup>7</sup> Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dn. 20.VII.1981 r. SA 1163/81.

Por. również wpisana do księgi zasad prawnych uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dn. 11.XI.1982 r. III AZP 6/82: „Decyzja administracyjna o rozwiązaniu stosunku pracy z pracownikiem mianowanym może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu tej niezgodności z prawem (art. 196 § 2 k.p.a.), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”

Należy tu zauważyć, że po rozpoznaniu wniosku Prokuratora Generalnego PRL z dnia 26.XI.1982 r., przekazanego następnie przez pełny skład Izby Cywilnej i Administracyjnej SN postanowieniem z dnia 11.XII.1982 r. do rozstrzygnięcia Połączonym Izbom: Izbie Cywilnej i Administracyjnej oraz Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie prawne: „Czy przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. uzasadnia właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrywania spraw o rozwiązanie stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania?”

— postanowił udzielić następującej odpowiedzi:

„Przepis art. 196 § 2 pkt 19 k.p.a. nie uzasadnia właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrywania spraw o rozwiązanie stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania; natomiast Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy do rozpatrywania tego rodzaju spraw, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.”

Powyższa uchwała Połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 1.III.1983 r. III AZP 11/82 została ogłoszona z obszernym uzasadnieniem w OSNCP z 1983 r. nr 10, poz. 147.

Ponadto przepis art. 38 ustawy z dn. 16.IX.1962 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214) wprowadził właściwość NSA w dziedzinie ochrony stosunku pracy urzędników państwowych w granicach w nim określonych.

cia postępowania w zwykłym trybie (tryb instancyjny)". Wydając powołane orzeczenie Naczelny Sąd Administracyjny wyszedł z trafnego założenia, że postępowanie w trybie nadzoru bądź wznowienia postępowania stanowi jedynie dwie odmienne fazy postępowania dotyczące tego samego stosunku materialnoprawnego. W praktyce konsekwencje omawianego orzeczenia są daleko idące i oznaczają, że w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte przed 1.IX.1980 r., kontrola sądowa nie może mieć miejsca nawet wówczas, gdy po tej dacie toczyło się postępowanie w trybie nadzoru lub w trybie wznowienia postępowania administracyjnego.

Powołana interpretacja art. 14 ustawy z dn. 31.I.1980 r. nie ma zastosowania jedynie w wypadku wszczęcia postępowania administracyjnego z naruszeniem zasady *rei indicatae* (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.). W orzeczeniu z dn. 26.V.1981 r. SA 895/81 (poz. 47) NSA wyjaśnił, że wszczęcie postępowania po dniu 31.VIII.1980 r. w sprawie rozstrzygniętej uprzednio decyzją ostateczną, jeśli nie dotyczy jej uchylenia na zasadzie odpowiednich przepisów k.p.a., nie jest kontynuacją postępowania zakończonego poprzednio, ale nowym postępowaniem administracyjnym, w którym decyzja ostateczna podlega kontroli sądowej.

W świetle art. 61 § 3 k.p.a. za datę wszczęcia postępowania na żądanie strony uważa się dzień doręczenia żądania organowi administracji. Brak w k.p.a. odpowiedniego przepisu regulującego datę wszczęcia postępowania z urzędu zrodził w tej dziedzinie szereg wątpliwości, uzasadniających celowość wyjaśnienia omawianego problemu przez NSA.

W orzeczeniu z dn. 4.III.1981 r. SA 654/81 (poz. 15) NSA zajął stanowisko, że za datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu „można uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę.” Podobnie w orzeczeniu z dn. 22.IV.1981 r. SA 1089/81 (poz. 34) NSA przyjął, że w braku innych dowodów za datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu może być przyjęty dzień, w którym nastąpiło przesłuchanie świadka lub strony.

Ad 2. Problematyki związanej z zakresem kontroli NSA nad decyzjami administracyjnymi dotyczą przede wszystkim orzeczenia wydane w sprawach, w których podstawy prawne decyzji wynikają z przepisów prawa materialnego przewidujących tzw. uznanie administracyjne.

W początkowym okresie działalności sądownictwa administracyjnego wystąpiły tendencje zmierzające do wyeliminowania bądź ograniczenia kontroli NSA nad tego rodzaju decyzjami. Naczelny Sąd Administracyjny w szeregu orzeczeń w zdecydowany sposób przeciwstawił się dążeniom zmierzającym do ograniczenia zakresu badania legalności decyzji administracyjnych w ramach art. 196 § 1 k.p.a.

W charakterystycznym w tym względzie orzeczeniu z dn. 11.VI.1981 r. SA 820/81 (poz. 57) wyjaśniono, że uznanie administracyjne wynikające z przepisów prawa materialnego straciło obecnie swój dotychczasowy charakter i jest ograniczone ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego określonymi w art. 7 i dalszych k.p.a. Oznacza to, „że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięga do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną” oraz że organ administracji, mimo uznaniowego charakteru decyzji, obowiązany jest „załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznymi interesami obywatela, jeśli nie staje temu na przeszkodzie interes społeczny, a nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”.<sup>8</sup>

\* Por.: Głosa J. Łętowskiego, OŚPIKA 1982, z. 1, aprobująca tezę orzeczenia.

Oceniając ze wszech miar słuszną linię omawianego orzecznictwa, można powiedzieć, że w ramach wynikającego z art. 196 § 1 k.p.a. badania legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa materialnego, przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, NSA dokonuje nie tylko kontroli zastosowania norm prawnych, ale również bada w szczególności, czy postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1), czy strona miała zapewniony udział w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1), czy cały zebrany materiał dowodowy został należycie oceniony (art. 80) oraz czy decyzja została w sposób właściwy uzasadniona (art. 107 § 3).

Ad 3. Wydaje się, że najpoważniejszy dorobek orzecznictwa opublikowanego w omawianym wydawnictwie polega na wykrystalizowaniu się stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie oceny decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów nie mających mocy powszechnie obowiązującej. W orzecznictwie NSA została mianowicie przyjęta teza, że decyzja nakładająca określone obowiązki na osoby fizyczne i prawne lub organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi dotyczy sfery praw i wolności obywatelskich i w związku z tym może być wydana jedynie wówczas, gdy jej podstawę materialnoprawną stanowi odpowiednia norma aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu wydanego z mocą ustawy) albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie oraz w ramach delegacji ustawowej. Jeżeli natomiast decyzja administracyjna jest pozbawiona podstawy prawnej o charakterze powszechnie obowiązującym, a mimo to nakłada na osoby fizyczne lub prawne albo na organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi określone obowiązki, to narusza ona sferę praw i wolności obywatelskich i w konsekwencji jest w świetle prawa decyzją nieważną.

W szeregu orzeczeń wydanych na tle konkretnych spraw NSA wskazał, jakie akty prawne nie mają charakteru powszechnie obowiązującego i nie mogą z tego tytułu stanowić podstawy prawnej do wydania zobowiązującej decyzji administracyjnej. W szczególności należy tu powołać orzeczenie NSA z dnia 6.II.1981 r. SA 819/80 (poz. 6), w którym sformułowano tezę, że samoistna uchwała Rady Ministrów wydana bez upoważnienia wynikającego z ustawy lub dekretu z mocą ustawy nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej, nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne, organizacje zawodowe, stowarzyszenia, spółdzielnie oraz inne osoby prawne lub organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Tego rodzaju uchwała Rady Ministrów jest aktem prawotwórczym kierownictwa wewnętrznego i w związku z tym wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt.<sup>9</sup> W dalszej części omawianego orzeczenia zostało dodatkowo wyjaśnione, że nie stanowi podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej ani postanowienia wojewody, ani też akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na zasadzie ogólnej normy kompetencyjnej.

Istotne znaczenie ma również orzeczenie z dn. 25.III.1981 r. SA 353/81 (poz. 26), w którym NSA stanął na stanowisku, że przepisy zarządzenia Ministra Komunikacji z dn. 23.XI.1963 r. w sprawie cofania prawa jazdy<sup>10</sup> nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej o cofnięciu prawa jazdy. Ze względu na to, że powołane zarządzenie zostało wydane wyłącznie na zasadzie art. 72 pkt 1 ustawy z dn. 23.I.1958 r. o radach narodowych,<sup>11</sup> nie ma ono, zdaniem NSA, opar-

<sup>9</sup> Por.: Glosa W. Dawidowicza, OSPIKA 1981, z. 10. aprobująca tezę orzeczenia.

<sup>10</sup> M. P. Nr 90, poz. 426.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1963 r. Nr 29, poz. 172.

cia w ustawowym przepisie prawa materialnego i nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego.

Omawianej dziedziny dotyczy również orzeczenie z dn. 27.IV.1981 r. SA 767/81 (poz. 36). Rozpoznając sprawę ze skargi osoby fizycznej na ostateczną decyzję w sprawie wstrzymania wypłaty zasiłku pieniężnego, NSA wyjaśnił, że Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dn. 29.II.1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych,<sup>12</sup> „jako akt adresowany do organów administracji państwowej i określający zasady, jakimi organy te powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie jest ogólnie obowiązującym aktem prawa materialnego i jako taka nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej”.

Ad 4. W zakresie prawa materialnego zeszyt zawiera liczne orzeczenia dotyczące różnych dziedzin prawa administracyjnego. Odnoszą się one między innymi do prawa budowlanego, celnego, lokalowego, podatkowego, rolnego, wodnego oraz wywłaszczeniowego, a także do przepisów o zwalczaniu alkoholizmu, o ewidencji ludności, o zmianie imion i nazwisk, o działalności gospodarczej osób fizycznych, o bezpieczeństwie i porządku na drogach publicznych, o gospodarce komunalnej, o łączności itp.

Różnorodność problematyki materialnoprawnej występującej w orzecznictwie NSA oraz zdecydowanie specjalistyczny jego charakter eliminują możliwość szczegółowego omawiania poszczególnych orzeczeń w ramach niniejszego opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę na charakterystyczny fakt, że najwięcej, bo aż 13 orzeczeń, dotyczy prawa rolnego. Przedmiotem rozważań NSA było tu 12 różnych aktów prawnych, regulujących szczegółową problematykę wchodzącą w zakres tej rozległej dziedziny prawa.

Jak było do przewidzenia, poważna, druga pod względem liczby grupa tematyczna obejmuje sprawy z dziedziny gospodarki mieszkaniowej. W 12 orzeczeniach NSA zajmuje się interpretacją przepisów prawa lokalowego z 1974 r.

W dalszej kolejności — w zbliżonej bądź identycznej proporcji zostały opublikowane orzeczenia odnoszące się do prawa wywłaszczeniowego, komunikacyjnego oraz przepisów dotyczących ewidencji ludności.

Rzuca się natomiast w oczy niewielka liczba orzeczeń wydanych na podstawie przepisów prawa podatkowego.<sup>13</sup> W zeszycie zamieszczono jedynie po jednym orzeczeniu dotyczącym zobowiązań podatkowych oraz podatku wyrównawczego.

Wydaje się również, że pewnego rodzaju mankamentem zbioru jest całkowity brak orzeczeń z zakresu niezwykle ważnej i często stosowanej w praktyce ustawy z dn. 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz jej przepisów wykonawczych.

Należy przypuszczać, że zarówno prawo podatkowe, jak i problematyka związana z nieruchomościami miejskimi znajdzie bogate naświetlenie w orzecznictwie NSA publikowanym w następnych zeszytach.

Przytoczone mankamenty w najmniejszym stopniu nie zmieniają faktu, że opublikowane orzeczenia NSA stanowią niezwykle ważne źródło informacji dotyczących wykładni sądowej 64 różnych aktów prawnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

<sup>12</sup> Dz. Urz. Min. Zdrowia i Opieki Społ. Nr 6, poz. 33.

<sup>13</sup> Na mocy art. 52 ustawy z dnia 10.XII.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 111) sądową kontrolę decyzji administracyjnych w sprawach podatkowych wprowadzono w życie z dniem 1.I.1981 r. Zostały nią objęte decyzje wydane w postępowaniu wszczętym po dniu 1.IX.1980 r.

Ad 5. Zgodnie z ogólną zasadą postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 k.p.a. organ administracji państwowej ma obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Rozwinięciem przytoczonej zasady jest w zakresie postępowania dowodowego przepis art. 77 § 1 k.p.a. stanowiący, że organ administracji państwowej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

Na tle powołanych przepisów NSA w orzeczeniu z dn. 19.III.1981 r. SA 234/81 (poz. 23) wyraził pogląd, że „zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji”.

W toku postępowania administracyjnego należy jednak, jak zaznaczono wyżej, nie tylko zebrać cały materiał dowodowy niezbędny do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, ale ponadto dokonać wszechstronnej jego oceny. W orzeczeniu z dn. 27.III.1981 r. SA 382/81 (poz. 27) NSA wyjaśnił, że organ administracji państwowej obowiązany jest, kierując się zasadami określonymi w art. 7 k.p.a., rozważyć wszystkie okoliczności podnoszone przez stronę, a jednocześnie, zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnić szczegółowo swoje rozstrzygnięcie.

Analogiczną myśl rozwija orzeczenie z dn. 10.II.1981 r. SA 910/80 (poz. 7), w którym sformułowano niezwykle istotną z punktu widzenia praktyki tezę, że pominięcie w uzasadnieniu decyzji oceny okoliczności faktycznych mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy stwarza przesłankę do uznania naruszenia przepisów postępowania w rozumieniu art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.

Z dziedziny postępowania dowodowego ważne jest również orzeczenie NSA z dn. 30.XII.1980 r. SA 645/80 (poz. 2), w którym wyjaśniono, że „zaniechanie organu administracji państwowej w kwestii ustosunkowania się do istotnych różnic w opiniach biegłych powołanych w sprawie, zaniechanie skonfrontowania tych rozbieżnych opinii w toku postępowania administracyjnego, w związku z czym uzasadnienie decyzji nie wyjaśnia tych kwestii, stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na wynik sprawy.”

Opublikowanie w omawianym zbiorze stosunkowo znacznej liczby orzeczeń zajmujących się problematyką prawa procesowego pozwala na ustalenie w tej dziedzinie pewnej charakterystycznej linii judykatury Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika z niej mianowicie, że w zależności od konkretnych okoliczności danej sprawy może być w szczególności uznane za naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a.), zarówno uchybienie w zakresie wyczerpującego zebrania materiału dowodowego oraz brak wszechstronnej jego oceny, jak i niewyjaśnienie sprzeczności w okolicznościach faktycznych sprawy lub nienależyte uzasadnienie w decyzji administracyjnej przyjętego sposobu rozstrzygnięcia.

W konkluzji tej części rozważań należy z uznaniem podkreślić, że NSA znalazł stosunkowo szerokie możliwości kontroli w ramach art. 196 § 1 k.p.a. legalności decyzji administracyjnych z punktu widzenia przepisów prawa procesowego.

Zapoznanie się z treścią orzeczeń opublikowanych w zeszycie nr 1 „Orzecznictwa NSA” prowadzi do generalnego wniosku, że z racji charakteru, rozległego zakresu tematycznego oraz wysokiego merytorycznego poziomu judykatury Naczelnego Sądu Administracyjnego w należyty sposób realizuje oczekiwania łączące się z reaktywowaniem w Polsce sądownictwa administracyjnego. Wydaje się bowiem rzeczą,



niewątpliwą, że orzecznictwo NSA służy ochronie praw podmiotowych obywateli, przyczynia się do lepszego przestrzegania i zrozumienia prawa przez organa administracji państwowej oraz ma istotny wpływ na ujednoczenie zasad interpretacji nie tylko prawa formalnego, ale również licznych i rozbudowanych przepisów materialnego prawa administracyjnego.

Andrzej Rościszewski

## 2.

J. I. Stiecowski: *Ugółowno-processualnaja diejatel'nost' zaszcitnika (Karno-processowa działalnosc' obrońcy)*, Wyd. „Juridyczeskaja Litieratura”, Moskwa 1982, s. 174.

W socjalistycznej literaturze prawniczej niezbyt wiele uwagi poświęca się adwokataturze, stąd też zrozumiałe zainteresowanie wywołuje każda pozycja, jaka z tej dziedziny ukazuje się na rynku księgarskim. Ostatnio wydana została w Związku Radzieckim interesująca praca J. I. Stiecowskiego, poświęcona karnoprocesowej działalności obrońcy. Stanowi ona przedmiot niniejszej recenzji. Omówiony został w niej udział obrońcy w procesie karnym, zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i w stadium jurysdykcyjnym.

Praca ta napisana jest jasno i treściwie, z trafnym wycuciem potrzeb czytelnika. Nie ma w niej zawiłych i skomplikowanych wywodów teoretycznych, chociaż autor nie unika zagadnień spornych. Omawia w niej działalność obrońcy w postępowaniu karnym w sposób zrozumiały i przystępny, nie popadając w zbędną kazuistykę i drobiazgowość. Na najbardziej złożone problemy J. I. Stiecowski daje konkretne odpowiedzi oparte na przepisach ustawy i praktyce. Są one efektem głębokich przemyśleń autora. Jest to monografia opracowana w sposób uwzględniający potrzeby praktyki, można ją więc określić jako metodykę pracy obrońcy w postępowaniu karnym. Uwzględnione w niej zostały: bogate orzecznictwo sądów najwyższych, uogólnienia praktyki i dorobek teorii procesu karnego. Książka nie jest pozbawiona również walorów teoretycznych, aczkolwiek prowadzone rozważania polegają przeważnie na przedstawieniu różnych poglądów w sposób opisowy, a nie analityczny. Nie kończą się najczęściej podaniem własnego stanowiska, a jedynie można się tylko dorozumiewać, że autor je aprobuje. Wydaje się, że w tego rodzaju pracy monograficznej niewystarczająca jest prezentacja tylko stanowiska wybranych autorów bez przedstawienia własnej koncepcji.

Zakres pracy jest bardzo szeroki. Obejmuje właściwie wszystkie ważniejsze zagadnienia związane z udziałem obrońcy w postępowaniu karnym. Kompozycja książki nie wzbudza żadnych zastrzeżeń, jest przejrzysta i logiczna. Tak obszerna problematykę ujął autor w 8 rozdziałach obejmujących następujące zagadnienia:

- Rozdział I — Prawo oskarżonego do obrony a działalność obrońcy (konstytucyjne i procesowe aspekty obrony; funkcje procesowe obrońcy; obrona a domniemanie niewinności),
- Rozdział II — Porozumiewanie się obrońcy z oskarżonym (kolejność udzielania widzeń; istota rozmowy obrońcy z oskarżonym; korespondencja w związku z obroną oskarżonego),
- Rozdział III — Zapoznawanie się obrońcy z materiałami sprawy (ogólne warunki korzystania przez obrońcę z prawa do zapoznawania się z aktami; niektóre odrębności korzystania przez obrońcę z tego prawa),