

---

**NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY**

---

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI**  
**Naczelnego Sądu Administracyjnego**  
**za okres 1982 r.**

---

**Do użytku wewnętrznego**

---

**Warszawa, styczeń 1983 r.**

---

**NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY**

---

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI**  
**Naczelnego Sądu Administracyjnego**  
**za okres 1982 r.**

---

**Do użytku wewnętrznego**

---

**Warszawa, styczeń 1983 r.**

Spis treści :

1. Uwagi wstępne	str. 1
2. Wpływ spraw	str. 2
3. Postępowanie sądowe - sprawność postępowania	str. 5
4. Orzecznictwo NSA	str. 10
5. Wykonywanie przez organy administracji państwowej wyroków NSA	str. 18
6. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA	str. 21
7. Działalność profilaktyczna NSA	str. 27
8. Udział w pracach legislacyjnych	str. 31
9. Współpraca z innymi organami i instytucjami	str. 32
10. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-gospodarcza	str. 38
11. Wnioski	str. 40
<u>Załączniki:</u>	
12. Tabela nr 1 - Skargi na decyzje administracyjne według rodzaju spraw	
13. Tabela nr 2 - Skargi na decyzje organów administracji II instancji według województw	

1. Uwagi wstępne

Rok 1982 był drugim w kolejności pełnym rocznym okresem sprawozdawczym z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powstało po raz pierwszy na przedstawienie wyników działalności Sądu w dwóch porównywalnych okresach 1/. W roku 1982 podstawową funkcją sądu było orzecznictwo, a także zgodnie ze wskazaniami Rady Państwa coraz szerzej rozwijana działalność profilaktyczna i kulturalna. Na plan dalszy zostały natomiast czynności typu organizacyjnego charakterystyczne dla pierwszego okresu działalności Sądu.

Zalany w stanie prawnym kształtujące z akces kontrolni sądowej władzy na przestrzeni 1982 r. dowolaki charakter. Niektóre nowe ustawy potwlerdzają wyjątkowo kompetencje NSA do rozpoznawania skarg na decyzje w sprawach wymienionych już w art. 196 § 2 KPA np. dotyczących uprawnień do prowadzenia handlu zagranicznego, wykonywania działalności gospodarczej przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, szkolnictwa wyższego. Co do spraw ze stosunku pracy pracowników mianowanych, Sąd od początku działalności przyjmował swoją właściwość w oparciu o art. 196 § 2 pkt 19/ KPA; stanowisko to zostało wzmoconie wpisane do księgi zasad prawnych uchwałą składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 listopada 1982 r. III AZP 6/82. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych poddała natomiast w art. 38 wyrażnie określone decyzje ze stosunku pracy urzędników mianowanych kontroli NSA. Z drugiej jednak strony spory ze stosunku pracy mianowanych naukowców oraz naukowo-dydaktycznych naukowców akademickich

1/ W roku 1980 Sąd podjął działalność dopiero z dniem 1 września, co uniemożliwiło w poprzednim sprawozdaniu porównanie okresów 1980 i 1981 roku.

zostały poddane ustawami Karta Nauczyciela oraz o szkolnictwie wyższym orzecznictwu organów społecznych i okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, na zasadach określonych w kodeksie pracy. Z kolei inne nowo uchwalone ustawy rozszerzyły zakres kontroli NSA np. na sprawy zobowiązani podatkowych od państwowych jednostek organizacyjnych oraz sprawy dotyczące postępowania wobec osób uchylających się od pracy lub nauki.

Ustawodawstwo stało w o j e n n e g o nie miało w zasadzie wpływu na zakres kompetencji NSA, gdyż ustawa z 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego /Dz.U. nr 3, poz. 18/ przywróciła możliwość zaskarżania do NSA decyzji wydanych w sprawach określonych w rozdziałach II i IV dekretu o stanie wojennym. Spraw takich w zasadzie nie było. W szczególności wpłynęły tylko cztery skargi z zakresu cen-zury, z czego trzy zostały cofnięte. Były próby zaskarżenia do Sądu decyzji w sprawie internowania oraz rzwizywania stowarzyszeń. Skargi te były odrzucone przez Sąd n. posiedzeniach niejawnych z powodu braku właściwości NSA w tych sprawach.

2. Wpływ spraw

1. Okres sprawozdawczy charakteryzował się zgodnie z przewidywaniami dalszym wzrostem skarg wpływających do Sądu, a mianowicie o ok. 1/3 w stosunku do roku ubiegłego. O ile bowiem w 1981 r. skargi wniesiono w 6.504 sprawach, to w roku 1982 liczba ich wzrosła do 8.829. Liczba ta nie obejmuje pism, podlegających zakwalifikowaniu w trybie p o z a p r o c e s o w y m, głównie przez ich przekazanie właściwym organom i udziałem zainteresowanym wyjasnień co do sposobu ochrony uprawnień obywateli /art. 231 KPA/. Liczba ta nie obejmuje także pism za-

wierających prośby o interwencje.

2. Największa liczba skarg na decyzje administracyjne wpływała nadal z województwa stołecznego w a r s z a w s k i e g o /9 % wpływu ogólnokrajowego/. W porównaniu jednak z bardzo wysokim wskaźnikiem - 15,8 % w roku poprzednim, stwierdza się spadek nasilenia skarg z tego województwa. W dalszej kolejności wymienić należy województwa: krakowskie /5,5 %/, gdańskie i katowickie /po 4,8 %/, poznańskie /4,3 %/ oraz białostockie /4,3 %/. Najmniej skarg wpłynęło z województw: gorzowskiego /0,4 %/ oraz piłskiego i przemyskiego /po 0,6 %/.

Z województw o dotychczasowym większym wpływie odnotować należy m.in. wzrost skarg z województw: krakowskiego, katowickiego oraz białostockiego. Nadal nie można ustalić pełnej zależności między liczbą skarg, a charakterem gospodarstwa województwa, stopniem zurbanizowania oraz bliskością sądu Sąd. Tak np. bardziej zurbanizowane, mające więcej mieszkańców oraz na miejscu Ośrodek Zamiejscowy NSA województwo katowickie ma nadal jeszcze dwukrotnie mniejszy wpływ skarg niż woj. stołeczne warszawskie. Z kolei rolniczo-przemysłowe woj. białostockie objęte właściwością odległego NSA w Warszawie ma znacznie wyższy wpływ skarg /4,3 %/ niż uprzemysłowione, z dużym ośrodkiem miejskim i Ośrodkiem Zamiejscowym NSA województwo wrocławskie /3,3 %/. Rolnicze województwo olsztyńskie ma większy wpływ /1 %/ niż odpowiadające mu charakterem pod względem gospodarstwa i liczbą ludności województwo zielonogórskie /0,6 %/.

W tej sytuacji umocniła się hipoteza zaprezentowana w sprawozdaniu ubiegłorocznym, że liczba skarg przereagowanych zależy,

choć nie wyłącznie, od jakości pracy organów administracji oraz oceny tej pracy przez obywateli.

3. Pod względem rodzaju sprawy skargi dotyczyły w kolejności: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej /33,6 %/, rolnictwa i leśnictwa /25,4 %/, budownictwa /13,7 %/ oraz należności podatkowych i celnych /12,2 %/.

Wskazany był natomiast udział we wpływach takich ważnych społecznie spraw jak: zatrudnienie i sprawy socjalne /1,3 %/, zdrowie i opieka społeczna /1,2 %/, rzemiosło i usługi /0,9 %/, ochrona przyrody /0,8 %/.

Podobnie jak w roku 1981 dominiowały zatem sprawy z zakresu dwóch resortów: administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska /52 %/ oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej /25,5 %/, stanowiące ponad 3/4 wszystkich spraw procesowych.

Wskaznik udziału spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w ogólnej liczbie wpływów uległ obniżeniu z ponad 38 do ok. 33 %, natomiast w sprawach rolnych wykazał wzrost z 22 do ponad 25 %, w budowlanych z 10 do 13 %, a w podatkowych z 10 do ponad 12 %.

4. Zdecydowana większość spraw dotyczyła decyzji organów administracji państwowej o terenie w zakresie działania /92,6 %/. Decyzje na celach lub centralnych organów administracji państwowej zaskarżono w 654 sprawach /7,4 % wpływów/. Najwięcej skarg dotyczyło decyzji Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /183/, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej /99/, Zdrowia i Opieki Społecznej /82/ oraz Głównego Urzędu Gej /78/.

5. Skargi dotyczyły w zasadzie decyzji i administracyjnych. Skargi na bezczynność organów administracji państwowej w sprawach, w których należało wydać decyzje, wpływały sporadycznie /59/, co stanowiło niecałkowicie 0,7 % wpływu. Wskaznik ten utrzymywał się zatem na poziomie 1981 r.

6. Skargi pochodziły przede wszystkim od obywateli /97 %/, pozostałe - od państwowych jednostek organizacyjnych, spółdzielczych oraz innych organizacji społecznych. Organizacje społeczne występowały z reguły jako strony, chroniąc w postępowaniu sądowym własne prawne interesy; w zasadzie nie korzystały natomiast niemal z uprawnienia występowania w sprawach innych osób ze względu na realizację swoich celów statutowych /art. 197 pkt 2/ KP/A/. Prokuratorzy skierowali do NSA dwie skargi.

3. Postępowanie sądowe: sprawność postępowania

1. Naczelny Sąd Administracyjny zakończył 8.738 spraw. Po raz pierwszy większość spraw została rozpoznana na rozprawach. Skargi te były zatem badane do ich zasadności. W roku 1982 rozpoznano w tym trybie 5.753 sprawy, tj. 65,8 %. Oprócz tego zakończono 2.985 skarg na posiedzeniach i eja wnych /34,2 %/. Wśród spraw rozpoznanych na rozprawie 17,6 % spraw było uprzednio rozpoznanych nposiędeniach nięających w zakresie przywołania terminu do wniesienia skargi, uszczerbienia wykonania wykopania wstrzymanie decyzji, bądź też zbadania w skomplikowanych sprawach kwestii dopusz-

czalności skargi ze względu na właściwość NSA.

Ze spraw załatwionych na posiedzeniu niejawnym, głównie przez odrzucenie skargi, najczęściej powodem jej odrzucenia było wszczęcie postępowania w sprawie przed organami administracji państwowej przed dniem 1 września 1980 r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy o Maczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, co w myśl art. 14 ustawy wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi do Sądu. Z tych przyczyn odrzucono 40 % skarg, co w porównaniu z 56 % w roku poprzedzającym wskazuje m.in. na lepszą orientację obywateli oraz urzędników administracji udzielających pomocy o warunkach zakarczalności decyzji do NSA a także jest następstwem upływu czasu od wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Z innych powodów odrzucenia skarg należy wymienić nie uszczerpane przez stronę skarżącą wyciż od skargi, brak właściwości NSA do rozpoznawania sprawy na określonego rodzaju decyzje /np. w sprawach paszportowych, stowarzyszeni, internowania, ze stosunkami pracy pracownik w powoływanych / lub na określonego rodzaju akty lub czynności /np. na akty o charakterze ogólnym, akty administracyjne wewnętrzne/, wniesienie skargi po terminie przy braku podstaw do jego przywrócenia lub nie wyczerpanie toku Instancji administracyjnych - przed skierowaniem skargi do Sądu. Wyższe formalne skargi były przez Sąd oceniane liberalnie, biorąc pod uwagę, że autorami skarg są przeważnie osoby nie mające prawniczego przygotowania. Adwokaci występowali bowiem tylko w niektórych

sprawach. Stwierdzano natomiast, że organy administracji nie pouczyły stron, że zakarczenie decyzji do Sądu może nastąpić wyłącznie z powodu naruszenia prawa. Wprawdzie większość obywateli nie rozróżnia kontroli pod względem legalności od kontroli w zakresie celowości, to jednak wyrażane były przez nich niekiedy poglądy na rozprawach, że odpowiednia informacja oszczędziłaby im wszczynania spraw przed Sądem, gdy brak podstaw do podnoszenia naruszenia prawa. Z tego względu Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska wydało, z inicjatywy NSA, stosowne zaalenia terenowym organom administracji państwowej uzupełnienia pouczeń, które nie byłyby jak dotąd stosowane w naszym zakresie.

Wypadki niepouczenia stron o możliwości wniesienia skargi do Sądu najczęściej występowają natomiast w sprawach, w których organy administracji miały wątpliwości, czy ich rozstrzygnięcie istotnie jest decyzją, a brak było dotąd orzeczeń precedensowych w takich sprawach. Jako przykład można wymienić decyzje o przyjęciu na studia, czy nałożeniu kary administracyjnej za naruszenie przepisów o gospodarce energią. Takim brak pouczenia był także wyrokiem nie nadawania rozstrzygnięciom organów formy decyzji - np. niektóre odmowy stwierdzenia choroby zawodowej, odmowy wydania pozwolenia na budowę.

Z drugiej strony spotykano się wypadki załatwienia spraw decyzjami, zamiast w innej prawnej formie i poucza-

na stron o możliwości wnoszenia tych spraw do Sądu. Z reguły chodziło tu o sprawy regulowane przepisami pozostawionymi dotychczas np. zapomóg, zasiłków, dotacji, dystyngucji.

2. Trudności sprawiało w postępowaniu sądowym przedstawianie przez organy administracji akt nieskompletowanych, niepełnych zawierających często dokumenty niepodpisane lub niewiadomo przez kogo i kiedy sporządzone i podpisane. Opóźniało to rozpoznawanie spraw przez Sąd, gdyż wymagało badania uzupełnienia akt administracyjnych. Trudności powodowało też często nie zwracanie Sądowi dowodów doręczenia wezwań i zawiadomeń. Uchybienia te były przedmiotem sygnalizacji organom administracji, jak dotychczas bez większego skutku.

3. **Wskazania i uwagi dotyczące**  
**postępowania sądowego przez organy administracji** również w roku 1982 było nadal niewystarczające. Zbadana próba tysiąca spraw wskazuje, że pełnomocnicy organów administracji państwowej, którzych decyzje zostały zaskarżone, wzięli udział w 45,3 % rozpraw, z czego w Sądzie w Warszawie w 41,8 % / w 1981 w 49,6 %/, w OZ w Gdańsku zaś w 25 %, natomiast w OZ w Katowicach - w 71 %. Nadal nie wystarczający jest - z wyjątkiem Głównego Urzędu Ciel - udział przedstawicieli naczelnych organów administracji państwowej. Znamienne było stwierdzenie jednego z wojewodów, który spotkawszy się w prasie z krytyką nie brania udziału w rozprawach sądowych jego pełnomocników, przyznał w końcu do USA, że taka praktyka

wynikająca z intencji nieutrudniania Sądów funkcjonowania. Skoro Sąd orzeka na podstawie akt administracyjnych, udział pełnomocnika wojewody wydłużałby, jego zdaniem, jedynie czas rozprawy. Zróżnicowanie udziału pełnomocników organów administracji w rozprawach uwidaczniało się nie tylko w zależności od organów, ale także od rodzajów spraw. Tak np. w woj. stołecznym warszawskim udział pełnomocników procesowych Prezydenta m.st. Warszawy był wysoki w sprawach podatkowych, oraz lokalowych i budowlanych, natomiast minimalny w grupie spraw melioracyjnych, akt stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk.

Besje wyjazdowe Sądu do miast wojewódzkich, o których mowa w dalszej części sprawozdania, miały między innymi na celu zainteresowanie pracowników administracji rozprawami i zblizenie sądu do uczestników postępowania.

**Prokuratury** wzięli udział w 18 % rozpraw. Udział ten był również zróżnicowany i wahał się od 7,4 % w Gdańsku do 52,8 % w OZ w Krakowie. W Ośrodku w Katowicach prokurator wystąpił tylko w 1 sprawie. Przed Sądem występował z reguli prokuratorzy prokurator wojewódzkich, a niekiedy rejonowych.

**Adwokaci** wystąpili w 23,2 % spraw, przy czym największej w OZ w Krakowie /32 %/, a najrzadziej w OZ Gdańsku - w 16 %. Obserwuje się pewien wzrost udziału adwokatów w sprawach. Forzom ich przygotowania do prowadzenia spraw administracyjnych jest jednak nadal bardzo różnicowany, choć niestety nie zbyt wysoki.

4. Do rozpoznania w roku 1983 pozostało 1.948 spraw, co stanowi 2,7 procent miesięcznego wpływu. W porównaniu z okresem ubiegłorocznym /2,8 / pozostałość wynosiła nieznaczną tendencję spadkową. Ponadto też należało rozpatrywać uwzględniając wzrost skarg w okresie sprawozdawczym o 1/3, przy prawie nie zmienionym składzie sędziowskim. Najtrudniejsza sytuacja zaistniała w Sądzie w Warszawie, z którego okręgu wpływa 45,6 % skarg, przy czym jego obsada stanowiła niepełne 40 % stanu sędziowskiego w kraju, wliczając w to kierownictwo oraz Biuro Orzecznictwa. Pozostałości w ośrodkach zamiejscowych są minimalne lub umiarkowane /od 1,4 procent miesięcznego wpływu we Wrocławiu, do 2,7 w Gdańsku/. W Sądzie w Warszawie pozostało 6 na dzień 1 stycznia 1983 r. wyniosła natomiast 1.126 spraw, to jest 3,3 procent tego wpływu miesięcznego. Utworzenie z dniem 1 kwietnia 1983 r. Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie, wyodrębnionego głównie z terenu właściwości Sądu w Warszawie, oraz utworzenie, w miarę nowych nominacji sędziowskich, trzeciego wydziału procesowego w Sądzie w Warszawie powinno przynieść odczuwalne efekty.

4. Orzecznictwo NSA

1. Przy pełnym zrozumieniu trudności, z jakimi spotyka się administracja w swej codziennej pracy oraz różnych obiektywnych uwarunkowań działalności administracyjnej, NSA wychodził z założenia, że organom administracyjnym powinny być stawiane wysokie wymagania w zakresie przestrzegania prawa. Była to generalna dy-

rektywa orzecznictwa sądowego. Równocześnie szczególną wagę poświęcono prawidłowości postępowania w sprawach najważniejszych z punktu widzenia społeczno-politycznego, w tym zwłaszcza w sprawach lokalowych, rolnych, podatkowych i ochrony zdrowia.

W sprawach mieszkaniowych oraz gospodarki komunalnej najwięcej skarg dotyczyło przydziału, zamiany, powiększenia powierzchni mieszkalnej, cofania przydziałów oraz przekwaterowania. W mniejszym stopniu występowały sprawy sprzedaży obywatelom budynków i lokali stanowiących własność państwa, przyznawania działek budowlanych oraz rozwiązywania w trybie administracyjnym umów ich wieczystego użytkownika. Wychodząc z założenia, że wprawdzie problem lokalitywny nie może być rozwiązywany samymi tylko środkami prawnymi, może być jednak znacznie łagodzony przez prawidłowe stosowanie kryteriów przydziału, zamiany oraz cofania przydziału lokali mieszkalnych, NSA zmierzał do egzekwowania ścisłego stosowania przepisów prawa lokalowego w tym względzie. W orzecznictwie zwracano też uwagę na możliwość łagodzenia sytuacji mieszkaniowej poprzez dopuszczenie szerszej zamiany lokali mieszkalnych. Treść tej linii orzecznictwa NSA znalazła potwierdzenie w dokonanej z dniem 15 października 1982 r. zmianie przepisów, a także ograniczeniu opłat, które uprzednio hamowały zamiany mieszkań. Trudna sytuacja lokalowa powoduje niekiedy naruszenie przez organy administracji przepisów prawa lokalowego, poprzez odmowę przyznania najemcom przewidzianych w nich uprawnień.

związana przydziału powierzchni mieszkalnej zwolnionej przez współnajemców innej części wspólnego lokalu, odnowę przydziału lokalu osobom pozostającym w lokalu po opróżnieniu go przez najemcę bądź uznania uprawnień osób bliskich, pozostających w lokalu po śmierci najemcy. Orzecznictwo NSA wskazywało w tych sprawach na konieczność ścisłego respektowania uprawnień wynikających z samego prawa, a także uwzględnienia interesów stron, gdy przepis uwzględnienie ich pozostawia uznaniu organu - jeżeli przyznanie uprawnień nie stoi w kolizji z interesem społecznym.

Wątkowość skarg w sprawach r o l n y c h stanowiły skargi dotyczące sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, a mianowicie skargi na decyzje dotyczące wyznaczenia kandydata na nabywcę gruntów. Jedną z przyczyn dużej ilości skarg był obowiązujać do 5 października 1982 r. niskie ceny gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, co z jednej strony wzmagало popyt na grunty rolne traktowane jako korzystna lokata pieniędzy, z drugiej zaś powodowało naciski na pracowników administracji w kierunku preferowania określonych kandydatów. Były to sprawy często antagonizujące środowisko wiejskie, zwłaszcza gdy o tę samą nieruchomość ubiegają się szereg osób. Niekiedy dochodziło nawet do konfliktów pomiędzy właścicielami sąsiednich wsi. Stwierdzano dokonywanie przez organy administracji prób objęcia przepisów przyznających pierwszeństwo nabywcy gruntów dzierżawcom, np. poprzez zawieranie z upatrzonymi z go-

ry kandydatami umów dzierżawy już po wszczęciu postępowania w sprawie sprzedaży gruntów. Także przepisy dotyczące zasięgnięcia opinii czynnika społecznego były interpretowane stosownie do okoliczności - raz jako nie wiążąca opinia, innym razem jako wyraz woli miejscowej społeczności, wiążący organ wydający decyzję o ustaleniu kandydata na nabywcę gruntów PRZ. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie stał na gruncie ścisłego przestrzegania przepisów o pierwszeństwie nabywcy gruntów, a w uzasadnieniach wyroków dotyczących spraw pozostawionych ocenie organu, zwracał uwagę na konieczność respektowania zasad polityki rolnej, zmierzającej do tworzenia gospodarstw zdolnych do towarowej produkcji rolnej, preferowania rolników dających gwarancje najlepszego wykorzystania gruntów a także uwzględnienia potrzeby poprawy struktury przestrzemnej gospodarstw, gdy przez nabywcę gruntów PRZ mogłaby nastąpić likwidacja szachownic pól, enklaw i półenklaw, słabości gruntowych /np. drogi koniecznej/ itp.

Znaczna liczba skarg dotyczyła opłat za wykupienie gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej i leśnej i przeznaczenie ich na inne cele. Opłaty te stanowiły niekiedy znaczne obciążenie zwłaszcza dla inwestorów indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Konstrukcja zarówno samych przepisów ustawy z 1971 r. jak i przepisów dotyczących przenoszenia własności nieruchomości bądź innych praw rzeczowych /użytkowanie, użytkowanie wieczyste, nadanie działki powstałej z podziału gruntów

na terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego/ stwarzają organom administracji, zwłaszcza stopnia podstawowego, duże trudności, a wynikająca stąd niejednolitość stosowania prawa rodziła poczucie krzywdy u osób zobowiązanych do ponoszenia opłat. Sąd starał się ujednolicić orzecznictwo organów administracji w tych sprawach. Obowiązujące od dnia 1 lipca 1982 r. przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych /Dz.U. Nr 11, poz. 79/, powinny zmniejszyć ilość skarg z tego zakresu, jakkolwiek już obecnie stwierdzono brak precyzji niektórych nowych przepisów, nie dająca się usunąć w drodze interpretacji. NSA skierowała na to uwagę Ministerstwu Rolnictwa.

Wskazując do NSA skargi wskazują, że w wielu wypadkach rozwój budownictwa, zwłaszcza jednorodzinnego, jest hamowany przez uchwalenia w planowaniu przestrzennym. Organy administracji państwowej nie opracowują miejscowych szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego, zaś jako podstawę decyzji odmawiania pozwoleń na budowę wykorzystują postanowienia planów uproszczonych lub projektów planów. Sąd zmiany był uchylać takie decyzje. Nie znajdowały również prawego uzasadnienia i były uchylane decyzje odmawiające pozwoleń na budowę na terenach rolnych zaudawanych niezgodnych dla prowadzenia gospodarstwa rolnego.

W sprawach podatku wycinkowego, w których obserwowano się coraz częstsze pozostawianie ochrony sądowej zwłaszcza przed decyzjami w sprawach podatku dochodowego

Go i obrotowego, od nabycia praw majątkowych i darowizn oraz w sprawach podatku wyromawczego, stwierdzano głównie uchybienia proceduralne. Częstymi przyczynami uchybienia decyzji przez NSA było ustalanie szacunkowych podstaw opodatkowania bez należytego zebrania i oceny materiału dowodowego, w związku z czym nosiły one cechy dowolności. Nie stwarzało to podatnikom poczucia stabilności i nie pozostawało bez wpływu na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej.

Wielokrotnie uchybienia proceduralne mogły wynikać z likwidacji odrębnego postępowania podatkowego i stosowania począwszy od 1 stycznia 1981 r. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, mniej znanych pracownikom organów podatkowych. NSA przeciwstawił się również często próbom bezzasadnego uchylania się od obowiązku podatkowego.

NSA kierując się potrzebą zwalczania zaniedbań godujących zagrożenie środowiska naturalnego z reguły oddał skargi na decyzje odmawiające zezwoleń na odprowadzanie do rzek ścieków nieoczyszczonych oraz decyzje o nałożeniu na przedsiębiorstwa niekiedy bardzo wyszklach kar za niezastosowanie środków.

W nielicznej grupie spraw z zakresu ochrony środowiska i opieki społecznej na szczególne podkreślenie zasługują skargi dotyczące odmowy stwierdzenia choroby zawodowej. NSA przeciwiwstawiał się praktyce organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej

nej, które w sposób niezasadzony przerywały na oby-  
watelem ciężar dowodu, żądając np. od skarżących - pra-  
cowników służby zdrowia, wskazania od kogo imienne za-  
razili się wirusem żółtaczką zakazanej, chociaż byli za-  
trudnieni przy pracach narażających ich na stały kontakt  
z chorymi na tę chorobę. W sprawach tych często pomija-  
no w postępowaniu osoby, których sprawa dotyczy, nie  
żądając od nich wyjaśnień i przedstawienia dowodów oraz  
nie żądając wypowiedzenia się co do dowodów zebranych  
z urzędu. Takie naruszenia przepisów, a zwłaszcza inter-  
pretowania prawa materialnego na niekorzyść strony oraz  
braki w postępowaniu dowodowym były przyczyną uchylania  
wielu zaskarżonych decyzji.

2. Ze względu na jednoczyniowość postępowania przed Na-  
czelnym Sądem Administracyjnym, a także istnienie ośrod-  
ków zamiejscowych, zapewnienie jednolitości orszad-  
s t o s o w a n i a p r a w a s t a n o w i j e d e n z p o d s t a -  
wowych problemów w działaniu NSA. Dla rozwiązania tego  
problemu rozszerzono praktykę wydawania komunikatów bie-  
żących, informujących sędziów NSA o treści rozstrzygnięć  
p r e c e d e n c y c h a t a k z e o w i ą z a n y c h s i ę  
z działalności NSA orzeczeniach Sądu Najwyższego. Treść  
wydawanych o k r e s z o w o k o m u n i k a t ó w o w a n i e j a z y c h  
kwestiach prawnych rozstrzygniętych w orzecznictwie Na-  
czelnego Sądu Administracyjnego poszerzono, zamieszczając  
w nich także tezy i fragmenty uzasadnień tych orze-  
czeń Sądu Najwyższego, które wiążą się z zakresem kog-  
nacji NSA.

Ujednoliceniu i zapewnieniu prawidłowości orzecz-  
nictwa, służą również s p o t k a n i a s ę d z i ó w,  
na których omawiane są kwestie prawne, nasuwające wą-  
pliwości w praktyce. W 1982 r. zagadnienia te zostały  
omówione dwukrotnie: w dniu 20 marca przy okazji ogólnego  
dorocznego zgromadzenia sędziów, a także w dniach  
22-24 listopada na konferencji poświęconej głównie za-  
gadnieniom stosowania prawa. W obydwu spotkaniach uczest-  
niczyli przedstawiciele Sądu Najwyższego, Prokuratury  
Generalnej, Ministra Administracji, Gospodarki Tereno-  
wej i Ochrony Środowiska, Ministra Rolnictwa i Gospodar-  
ki Żywnościowej oraz Ministra Finansów.

3. W 1982 r. wpłynęło do uprawnionych podmiotów 328 podań  
/wstępnie/ o złozenie r e w i z j i n a d z w y c z a j n e  
j n e j o d o r z e c z e j N a c z e l n e g o S ą d u A d m i n i s t r a c y j n e g o,  
z czego 252 zostały złożone przez obywateli, a 76 przez  
organy administracji państwowej. Do Ministra Sprawiedli-  
wości wpłynęły 194 podania, w tym 159 od obywateli; do  
Prokuratora Generalnego - 80 podań, w tym 38 od obywateli;  
do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wpłynęły 54 wy-  
tapienia o wniesienie rewizji nadzwyczajnej, w tym 25  
od obywateli.

Z tej liczby, uprawnione organy złożyły do Sądu Najwyż-  
szego 21 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, z cze-  
go 12 rewizji nadzwyczajnych - Minister Sprawiedliwości,  
6 - Prokurator Generalny PRL, 3 - Pierwszy Prezes Sądu  
Najwyższego.

Sąd Najwyższy rozpoznał 17 rewizji nadzwyczajnych

od wyroków NSA: uwzględnił rewizję i uchylił 9 orzeczeń NSA, 5 rewizji oddalił, a w 3 sprawach postępowanie umorzył.

Do Sądu Najwyższego skierowanych zostało przez Naczelny Sąd Administracyjny 6 p y t a n i e p r a w n y c h. Sąd Najwyższy rozpatrzył 4 pytania. Nadto Sąd Najwyższy rozpatrzył - wiążące się z orzecnictwem NSA 2 pytania prawne, które zostały skierowane przez Prokuraturę Generalnego PRL i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

5. Wykonywanie przez organy administracji państwowej wyroków NSA

Stosownie do zaleceń Rady Państwa, udzielonych po rozpatrzeniu sprawozdania z działalności NSA w 1981 roku, przeprowadzono badania wykonalności przez terenowe organy administracji państwowej wyroków NSA. W tym celu Prezes NSA wystąpił do wojewodów o sporządzenie nie wyczerpującego nadświetlenia kart kontroli wykonania wyroków NSA uchylających lub stwierdzających nieważność decyzji, wydanych z upoważnienia wojewody. Jednocześnie zasugerował wykorzystanie analizy tak zebranych danych również dla własnych potrzeb wojewody. Do dnia 15 stycznia 1983 r., a więc do dnia opracowania wyników badania, NSA nie otrzymał odpowiedzi jedynie od wojewodów: łomżyńskiego, siedleckiego, tarnobrzewskiego, tarnowskiego i wrocławskiego.

Podstawę badania stanowiły 593 "karty kontrolne wykonania wyroku". Wynika z nich, że organy administracji po otrzymaniu akt i wyroków wydały 368 decyzji co stanowi 62 % spraw, w których wyrok powinien być wyko-

nanie przez ponowne rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji. Wykonywanie wyroków przez organy administracji trwało znacznie dłużej niż przewiduje to art. 35 kpa. W terminie do 1 miesiąca od chwili otrzymania wyroku załatwiono bowiem 26,2 % spraw, do 2 miesięcy 14,2 % spraw, do 3 miesięcy 12 % spraw; pozostałe 47,6 % spraw było załatwionych w terminach dłuższych niż 3 miesiące. W 38 % spraw wyroki NSA nie zostały wykonane przez wydanie decyzji. Z pism wojewodów wynika, że wśród niektórych pracowników administracji istniały wątpliwości, czy potrzone jest wydanie decyzji po uchyleniu przez NSA zarządzonej decyzji. Niezależnie od podejmowanych dyskusji w tym zakresie NSA zamierza zwrócić się do Prokuratury Generalnej, aby wykorzystując swoje uprawnienia kontrolne w zakresie strzeżenia praworządności, przeprowadziła kontrolę w tych sprawach.

W 184 sprawach tj. w 50 % ogółu załatwionych przez organy administracji państwowej po otrzymaniu wyroku NSA, wydano decyzje pozytywne dla skarżących; częściowo pozytywne w 31 sprawach /6,4 %/, a w 52 sprawach /14,2 %/ umorzono postępowanie. Tak więc w 72,6 % spraw, w których NSA orzekł o uchyleniu naruszającego prawo decyzji, ponowne rozstrzygnięcie sprawy przez organy administracji państwowej wpłynęło korzystnie na sytuację prawną skarżącego. W 27,4 % spraw organy administracji w ponownym postępowaniu wydały decyzję tej samej treści. Okoliczność, że w wyniku ponownego rozstrzygnięcia sprawy zapadła identyczna decyzja jak uchylona

przez NSA nie musi oznaczać, że organ administracji ponownie naruszył prawo. Niektóre decyzje zostały bowiem uchylone tylko ze względu na rażąco naruszenie przepisów o postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym. Jeżeli więc po należytym wyjaśnieniu sprawy wydano decyzję takiej samej treści, to mogła ona znajdować uzasadnienie w dodatkowo zebranych dowodach.

Z liczący spraw, w których organy administracji wydały ponownie decyzję tej samej treści, tylko w 57 % obywatele wnieśli p o w t ó r n i e skargę do Sądu. Oznacza to, że w 43 % spraw właściwie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i uzasadnienie decyzji przekonano ich o niesłuszności skargi.

Sporość 39 % spraw, w których wyrok NSA nie został wykonany przez wydanie decyzji w 1,2 % przypadków w ogóle nie nadano biegu sprawie, w 117 przypadkach /19,7 %/ postępowanie administracyjne było w toku, w 8 przypadkach /4,3 %/, trwało postępowanie odwoławcze. Nie podano natomiast w ogóle żadnych informacji o dalszym biegu sprawy w 39 przypadkach /6,6 % ogółu/. Sprawy te będą analizowane w dalszym wojewodom.

Uchylenie zaskarżonej decyzji lub stwierdzenie jej nieważności powoduje z reguły nałożenie na organ administracji państwowej obowiązku zwrotu stronie kosztów postępowania. W wyniku badania ustalono, że koszty postępowania zostały zwrotione w 75 % ogólnej ilości zdanych spraw. W wielu wypadkach wykonanie wyroku w tej części zostało spowodowane dopiero żądaniem informacji

przez Sąd.

Jak wynika z pism wojewodów, znaczną ich większość dokonała we własnym zakresie analizy wykonania wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i poinformowała, że wykorzystana analiza również dla usunięcia stwierdzonych uchybień. Niektórzy wojewodowie rozszerzyli kontrolę na sposób postępowania w sprawach, w których strony skierowały skargę do NSA. Wojewodowie częściej wysłali i odesłali nadawali do władności NSA kopie wydanych przez siebie zarządzeń. Wojewodowie kszaliński, olsztyński oraz Prezydent Miasta Warszawy wyrazili przy sposobności zainteresowanie otrzymaniem pełniejszych informacji o ważniejszych rozstrzygnięciach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

6. Ocena działalności organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA

1. Materiały, którymi dysponuje Naczelny Sąd Administracyjny, pozwalają na dokonanie oceny działalności organów administracji państwowej tylko w tej części, w której organy te wykonują orzecznictwo administracyjne w zakresie podlegającym kontroli NSA. Ocena obejmuje przede wszystkim wyeliminowanie z pracy administracji państwowej, jednakże wyeliminowanie w drodze rozstrzygnięć władczych, egzekwowanych w razie potrzeby w drodze przymusu administracyjnego. Jest to więc szczególnie wrażliwa przeszczyzna styku obywateli z urzędem, kształtująca poglądy społeczeństwa na sposób wykonywania zadań przez administrację państwową.

Należy mieć także na uwadze, że ocena ze strony NSA, który nie ma uprawnień do wszczynania postępowania z urzędu, dokonywana jest w wyniku skarg na decyzje administracyjne, skargi zaś kierują tylko osoby niezadowolone z decyzji. Sprawy załatwione z naruszeniem praw, w których nie występowały strony o sprzecznych interesach, z reguły nie trafiają do NSA. Może się to zdarzyć tylko w wypadku wniesienia skargi przez prokuratora, uprawnionego do działania z urzędu.

Zgodnie z danymi szacunkowymi organy administracji państwowej I instancji wydają rocznie ok. 10-11 milionów decyzji, z których tylko część, szacowana na ok. 100 tysięcy, rozpatrywana jest przez organy odwoławcze. Tak więc liczebność skarg na decyzje administracyjne wniesionych do NSA/8770/ stanowi tylko ok. 8,8 % decyzji organów II instancji. Należy dodać, że wobec tego, iż w postępowaniu przed NSA nie obowiązują pryncypium adwokacji, że postępowanie to jest odformalizowane, oraz że opłaty sądowe są ustalane na niskim poziomie, nie istniałyby utrudnienia w składaniu skarg. Ilość skarg na ostateczne decyzje administracyjne - mimo, że wzrosła - utrzymywała się przy tym nadal znacząco poniżej poziomu przewidywanego przy uchwaleniu ustawy o Macielnym Sądzie Administracyjnym /35 tys./.. Tak mała liczba skarg mogłaby świadczyć o dobrym poziomie pracy administracji. Przy ocenie tej należy jednak mieć na względzie, że nie wszyscy władzą jeszcze o istnieniu możliwości kontroli sądowej decyzji administracyjnych,

jak również, że nie zawsze zainteresowani choć z tej możliwości korzystają.

3. W roku 1982 wystąpiło zjawisko zmniejszenia się wskaźnika skarg u w z g l e d n i o n y c h . W 1981 r. w wyniku załatwienia 2041 skarg na rozprawie, uwzględniono 41 %, natomiast w roku 1982 - w wyniku załatwienia na rozprawie 5.753 skarg uwzględniono 35,4 % skarg. Sąd uwzględnił skargi w 35,4 % spraw. Oznacza to zarważalne /o 6 punktów/ o b n i ż e n i e się wskaźnika skarg zasądzonych w porównaniu z rokiem 1981, choć liczebność skarg uwzględnionych w liczbach bezwzględnych była znaczenie wyższa w 1982 r. <sup>2039</sup> W porównaniu z 837 w 1981 r. / Jest to wynikiem znacznego wzrostu wdrożeniu oraz rozpoznanania większej liczby spraw na rozprawach. W okresie poprzednim bowiem większość skarg załatwiana była jeszcze na posiedzeniach niejawnych, przede wszystkim przez ich odrzucenie, głównie z tego powodu, że dotyczyły spraw, w których postępowanie administracyjne zostało wzrzące - te przed 1 września 1980 r.

Zmniejszenie się wskaźnika skarg uwzględnionych świadczy o tym, że w dziedzinie orzecznictwa administracyjnego nastąpiła pewna poprawa, pod względem zgodności decyzji z prawem. Wniosek taki wynika również z obserwacji poczynionych przez NSA przy okazji rozpoznawania spraw. Ma na to niewątpliwie wpływ również istnienie i orzecznictwo Macielnego Sądu Administracyjnego, a także podejmowanie przez sąd działań profilaktycznych. Zapytany ten i e m o z n a jednak nadal

uznać za dostateczną.

4. Wskaźnik spraw, w których Sąd stwierdził podstawy do uchylecia decyzji lub stwierdzenia ich nieważności był zróżnicowany, w zależności od rodzajów spraw.

O ile w Grupie spraw mieszkaniowych i komunalnych w roku 1981 wskaźnik skarg względniowych spraw wynosił 40,1 %, to w 1982 r. nasłatkowo bardzo nieznaczne porównanie się tego wskaźnika /40,6 %/. W istocie można przyjąć, że w sprawach tych, bardzo trudnych i drażliwych społecznie, sytuacja się nie zmieniła.

Wskaźnik skarg zawartych w Grupie spraw rodzinnych wyraża poprawę, a mianowicie spadek : 42 % w okresie 1981 r. do 29,5 % w okresie sprawozdawczym.

Sytuacja w trzeciej pod względem wielkości wpływów kategorii spraw budowlanych charakterystyka się również poprawą, wyrażając się w obniżeniu się wskaźnika skarg względniowych z 41,7 % do 36,6 %. Wyraźny spadek wskaźnika dotyczył również skarg w sprawach podatkowych i celnych, a mianowicie z 47 % do 32,6 %.

Najwyższy wskaźnik skarg względniowych charakterystyczny dla sprawy zdrowotnej i opieki społecznej /47,3 %/ oraz zatriadnie - nielaspraw socjalnych /42,1 %/.

5. Poważne znaczenie wyraża również skuteczność spraw przeciwko terenowym. Wskaźnik z województw o najszybszym wpływie skarg może być wprawdzie

nie w pełni reprezentatywne. Z tym zastrzeżeniem należy jednak stwierdzić, że najwyższy wskaźnik skarg zasadnych stwierdzono z województw: szupskiego /52,5 %/, zielonogórskiego /46,5 %/ oraz zamajskiego /45,3 %/. Województwa skupskie i zamajskie wykazywały przy tym w 1981 r. wskaźnik przewyższający 60 %.

Należy też wskazać odnotowano w województwach: chełmskim /17,6 %/, legnickim /24 %/ oraz Piotrkowskim /24,6 %/.

Co do województw charakterystycznych się najwyższym wpływem spraw, wskaźnik zasadnych skarg wynosił: stołeczne warszawskie /37,4 % - poprzednio 44,4 %/, krakowskie /38,4 % - poprzednio 44,8 %/, śląskie /35,5 % - poprzednio 39 %/. Wyższa została na lepsze znacząca się w województwie białostockim /25,7 % w porównaniu z 38,2 % w roku poprzednim/.

6. Z badań 1000 spraw, w których Sąd uwzględnił skargi na decyzje, wynika, że jako przyczynę uważają: - niewłaściwa skarga przyjęto;

- stwierdzenie nieważności zakazanych decyzji, a więc najcięższy rodzaj naruszeń /15,6 %/.

- uchylene decyzji wyłączenie z powodu naruszenia prawa materialnego mające wpływ na treść rozstrzygnięcia /13,9 %/;

- uchylene decyzji z przyczyn skutkujących wznowienie postępowania /1,1 %/.

- uchylene decyzji wylicznie z powodu naruszenia innych przepisów o postępowaniu mogących mieć wpływ na wynik sprawy /43,4 %/ oraz
- uchylene decyzji z powodu r ó w n o c z e s n e g o naruszenia prawa materialnego oraz przepisów o postępowaniu /26 %/.

Wynika stąd, że naruszenia prawa m a t e r i a l - nego wystąpiły w 39,9 % spraw, w których Sąd uchylili decyzje, nie licząc spraw, w których stwierdził ich nie- ważność.

W porównaniu z rokiem 1981 zwraca uwagę znaczny wzrost wskaźnika decyzji uznanych za nieważne /w 1981 r. - tyl- ko 9,5 %/. Może to być jednakże również wynikiem ostrzej- szej kwalifikacji naruszeń prawa przez składy orzekają- ce. Przekroję skargę uwzględnionych pod względem r z e - c z o w y m , zostanie przedstawiory w dziale omawia- jącym ocenę działalności organów administracji państwo- wej w świetle orzecznictwa NSA.

Najczęstszym rodzajem uchyleń stwierdzanych przez NSA, jest naruszenie przez organy administracji państ- wowej przepisów p o s t ę p o w a n i a a d m i n i - s t r a c y j n e g o . Chodzi zwłaszcza o naruszenie przepisów stwarzających stronom gwarancje procesowe, a więc nakładające na organy administracji obowiązki prowadzenia postępowania przydziałe stron, przeprowadzenia dowodów wnioskowanych przez strony, rozważenia całokształtu dowodów zebranych w sprawie, rozstrzygnięcia

spraw mający na względzie interes społeczny oraz uzasad- niowy interes stron itp.. Stwierdzone przez Sąd narusze- nia tych przepisów, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, powodują konieczność uwzględnienia skarg i uchyl- lania zaskarżonych decyzji, aby organy administracji w ponownie przeprowadzonym postępowaniu uzupełniły do- wody i wydały decyzję po pełnym wyjaśnieniu wszystkich okoliczności, mających wpływ na treść rozstrzygnięcia.

Braki postępowania dowodowego obserwuje się we wzys- tkich rodzajach spraw rozpatrywanych przez NSA. Braki te rażą jednak szczególnie w sprawach mających istotne znaczenie dla interesu społecznego oraz interesu opyta- teli /np. z zakresu ochrony zdrowia/ NSA zwraca na to uwagę zainteresowanych organów administracji.

#### 7. Działalność profilaktyczna NSA

Samo istnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego i możliwość wnioslenia do niego skargi na naruszające prawo ostateczną decyzję administracyjną jest czynnikiem stymulującym przestrzeganie prawa w działalności orzecz- niczej organów administracji państwowej. Również rozstrzy-gnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w indywidual- nych sprawach, uchylające lub stwierdzające nieważność decyzji administracyjnych oraz uświadomienie interesu sądowych władz są organy administracji do prowadzenia prawa.

Na podstawie spraw rozpoznawanych przez Sąd rozwi- jana była natomiast działalność profilaktyczna w formach szczególnych.

1. Formę przewidzianą w art. 214 kpa jest sygnalizowanie organom administracji państwowej istotnych uchyleń w pracy organu administracji, który wydał rozkazem de-  
cyzję. W 1982 r. Naczelny Sąd Administracyjny skierował do organów administracji państwowej 22 wystąpienia syg-  
nalizujące uchyleń w poszczególnych i n d y w i d u-  
a l n y c h sprawach. Liczba ta nie obejmuje uwag, prze-  
kazywanych organom administracji przez przewodniczących  
Wydziałów i prezesów ośrodków zamiejscowych w indywidual-  
nych sprawach procesowych, dotyczących uzupełnienia,  
bądź uporządkowania akt, a niekiedy także odpowiedzi  
na skargę.

Szczególne uwagi przywlekano w NSA do wystąpień  
z o g ó l n i a j ą c y c h stwierdzone uchyleń,  
lub wskazujących na wadliwe rozwiązanie legislacyjne.  
Skierowano 32 takie wystąpienia połączone na ogół z su-  
gestiami co do potrzeby zmiany błędnej praktyki. Te go  
rodzaju wystąpienia skierowano: do Ministra Administra-  
cji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - 5, do  
Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - 3, do  
Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Komunikacji oraz Minis-  
tra do Spraw Gen Skierowane po jednym wystąpieniu. Do  
wojewódów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego,  
a sporadycznie również do kierowników innych jednostek  
organizacyjnych skierowano 23 takie wystąpienia.

Z ważniejszych wystąpień o charakterze ogólnym wy-  
mienić należy kolejne wystąpienie do Ministra Rolnict-  
wa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie zmiany przedziałów

o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, do Minis-  
tra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Śro-  
dowiska w sprawie wadliwego urzędowego wzoru druku roz-  
strzygnięcia w sprawie wznowienia postępowania i do Mi-  
nistra Spraw Wewnętrznych w sprawie bezzasadnego stoso-  
wania przysądu bezpośredniego w sprawach maldunkowych.  
Do Wojewody Ooobkiego skierowano np. wystąpienie wska-  
zujące na jaskrawe naruszenie prawa oraz narazenie Skar-  
bu Państwa na straty finansowe wskutek kamlebań przy  
ustaleniu lokalizacji domów leśniczkowych.

Wystąpienia - jak wynika z otrzymanych odpowiedzi,  
spotykały się na ogół z prawidłową reakcją adresatów,  
którzy podejmowali stosowne działania w celu wyeliminowa-  
nia wady uchyleń lub zpoprawienia ich powstania. Inster-  
nowano również Sąd o podjętych środkach dyscyplinujących  
pracowników urzędów.

2. O ile w roku 1981 zorganizowano 2 s e s j a z-  
d o w e / w Lublinie i Olsztynie/, to w okresie sprawoz-  
dawczym - zgodnie z zaleceniami Rady Państwa - zrealizowa-  
no ich ilość do 16. Zorganizowano je w miastach Podlaskiej,  
Białej Białej, Częstochowie, Gorzowie, Seleniej Górce,  
Kaliszu, Koninie, Krosnie, Legnicy, Nowym Sączu, Opolu,  
Piotrkowie Trybunalskim, Rzeszowie, Szczecinie, Tarno-  
wle i Wodzisławiu. Prezenterowi rozpraw przyskakiwali  
się pracownicy urzędów wojewódzkich oraz urzędów miast  
i gmin. Do osadzeniu spraw miało oni możliwość przedysku-  
sowania sędziami zagadnień prawnych, które wykonaly  
ołą w toku rozprawy, a także innych, interesujących pra-

owników administracji, wyniki rozpraw omawiano również w wojewodami.

3. Sędziowie NSA brali także wielokrotnie udział w szkoleniach i o h różnych grup pracowników administracji państwowej, omawiając zwłaszcza kierunki orzecnicstwa sądowego oraz problemy prawne wyznające się na tle rozpatrywanych skarg na decyzje administracyjne. Z obserwacji, których doznał sędziowie uczestniczący w zajęciach szkoleniowych oraz na spotkaniach z pracownikami administracji państwowej wynika, że istnieje duża, wciąż nie zaspokojona potrzeba szkolenia pracowników w zaganiach prawnych.

4. Celem informacyjnym oraz profilaktycznym służby także wystąpienia kierownictwa i sędziów NSA w t e l e w i z j i oraz w r a d i o . Zorganizowano także konferencje prasowe dla dziennikarzy - publicystów społeczno-prawnych. Kierownictwo NSA udzielało również wywiadów dziennikarom.

Systematycznie zamieszczane są p u b l i k a c j e na temat działalności o r z e z n i c t w a N a c z e l n o g o S ą d u A d m i n i s t r a c y j n e g o w d z i e n n i k u "R e c z y p o s p o l i t a". Dość często zamieszcza je tygodnik "Prawo i Życie", a systematycznie dwutygodniki: "Gazeta Prawnicza" oraz "Gazeta Narodowa - Gospodarka, Administracyjna". Zwłaszcza to ostatnie czasopismo, przeznaczone dla pracowników administracji państwowej oraz działaczy rad narodowych może bezpośrednio oddziaływać na podnoszenie poziomu orzecznictwa administracyjnego. Popularyzacja orzecz-

nictwa NSA w środowisku prawniczym dokonywana jest także poprzez organ Instytutu Państwa i Prawa PAN: "Orzecznictwo Sędów Polskich i Komisji Arbitrażowych" oraz organ Prokuratury PRL "Problemy Praworządności". Orzeczenia zamieszcza również miesięcznik "Organizacja - Metody - Technika". Wkrótce ukáže się pierwszy tom urzędowego zbioru orzeczeń NSA.

Środki masowej informacji nadal nie poświęcają dostatecznie dużo uwagi zagadnieniom popularyzacji w społeczeństwie przepisów prawa administracyjnego, z którymi obywatela stykają się najczęściej i zagadnieniu kształtowania prawniczych stosunków między "urzędem a obywatelami". Publikacje w prasie codziennej oraz periodykach na temat NSA zamieszczone są np. w większości z inicjatywą sędziów NSA, a nawet są przez nich bezpośrednio opracowywane.

3. Udział w pracach legislacyjnych

Wyniki analizy orzecnicstwa Naczelnego Sądu Administracyjnego były wykorzystywane także w drodze przekazywania uwag Sądowi w toku prac legislacyjnych. Zgłaszano zarówno propozycje podjęcia określonych inicjatyw legislacyjnych, jak i uwagi do ważniejszych projektów ustaw /np. ustawa o radach narodowych, o gospodarowaniu terenami, o zakodziele rady prawnej, o kulturze fizycznej, o zmianie ustawy prawo wodne/. Udział ten wyrażał się również w uczestnictwie sędziów NSA jako ekspertów w pracach Komisji Sejmowych nad projektami ustaw o pracownikach urzędów państwowych, zmianie prawa lokalowego, usta-

wy o radach narodowych. Sędziowie NSA brali udział również we wcześniejszych stadiach procesu legislacyjnego, przekazując uwagę w toku prac nad projektami aktów prawnych w ministerstwach np. nad projektami prawa lokalowego, ustawy o gospodarce terenami, a także w toku uzgodnień międzyresortowych.

Zgłaszano także uwagi do projektów aktów wykonawczych do ustaw jak np. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, o zmianie rozporządzenia w sprawie zasad i trybu przydziału lokali mieszkalnych. Uwagi zgłaszało także do zarządzeń ministrów np. do zarządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

9. Współpraca z innymi organami i instytucjami

1. Bardzo dobrze układała się współpraca Naczelnego Sądu Administracyjnego z Ministerstwem Sprawiedliwości.

Odnosiło się ono ze zrozumieniem do potrzeb wiążących się m.in. z rozwojem działalności NSA i koniecznością jego rozbudowy kadrowej i organizacyjnej. Ministerstwo udziela Sądowi szerokiej pomocy w przygotowaniach technicznych do utworzenia z dniem 1 kwietnia 1983 r. Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie. Zgodnie z postulatami kierownictwa NSA Minister Sprawiedliwości zmienił regulamin biurowości NSA, co ułatwi prowadzenie prac analityczno-badawczych. Minister Sprawiedliwości bierze

udział w zgromadzeniach ogólnych sędziów NSA.

Minister Sprawiedliwości jest jednym z podmiotów uprawnionych do sprawowania kontroli orzecznictwa NSA poprzez składanie rewizji nadzycząjących do Sądu Najwyższego, przy czym do Ministra Sprawiedliwości kierowana jest największa liczba podań o wniesienie rewizji nadzycząjącej.

2. Sąd Najwyższy w sprawie nadzór judykacyjny nad NSA. Ze względu na niewielką liczbę spraw załatwianych przez Sąd Najwyższy w trybie tego nadzoru, NSA przekazuje temu Sądowi liczne materiały, w celu bliższego zainteresowania sędziów SN w problematyce orzecznictwa administracyjnego. Sędziowie SN zapraszani są zarówno na posiedzenia zgromadzeń ogólnych sędziów NSA, jak i na konferencje szkoleniowe. Jeden z sędziów NSA brał udział - na zasadach delegacji - w składzie 7 sędziów SN, rozpatrującym pytanie prawne Prokuratora Generalnego dotyczące charakteru prawnego świadectwa rolnika wykwalifikowanego.

3. Współdziałanie z Prokuraturą miało na celu głównie zapewnienie udziału prokuratorów w rozprawach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Prokuratorzy wniesli tylko dwie skargi na naruszające prawo decyzje administracyjne. Z uwagi jednak na charakter spraw, w których wniesiono skargi, mogły być one przykładem możliwości wykorzystania drogi sądowej dla ochrony prawa i interesu społecznego, gdy w uchyleniu decyzji nie jest zainteresowana ani strona, ani organ administracji.

który z naruszeniem prawa przyznał jej uprawnienie.

Prokuraturze Generalnej przekazuje się informacje o ważniejszych inwestycjach przemysłowych rozstrzygniętych w orzecznictwie Maczelnego Sądu Administracyjnego i o kierunkach orzecznictwa.

Na uwagę zasługują inicjatywy podejmowane przez prokuratury terenowe. Prokuratura Wojewódzka w Warszawie we współpracy z Oddziałem Prawnym Biura Organizacyjno-Prawnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przeprowadziła na tle orzecznictwa NSA analizę rodzaju i charakteru nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów administracji państwowej z terenu województwa stołecznego warszawskiego. Wyniki tych ustaleń Prokuratura Wojewódzka zamierza wykorzystać do planowania kontroli przestrzegania prawa w tych terenowych organach administracji państwowej, które wydały decyzje z naruszeniem prawa. Prokuratura Wojewódzka w Krakowie dokonała z kolei kontroli stopnia przestrzegania przez organy administracji państwowej przepisów art. 200 § 2 kpa normującego termin przekazywania skarg do Maczelnego Sądu Administracyjnego oraz przebiegu postępowania w sprawach, w których zapadły wyroki uchylające wydane decyzje. Kontrola potwierdziła ustalenia NSA co do znacznego przekroczenia 30-dniowego terminu, w ciągu którego organ administracji jest obowiązany przekazać skargę strony wraz z aktami i odpowiedziami na skargę, jak również znaczne przekroczenia ustawowego terminu, w jakim powinien być wykonany wyrok NSA.

4. Utrzymywano ścisłe współdziałanie z Ministerstwami Administracji, Gospodarki i Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów, a więc organami, które ze względu na zakres orzecznictwa administracyjnego, są najbardziej zainteresowane w takim współdziałaniu. Tradycyjnie już przedstawiciele tych ministerstw uczestniczyli w zgrupowaniu ogólnym oraz konferencjach szkoleniowych sędziów Maczelnego Sądu Administracyjnego.

Realizując zalecenia Rady Zastępcy nasilono wysiłki pracy z tymi Ministerstwami w szczególności zorganizowano spotkania z przedstawicielami Ministerstwa i Gospodarki Żywnościowej, podlegające omówieniu stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Podobne spotkania zorganizowano z przedstawicielami Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, celem ujednoczenia poglądów w kwestii stosowania przepisów o sprzedaży lokali w domach wielomieszkalniowych oraz przepisów prawa budowlanego dotyczących stosowania odstępstw od norm technicznych w budownictwie. Spotkania były owocne i wypracowały się do zbliżenia poglądów oraz pozwoliły omówić środki dla ujednoczenia stosowania prawa.

Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekazał Maczelnemu Sądowi Administracyjnemu do uzgodnienia projekt wytycznych w sprawie stosowania niektórych przepisów prawa.

Minister Finansów sukcesywnie analizuje bieżące orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych.

5. Ograz szerszy zakres ma współpraca NSA z wojewodami. Przekazywane są im informacje o działalności kierowanych przez nich urzędów wojewódzkich, a także sygnały o stwierdzanych nieprawidłowościach. Kontakty z wojewodami w siedzibach ośrodków zamiejscowych mają charakter bezpośredni. Prezesi ośrodków zamiejscowych utrzymują także kontakty z innymi wojewodami, których decyzje są przedmiotem skarg do danego ośrodka. Również kierownictwo NSA wykorzystuje wyjazdy terenowe dla spotkań z wojewodami.

6. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymywał również żywe kontakty z przedstawicielami nauki prawa administracyjnego. Zapraszani są oni i uczestniczą w konferencjach sędziów, a nadto opracowują glosy do ważniejszych precedensowych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wykorzystują orzecznictwo NSA w pracach naukowych i zajęciach dydaktycznych. Wydaje się, że takie powiązanie teorii z praktyką jest owocne i pożyteczne zarówno dla nauki prawa jak i dla praktyki jego stosowania.

W 1982 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zostały wizyty pracownicy nauki z Anglii, Hiszpanii i Stanów Zjednoczonych. Zostali oni poinformowani o działalności Sądu Administracyjnego i o pracach badawczych prowadzonych przez Biuro Orzecznictwa.

Utrzymywanie kontaktów międzynarodowych z sądami sprawującymi kontrolę nad działalnością administracji w innych krajach zwłaszcza w państwach socjalistycznych oraz ośrodkami naukowymi, byłoby bardzo pożyteczne z punktu widzenia rozwoju myśli prawniczej i doskonalenia praktyki sądowej. Nawiazanie tych kontaktów jest jednak utrudnione ze względu na znane trudności i ograniczenia finansowe.

10. Problematyka kadrowa, organizacyjna, socjalna i finansowo-roszczędzająca.

1. Na przestrzeni roku nie zostały powołane nowe sędziów w obsadzie o s o b o w e j Sądu. Sąd precował w obsadzie 49 sędziów, z czego 30 sędziów w pięciu ośrodkach zamiejscowych w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu oraz 19 sędziów w Sądzie w Warszawie. Nieliczne nowe powołania sędziów uzupełniły luki powstałe w następstwie delegowania, urlopowania sędziów oraz powołania na sędzię Sądu Najwyższego. W dniu 30 grudnia Rada Państwa powołała 2 dalszych sędziów. Wspomniany już wpływ 45,6% ogólnu spraw z okręgu Sądu w Warszawie spowodował jego duże obciążenie, biorąc zwłaszcza pod uwagę, że zakres działania sędziów pełniących funkcje kierownicze oraz funkcje w Biurze Orzecznictwa ogranicza w poważnym stopniu ich udział w orzekaniu. Z liczby 49 sędziów 35 należało do PZiR, 4 do SD, 2 do ZSL, 8 zaś było bezpartyjnych. Działalność NSA pod względem obsługi biurowej i technicznym zabezpieczeniem Pracowników administracyjnych i obsługi. Niektórzy pracownicy administracyjni mają wyższe wykształcenie prawnicze.
- W miesiącu kwietniu 1982 r. nastąpiło obsadzenie wakującego od czerwca 1981 r. stanowiska Prezesa NSA. Nastąpiła również zmiana na stanowisku wiceprezesa.
2. Podjęte zostały działania organizacyjne w celu utworzenia ośrodka zamiejscowego NSA w Lubli i innych, obejmującego swoim zakresem działania województwa: białkopodlaskie, chełmskie, lubelskie, tar-

nobrzeskie oraz zamojskie. Powinno to ułatwić kontakty bezpośrednie z Sądem uczestnikom postępowania z tej części państwa oraz odciążać nieco Sąd w Warszawie. Względy specjalizacji oraz zwiększający się wpływ spraw podatkowych uzasadniają również powołanie w Sądzie w Warszawie czterech o wydziału procesowego, obejmującego swoim zakresem przede wszystkim sprawy podatkowe. Jego powołanie jest jednakże uzależnione od powołania dalszych sędziów, co jest utrudnione biorąc pod uwagę znane trudności lokalowe uniemożliwiające przenoszenie do Warszawy wyróżniających się sędziów sądów wojewódzkich oraz wybitniejszych prawników z administracji.

Pod koniec roku udało się polepszyć - dzięki interwencji również Rady Państwa i Ministra Sprawiedliwości - ciężkie warunki pracy w Sądzie w Warszawie. Trochę kierownictwa pozostaje natomiast nadal sprawa bazy pomieszczeniowej. Sąd nie posiada nawet od dłuższego czasu kopiarńki, co utrudnia powielanie orzeczeń, opracowań i innych dokumentów.

3. Sprawy sędziów i pracowników Sądu oraz awansów i nagród były zakłócone przy czynnym włączeniu członków działającej w Sądzie, przed wprowadzeniem stanu wojennego, Rady Pracowniczej. Jak była o tym mowa w poprzednim sprawozdaniu, w Sądzie nie działały uprzednio organizacje związkowe. Z uwagi na podział Tuchu związkowego i zakłócenie na tym tle stosunków, jako re-

2/ rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29 grudnia 1982 r. /Dz.U. nr 45, poz. 301/.

3/ 4. apozród 5 województw, wchodzi dotąd w skład okręgu Sądu w Warszawie.

prezentację pracowników powołano natomiast Radę Pracowniczą. Po zamieszczeniu stanu wojennego Rada ta wznowiła działalność. Pracownicy NSA korzystając z bazy wypracowanej Ministerstwie Sprawiedliwości.

4. W roku 1982 w y d a t k i NSA wyniosły ok. 31. 691 000.- zł, natomiast d o c h o d y ok. 8. 200 000.- zł co stanowi 25,6 % wydatków. Wprawdzie w roku 1981 dochody pokrywały 35 % wydatków, należy jednak uwzględnić, że na przestrzeni roku 1982 nastąpił gwałtowny wzrost cen i opłat, wzrosło także wyegrodzenie pracowników Sądu, podczas gdy opłaty sądowe pozostały na niezmiennym poziomie od 1980 r.

11. WNIOSKI

1. Analiza działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w okresie 1982 r. potwierdza, że instytucja sądowej kontroli decyzji administracyjnych we właściwy sposób służy ochronie praw obywateli i doskonaleniu funkcjonowania administracji państwowej. Wyrazem tego był z jednej strony wzrost skarg wskazujący na zaufanie do niej obywateli, z drugiej - jej wpływ na podnoszenie poziomu pracy administracji, na co wyrażają się wskazując m.in. obywateli się wskaźnika skarg zasadnych.
2. Sąd będzie kontynuować dotychczasową linię orzecznictwa, polegającą na stawianiu wysokich wymagań administracji w zakresie przestrzegania prawa.
3. Sąd będzie również kontynuować swoją uwagę na wzajemnych relacjach NSA z sądami i sądownictwem, gospodarką mieszkaniową i budownictwem, ochroną

ny zdrowia, spraw cenzury.

4. W oparciu o orzecznictwo sądowe rozwijana będzie szeroko, zgodnie ze wskazaniami Rady Państwa, działalność prokuratury. Będą się składać na nią m.in. kierowane do organów administracji państwowej wyższego stopnia wystąpienia uogólniające, spotkania z przedstawicielami kierownictw resortów i organami stopnia wojewódzkiego, dalsze zwiększenie liczby rozpraw wyjazdowych, wnioskowanie zmian w obowiązujących przepisach, udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych, publikacja orzecznictwa sądowego oraz jego popularyzacja w środkach masowego przekazu, udział w szkoleniu pracowników administracji państwowej.
5. W wyniku wzmocnienia Biura Orzecznictwa będą kontynuowane badania i działalność administracji w świetle orzecznictwa sądowego i jego skuteczności oraz podjęte dalsze środki w celu ujednolicenia tego orzecznictwa. Umocniane będą kontakty z nauką, prądami i w celu wykorzystania jej w orzecznictwie sądowym oraz orzecznictwa sądowego w pracach naukowych oraz w procesie dydaktycznym.

6. Składy orzekające NSA będą nadal przedstawiały się do województw w tym samym do rozstrzygnięcia z sądami i sądownictwem budzące poważne wątpliwości, co powinno przyczynić się do zapobiegania rozbieżnościom w orzecznictwie. Zapobieganie rozbieżnościom w orzecznictwie stanowił będzie w dalszym ciągu przedmiot szczególnej troski kierownictwa Sądu.
7. Umocniane będzie szczególnie w sądach i sądownictwie NSA z Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Ad-

ministracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Prokuraturą oraz Sądem Najwyższym.

8. Zorganizuje się Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie oraz w Sądzie w Warszawie nowy wydział procesowy specjalizujący się m.in. w sprawach podatkowych. W związku z tym zachodzi potrzeba powołania dalszych 9-10 sędziów.

9. Konieczne jest zorganizowanie bazy poligraficznej i innych urządzeń technicznych zabezpieczających działalność Sądu oraz wzbogacenie księgozbioru.

Warszawa, styczeń 1983 r.

TABELA NR 1  
Skargi na decyzje administracyjne według rodzaju spraw / rok 1982 /

Ip.	Rodzaje spraw	wpływ	% sumy wpływów	Zatwierdzono w tym x/1	Zatwierdzono na rozprawach w tym x/1	%
1	budownictwo	1204	13,7 %	852	312	36,6 %
2	cewy i opłaty	16	0,2 %	8	1	12,5 %
3	drogi publiczne	86	1 %	59	18	30,5 %
4	działalność w dziedzinie wytwórczości	81	0,9 %	68	24	35,3 %
5	evidencja ludności	139	1,6 %	87	24	27,6 %
6	geologia, geodezja	63	0,7 %	44	12	27,3 %
7	gospodarka komunalna i mieszkaniowa	2943	33,6 %	2075	842	40,6 %
8	gospodarka paliw.-energ.	42	0,5 %	17	5	29,4 %
9	gospodarka wodna	93	1,1 %	60	20	33,3 %
10	gospodarka żywnościowa	-	-	-	-	-
11	podatki i cła	1070	12,2 %	620	202	32,5 %
12	obrót nieruchomościami	12	0,1 %	5	3	60 %
13	ochrona przyrody	70	0,8 %	66	19	28,8 %
14	osłata i wychowanie	27	0,3 %	5	1	20 %
15	planowanie przestrzenne	14	0,2 %	5	2	40 %
16	rolnictwo i leśnictwo	2230	25,4 %	1441	425	29,5 %
17	uprawnienia do wykonywania określonych czynności	9	0,1 %	5	1	20 %
18	wydziały	320	3,7 %	247	88	35,6 %
19	zatrudnienie i sprawy socjalne	116	1,3 %	19	8	42,1 %
20	zdrowie i opieka społeczna	108	1,2 %	55	26	47,3 %
21	inne	107	1,2 %	11	3	27,3 %
22	OGÓLNE	8770	100 %	5749	2036	35,4 %

x/ uwzględniono: uchylono decyzje /art. 207 § 2 kpa/, stwierdzono nieważność decyzji /art. 207 § 3 kpa/, stwierdzono niezgodność decyzji z prawem /art. 207 § 4 kpa/.

Skarżni na decyzje organów administracji II instancji według województw  
za 1992 rok

Lp.	Województwo	Wpływ	% sumy wpływów	Zakreślono na rozprawach		%
				Ogółem	w tym uwzględnio- no	
1	SL Warszawa	787	9,7%	455	170	37,4%
2	Śląskopodlasie	57	1,2%	68	25	36,8%
2	Śląskopodlasie	345	4,3%	206	53	25,7%
4	Bielskie	171	2,1%	113	48	42,5%
5	Bydgoskie	233	2,9%	216	70	32,4%
6	Chełmskie	66	0,8%	34	6	17,6%
7	Ciechanowskie	82	1%	51	21	41,2%
8	Częstochowskie	142	1,8%	100	30	30%
9	Dłubskie	63	0,8%	44	11	25%
10	Opolskie	389	4,8%	299	106	35,5%
11	Opole	36	0,4%	29	8	27,6%
12	Jeleniogórskie	102	1,3%	79	34	43%
13	Kaliskie	186	2,3%	122	51	41,8%
14	Katowickie	378	4,8%	242	62	25,7%
15	Kieleckie	174	2,1%	135	47	34,8%
16	Konarskie	118	1,5%	110	44	40%
17	Koszalińskie	71	0,9%	61	23	37,7%
18	Krakowskie	448	5,6%	276	106	38,4%
19	Krośnieńskie	122	1,5%	78	27	34,6%
20	Legnickie	53	0,6%	50	12	24%
21	Łódzkie	69	0,8%	45	13	28,9%

22	Subelskie	171	2,1%	111	41	36,9%
23	Tomiszkie	104	1,3%	78	27	34,6%
24	Łódzkie	311	3,9%	193	74	38,3%
25	Wrocławskie	161	2%	114	45	39,8%
26	Ciechanowskie	135	1,7%	84	32	38,5%
27	Opolskie	122	1,5%	60	30	33,3%
28	Ostrołęckie	86	1,1%	50	18	36%
29	Piasek	46	0,6%	55	16	28,1%
30	Świdwińskie	120	1,5%	69	17	24,6%
31	Pociskie	95	1,2%	46	19	41,3%
32	Poznańskie	354	4,4%	224	72	32,1%
33	Przemyskie	52	0,6%	41	17	41,5%
34	Radomskie	216	2,7%	142	63	44,7%
35	Rzeszowskie	131	1,6%	89	33	37,1%
36	Siemiatyckie	188	2,3%	98	31	31,6%
37	Sieradzkie	85	1%	46	15	30,6%
38	Sieroniowski	161	2%	96	28	29,2%
39	Słupskie	86	1%	80	42	52,5%
40	Suwałskie	92	1,1%	62	20	32,3%
41	Szczecińskie	220	2,7%	179	54	30,2%
42	Tarnobrzeskie	68	0,8%	57	21	36,6%
43	Tarnowskie	137	1,7%	101	40	36,5%
44	Toruńskie	151	1,9%	135	56	41,2%
45	Turkowskie	105	1,3%	79	29	36,7%
46	Włocławskie	97	1,2%	71	24	33,9%
47	Wrocławskie	271	3,3%	228	81	35,5%
48	Zamojskie	106	1,3%	53	24	45,3%
49	Zielonogórskie	109	1,3%	71	33	46,5%
50	Ogółem (od 1-49)	8116	100%	5559	1969	35,4%