
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 to po raz pierwszy na przedstawienie wyników działalności Sądu w dwóch porównywalnych okresach 1/. W roku 1982 podstawową funkcją sądu było o r z e c z n i c t w o, a także zgodnie ze wskazaniami Rady Państwa coraz szerzej rozwijana działalność p r o f i l a k t y c z n a. Na plan dalszy weszły natomiast czynności typu organizacyjnego charakterystyczne dla pierwszego okresu działalności Sądu.

Zdany w stanie prawnym kształtujące z a k r e s kontroli sądowej władzy na presterzeniu 1982 r. dwójaki charakter. Niektóre nowe ustawy p o t w i e r d z a ły wyjątknie kompetencję 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 wzmocone wpisną do księgi zasad prawnych uchwałą sądu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 listopada 1982 r. III AZP 6/82. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych poddała natomiast w art. 38 wyraźnie określone decyzje ze stosunku pracy urzędników mianowanych kontroli NSA. Z drugiej jednak strony spory ze stosunku pracy mianowanych nauczycieli oraz naukowo-dydaktycznych nauczycieli akademickich

1/ W roku 1980 Sąd podjął działalność dopiero z dniem 1 września, co uniemożliwiało 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 zobowiązań podatkowych od państwowych jednostek organizacyjnych oraz sprawy dotyczące postępowania wobec osób uchylających się od pracy lub nauki.

Ustawodawstwo stało się o wiele głośniejsze 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, z czego trzy zostały cofnięte. Były próby zaskarżenia do Sądu decyzji w sprawie internowania oraz rzwyżywania stowarzyszeń. Skargi te były odrzucone przez Sąd w postępowaniach niejawnych z powodu braku właściwości NSA w tych sprawach.

2. Wpływ spraw

1. Okres sprawozdawczy charakteryzował się zgodzie 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 załatwieniu 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 wyjaśnieniu 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 pilskiego 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 siedziby Sądu. 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 większy wpływ skarg /4,3 %/ niż uprzemysłowione, z dużym ośrodkiem miejskim i Ośrodkiem Zamiejscowym NSA województwo wrocławskie /3,3 %/. Rolnicze województwo ościarskie ma większy wpływ /1 %/ niż odpowiadające mu charakterem pod względem gospodarstwa i liczbą ludności województwo zielonogórskie /0,6 %/.

W tej sytuacji umiarkować się hipotetyczna zaprezentowana w poprzednim ubiegłorocznym, że liczba skarg przez województwa należy,

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

3. Pod względem rodzaju w y m 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 %/.

Nieznaczny 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 d o m i n o w a ł y 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 t e r e n o w y m zakresie działania /92,6 %/. Decyzje n a c z e l n y c h lub centralnych organów edministracji państwowej zaskarżono w 654 sprawach /7,4 % wpływów/. Najwięcej skarg dotyczyło decyzji Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /183/, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej /99/, Zdrowia i Opieki Społecznej /82/ oraz Głównego Urzędu Cez /18/.

5. Skargi dotyczyły w zasadzie d e c y z j i administracyjnych. Skargi n a b e z c z y n n o ś ć organów administracji państwowej w sprawach, w których należało wydać decyzje, wpływały sporadycznie /59/, co stanowiło niecałe 0,7 % wpływu. Wskaznik ten utrzymywał się zatem na poziomie 1981 r.

6. Skargi pochodziły przede wszystkim o b y w a t e l l /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/ KPA/. Prokuratorzy skierowali do NSA dwie skargi.

3. Postępowanie sądowe; sprawność postępowania

1. Naczelny Sąd Administracyjny załatwił 8.738 spraw. Po raz pierwszy większość spraw została rozpoznana na r o z p r a w a c h. Skargi te były zatem badane do do ich zasadności. W roku 1982 rozpoznano w tym trybie 5.753 sprawy, tj. 65,8 %. Oprócz tego załatwiono 2.985 skarg na postanowieniach n i e j a w n y c h /34,2 %/. Wśród spraw rozpoznanych na rozprawie 17,6 % spraw było uprzednio rozpoznawanych nposiędzeniach nięających w zakresie przywrócenia terminu do wniesienia skargi, uszczerbku wpisui, zwolnienia od kosztów, wstrzymania decyzji, bądź też zbadań w skomplikowanych sprawach kwestii dopu-

czalności skargi ze względu na właściwość NSA.

Ze spraw załatwionych na posiedzeniu niejawnym, głównie przez odrzucenie skargi, najczęstszym 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 wpływu czasu od wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Z innych powodów odrzucenia skarg należy wymienić nie uiszczenie przez stronę skargującą wpisu od skargi, brak właściwości NSA do rozpoznawania skarg na określonego rodzaju decyzje /np. w sprawach paszportowych, stowarzyszeń, internowania, ze stosunków pracy, pracownic, w powoływanych / lub na określonego rodzaju / lub o czynności /np. na akty o charakterze ogólnym, akty administracyjne wewnętrzne/, wniesienie skargi po terminie przy braku podziału do jego przywrócenia lub nie wyszczególnienie 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. Adwokatki występowali bowiem tylko w niektórych

sprawach. Stwierdzano natomiast, że organy administracji nie pouczyły stron, że zażalenie decyzji do Sądu może nastąpić wyłącznie z powodu naruszenia prawa. Wprawdzie większość obywateli nie rozróżnia kontroli pod względem legalności od kontroli w zakresie oszczędziliby im wszczęcia spraw przed Sądem, gdy niech niekiedy poglądy na rozprawach, że odpowiednia informacja oszczędziliby im wszczęcia 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 zaalecenia terenowym organom administracji państwowej uzupełnienia pouczeń, które nie były jak dotąd stosowane w całym zakresie.

Wypadki niepouczenia stron o możliwości wniesienia skargi do Sądu najczęściej występowały 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. Takie brak pouczenia był także wynikiem nie nadawania rozstrzygnięciom organów formy decyzji - np. niektóre odmowy stwierdzenia choroby zawodowej, odmowy zakwalifikowania do przydziału lokalu mieszkalnego, odmowy wydania pozwolenia na budowę.

Z drugiej strony spotykano się wypadki załatwiania 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 dotyczące np. zapomóg, zasiłków, dotacji, dystyngacji.

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 zawiadomień. Uchybienia te były przedmiotem sygnalizacji organom administracji, jak dotychczas bez większego skutku.

3. Wskazanie na to, że w 1982 roku, w Gdańsku, w Katowicach i w Warszawie, w których organach administracji państwowej, których pełnomocnicy organów administracji państwowej, których 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 zaledwie 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 spotkał się w prasie z krytyką nie brania udziału w rozprawach sądowych jego pełnomocników, przyznał w końcu do tego, że taka praktyka

wynikała z intencji nieutrudniania Sądowi 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 lokalnych i budowlanych, natomiast minimalny w grupie spraw melioracyjnych, akt stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk.

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

Prokuratorzy 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 występowała z reguli prokuratorzy prokurator wojewódzkich, a niekiedy rejonowych.

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

4. Do rozpoznania w roku 1983 pozostało 1.948 spraw, co stanowi 2,7 przeciętnego miesięcznego wpływu. W porównaniu z okresem ubiegłorocznym /2,8 / pozostałość wynosiła nieznaczna tendencję spadkową. Pozostałość tę należy 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. Pozostałość w ośrodkach zamiejscowych są minimalne lub umiarkowane /od 1,4 przeciętnego miesięcznego wpływu we Wrocławiu, do 2,7 w Gdańsku/. W Sądzie w Warszawie pozostałość na dzień 1 stycznia 1983 r. wynosiła natomiast 1.126 spraw, to jest 3,3 przeciętnego 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 warunków działalności administracyjnej, NSA wychodził z założenia, że organom administracyjnym powinno być stawiane wymagania, by 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 rozwijania w trybie administracyjnym umów ich wieczystego użytkowania. Wyhodując z założenia, że wprawdzie problem lokalowy 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 naruszanie przez organy administracji przepisów prawa lokalowego, poprzez odmowę przyznania najemcom przewidzianych w nich uprawnień.

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

Większość skarg w sprawach r o l n y c h stanowiły skargi dotyczące sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, a mianowicie skargi na decyzje dotyczące wyznaczania kandydata na nabywcę gruntów. Jedną z przyczyn dużej ilości skarg był obowiązek 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 ubiegało się szereg osób. Niekiedy dochodziło nawet do konfliktów pomiędzy mieszkańcami sąsiednich wsi. Stwierdzano dokonywanie przez organy administracji prób olejania przepisów przyznających pierwszeństwo nabycia gruntów dzierżawcom, np. poprzez zawieranie z upatrzonymi z gó-

ry kandydatami umów dzierżawy już po wszczęciu postępowania w sprawie sprzedaży gruntów. Także przepiny dotyczące zaniżania 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 PFZ. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie stał na gruncie ścisłego przestrzegania przepisów o pierwszeństwie nabycia 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 gwarancję najlepszego wykorzystania gruntów a także uwzględnienia potrzeby poprawy struktury przestrzemnej gospodarstw, gdy przez nabycie gruntów PFZ mogłoby nastąpić likwidacja szacownych pól, enklaw i półenklaw, słabości gruntowych /np. drogi koniecznej/ itp.

Znaczną liczbę skarg dotyczyła opłat za wykazanie 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 niejednołatość stosowania prawa rodziła poczuć kuzyny 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 wyraża na to uwagę Ministerstwu Rolnictwa.

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

W sprawach podatkowych, w których obserwuje się coraz częstsze poszukiwanie ochrony sądowej zwłaszcza przed decyzjami w sprawach podatku dochodowego.

Co i obrotowego, od nabycia praw majątkowych i darowizn oraz w sprawach podatku wyrównawczego, stwierdzano głównie uchylenia proceduralne. Częstoymi przyczynami uchylania 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 podatkownikowi poczucia stabilności i nie pozostawało bez wpływu na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej.

Wielokrotnie uchylenia 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 równocześnie próbom bezzasadnego uchylania się od obowiązku podatkowego.

NSA kierując się potrzebą zwalczania zaniedbań powodujących 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 wysokich kar za zanieczyszczenie środowiska.

W licznej grupie spraw z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej na szczególne podkreślenie zasługują skargi dotyczące odmowy stwierdzenia choroby zawodowej. NSA przeciwnie stawiał się praktyce organów Państwowej Inspekcji Sanitar-

nej, które w sposób niezasadniony przerzucały na obywateli ciężar dowodu, żądając np. od skarżących - pracowników służby zdrowia, wskazania od kogo imienne zaraził się wirusem żółtaczki zakazanej, chociaż byli zatrudnieni przy pracach narażających ich na stały kontakt z chorymi na tę chorobę. W sprawach tych często pomijano 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 interpretowania prawa materialnego na niekorzyść strony oraz brak w postępowaniu dowodowym były przyczyną uchylania wielu zaskarżonych decyzji.

2. Ze względu na jednoinstancyjność postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a także istnienie ośrodków zamiejscowych, zapewnienie jednolitości orzeczeń w stosunku do praw stanowi jeden z podstawowych problemów w działaniu NSA. Dla rozwiązania tego problemu rozszerzono praktykę wydawania komunikatów dotyczących, informujących sędziów NSA o treści rozstrzygnięć prece dentów, a także o wiążących się z działalnością NSA orzeczeniach Sądu Najwyższego. Treść wydawanych komunikatów o komunikatów o ważniejszych kwestiach prawnych rozstrzygniętych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poszerzono, zamieszczając w nich także tezy i fragmenty uzasadnień tych orzeczeń Sądu Najwyższego, które wiążą się z zakresem kompetencji NSA.

Ujednoliceniu i zapewnianiu prawidłowości orzecznictwa, służą również spotkania sędziów, na których omawiane są kwestie prawne, nasuwające wątpliwości 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 zagadnieniom stosowania prawa. W obydwu spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele Sądu Najwyższego, Prokuratury Generalnej, Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Finansów.

3. W 1982 r. wpłynęło do uprawnionych podmiotów 328 podań /wystąpień/ o złożenie rewizji nadzwyczajnej, z czego 252 zostały złożone przez obywateli, a 76 przez organy administracji państwowej. Do Ministra Sprawiedliwości 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 wystąpienia o wniesienie rewizji nadzwyczajnej, w tym 25 od obywateli.
- Z tej liczby, uprawnione organy złożyły do Sądu Najwyższego 21 rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, z czego 12 rewizji nadzwyczajnych - Minister Sprawiedliwości, 6 - Prokurator Generalny PR, 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 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 założeń Rady Państwa, udzielonych po rozpatrzeniu sprawozdania z działalności NSA w 1981 roku, przeprowadzono badanie wykonania przez terenowe organy administracji państwowej wyroków NSA. W tym celu Prezes NSA wystąpił do wojewodów o sporządzenie nie wypełnienia i nadesłania Sądom 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: łódzkiego, śląskiego, tarnobrzelskiego, tarnowskiego i wrocławskiego.

Podstawę badania stanowiły 593 "karty kontrolne wykonania wyroku". Wynika z nich, że organy administracji po otrzymaniu akt i wyroku wydały 368 decyzji o wartości 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 wyrok NSA nie został wykonany przez wydanie decyzji. Z pism wojewodów wynika, że wśród niektórych pracowników administracji istniały wątpliwości, czy potrzone jest wydanie decyzji po uchyleniu przez NSA zakazanej decyzji. Niezależnie od podejmowanych dyskusji we własnym zakresie NSA zamierza zwrócić się do Prokuratury Generalnej, aby wykorzystując swoje uprawnienia kontrolne w zakresie strzeżenia praworządności, przeprowadziła kontrolę w tych sprawach.

W 164 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 uchyłona.

przez NSA nie musi oznaczać, że organ administracji ponownie naruszył prawo. Niektóre decyzje zostały bowiem uchylone tylko ze względu na rażące 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 liczby 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 wnioskowo przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i uzasadnienie decyzji przekonano ich o niesłuszności skargi.

Sposób 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 sygnalizowane właściwym wojewodom.

Uchylenie zaskarżonej decyzji lub stwierdzenie jej nieważności powoduje z reguły nałożenie na organ administracji państwowej obowiązku zwrócenia stronie kosztów postępowania. W wyniku badania ustalono, że koszty postępowania zostały zwrócone w 75 % ogólnej ilości zbadanych 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 wykorzystując analizę 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 olisty niż nadawali do wiadomości NSA kopie wydanych przez siebie zarządzeń. Wojewodowie kszaltowali, ostatecznie oraz Prezydent Miasta Warszawy wyrazili przy sposobności zainteresowanie otrzymywaniem 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 d o k o n a n i e o c e n y działalności organów administracji państwowej tylko w tej części, w której organy te wykonują orzecznictwo administracyjne w zakresie podlegającym kontroli NSA. Ocena obejmuje wprawdzie tylko wyłonek pracy administracji państwowej, jednakże wyłonek realizowany w drodze rozstrzygnięć władczych, egzekwowanych w razie potrzeby w drodze przymusu administracyjnego. Jest to więc szczególnie wrażliwa płaszczyzna styku obywateli z urzędami, 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 1 l o z o a s k a r g 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 przymusy 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 uchwalaniu 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 wiedzą 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 ę 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 zatem, że 1 o 6 p u n k t ó w / o b n i ż e n i e s i ę w s k a ż n i k a skarg zasądzonych w porównaniu z rokiem 1981, choć liczebna skarg uwzględnionych w liczbach bezwzględnych była znaczenie wyższa w 1982 r. ⁸⁷⁰³⁹ W porównaniu z 837 w 1981 r. Jest to wynikiem znacznego wzrostu wpływów 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 wzręte 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. Poprawy tej należy jednak nadal

uznać za dostateczną.

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

O ile w Grupie spraw mieszkaniowych i komunalnych w roku 1981 wskaźnik skarg uwzględnionych spraw wynosił 40,1 %, to w 1982 r. nasłatkowo bardzo nieznaczne pogorszenie 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 wykazuje wyraźną poprawę, a mianowicie spadek z 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, wyrażającą się w obniżeniu się wskaźnika skarg uwzględnionych z 41,7 % do 36,6 %. Wyraźny spadek wskaźnika dotyczył również skarg w sprawach podatkowych i celach, a mianowicie z 47 % do 32,6 %.

Najwyższy wskaźnik skarg uwzględnionych charakterystyczny dla sprawy zdrowotnej i opieki społecznej /47,3 %/ oraz zatrudnienia i spraw socjalnych /42,1 %/.

5. Poważne zróżnicowanie wykazuje również skuteczność spraw przeciwko terenowym. Wskaźniki z województw o najsilnym wpływie skarg mogą być wprawdzie

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

Najniższy wskaźnik odnotowano w województwach: chełmskim /17,6 %/, legnickim /24 %/ oraz piotrkowskim /24,6 %/.

Co do województw charakteryzujących 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 %/. Wyraźna zmiana 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 uwzględnienia skargi przyjął:

 - stwierdzenie nieważności i zaskarżonych 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 %/.

- uchylenie decyzji wyłącznie z powodu naruszenia innych przepisów o postępowaniu mogących mieć wpływ na wynik sprawy /43,4 %/ oraz

- uchylenie decyzji z powodu r 6 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 uchylił 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 ostrej-szej kwalifikacji naruszeń prawa przez składy orzekają-ce. Przekrój skarg uwzględnionych pod względem r z e -c z o w y m, zostanie przedstawiony w dziale omawia-jącym ocenę działalności organów administracji państwo-wej w świetle orzecznictwa NSA.

Najczęstszym rodzajem uchybień 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, przeprowa-dzenia dowodów wnioskowanych przez strony, rozważenia całokształtu dowodów zebranych w sprawie, rozstrzygnięcia

spraw mając na względzie interes społeczny oraz uzasad-niony interes stron itp.. Stwierdzone przez Sąd narusze-nia tych przepisów, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, powodują konieczność uwzględnienia skarg i uchy-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.

Brak postępowania dowodowego obserwuje się we wszy-skich rodzajach spraw rozpatrywanych przez NSA. Braki te rażą jednak szczególnie w sprawach mających istotne znaczenie dla interesu społecznego oraz interesu oby-wa-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 wniesienia do niego skargi na naruszającą 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 obywateli sądowych wdrażając organy administracji do przestrzegania prawa.

Na podstawie spraw rozpoznawanych przez Sąd rozwi-jała była natomiast działalność profilaktyczną 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 sygnalizujące uchyleń w poszczególnych i n d y w i d u-
a l n y c h sprawach. Liczba ta nie obejmuje uwag, prze-
kazanych organom administracji przez przewodniczących wydziałów i prezesów ośrodków zamiejscowych w indywidualnych sprawach procesowych, dotyczących uzupełnienia, bądź uporządkowania akt, a niekiedy także odpowiedzi na skargę.

Szczególne uwagi przytaczano w NSA do wystąpień z o g ó l n i a j ą c y c h stwierdzone uchyleń, lub wskazujących na wadliwe rozważania legislacyjne. Skierowano 32 takie wystąpienia połączone na ogół z su-
gestiami co do potrzeby zmiany błędnej praktyki. Tego 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 wojewodów 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 Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie zmiany przepisów

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 malunkowych.
Do wojewody Olsztęńskiego skierowano np. wystąpienie wska-
zujące na jaskrawe naruszenie prawa oraz narazenie Skar-
bu Państwa na straty finansowe wskutek namledbań przy
ustaleniu lokalizacji domów leśniczowych.

Wystąpienia - jak wynika z otrzymanych odpowiedzi,
spotykały się na ogół z prawidłową reakcją adresatów,
którzy podejmowali stosowne działania w celu wyeliminowa-
nia uchybień lub zapobiegania ich powstawaniu. Inter-
nowano również Sąd o podjętych środkach dyscyplinujących
pracowników urzędów.

2. O ile w roku 1981 zorganizowano 2 s e s j a y j a z-
d o w e / z Lublinie i Olsztynie/, to w okresie sprawoz-
dawczym - zgodnie z zaleceniami Rady Państwa - zwięzłono-
no ich ilość do 16. Zorganizowano je w miastach Podlaskiej,
Białej Białej, Częstochowie, Gorzowie, Jeleniej Górze,
Kaliszu, Koninie, Krosnie, Legnicy, Nowym Sączu, Opolu,
Piotrkowie Trybunalskim, Rzeszowie, Szczecinie, Tarno-
wie i Wodzisławiu. Przewodniczącym rozpraw przewodniczali
się pracownicy urzędów wojewódzkich oraz urzędów miast
i gmin. Do osądcy sprawy miały one możliwość przedysku-
towania z sędziami zagadnień prawnych, które wyłożyły
oile w toku rozprawy, a także innych, interesujących pra-

owników administracji, wyniki rozpraw omawiano również z wojewodami.

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

4. Celem informacyjnym oraz profilaktycznym służyły także wystąpienia kierownictwa i sędziów NSA w telewizji i oraz w radiu. Zorganizowano także konferencję prasową dla dziennikarzy - publicystów społeczno-prawnych. Kierownictwo NSA udzielało również wywiadów dziennikarzom.

Systematycznie zamieszczane są publikacje na temat działalności oraz znaczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w dzienniku "Rzeczpospolita". Dość często zamieszcza je tygodnik "Prawo i Życie", a systematycznie dwutygodnik: "Gazeta Prawnicza" oraz "Rada 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 Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" oraz organ Prokuratury PRL "Problemy Praworządności". Orzeczenia zamieszcza również miesięcznik "Organizacja - Metody - Technika". Wkrótce ukaze 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 obywatele stykają się najpóźniej i zagadnieniu kształtowania prawnego 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 orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego były wykorzystywane także w drodze przekazywania uwag Sądu 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 zawodzie radcy prawnego, 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 uwagi 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 udzielało Sądowi szerokiej pomocy w przygotowywaniu technicznych do utworzenia z dniam 1 kwietnia 1983 r. Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie. Zgodnie z postulatami kierownictwa NSA Minister Sprawiedliwości zmienił regulamin biurowości NSA, co ułatwiło 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 nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, przy czym do Ministra Sprawiedliwości kierowana jest największa liczba podań o wniesienie rewizji nadzwyczajnej.

2. S. a. d. N a j w y ż s z y 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 bliźszego 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 P r o k u r a t u r ą miało na celu głównie zapewnienie udziału prokuratorów w rozprawach przed Naczelnyim 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 kwestiach prawnych rozstrzygniętych w orzecznictwie Maczelnego Sądu Administracyjnego i o kierunkach orzecznictwa.

Ma uwagę zaszczepia inicjatywy podejmowane przez prokuratury terenowe. Prokuratura Wojewódzka w Warszawie we współpracy z Oddziałem Prawnym Miura-Organizacyjno-Prawnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy przeprowadziła na tle orzecznictwa NSA analizę rodzajów 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 Ministrem Stawami Administracji, Gospodarki i Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz z innymi ówczesnymi 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 szlacheńskich sądów Maczelnego Sądu Administracyjnego.

Realizując zalecenia Rady Ministrów nawiązano współpracę z tymi ministerstwami w szczególności zorganizowano spotkania z przedstawicielami Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, połączono omówienie stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Podobne spotkania zorganizowano z przedstawicielami Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, celem ujednolicenia poglądów w kwestiach stosowania przepisów o sprzedaży lokali w domach wielokвартирных oraz przepisów prawa budowlanego dotyczących stosowania odstępów od norm technicznych w budownictwie. Spotkania były pogłębione i wypracowały się do zbliżenia poglądów oraz pozwoliły omówić środki dla ujednolicenia 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. Oraz 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 śledzbach 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, zwłaszcza prawa administracyjnego. Zapraszani są oni i uczestniczą w konferencjach sędziów, a nadto opracowują głosy do ważniejszych procedurowych 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 Naczelny Sądzie Administracyjnym złożyli wizyty prawnicy naukowcy 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 epurującymi kontrolę nad działalnością administracji w innych krajach zwłaszcza w państwach socjalistycznych oraz ośrodkami naukowymi, byłoby bardzo pożyteczne z punktu widzenia rozwoju wysiłu 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-gospodarcza.

1. Na przestrzeni roku nie zaszły poważniejsze zmiany ilościowe w obsadzie o s o b o w e j Sądu. Sąd pracował 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 powyższym 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 administracji 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 w Warszawie, obejmującego swoim zakresem działania wo-

jewództwa: białkopodlaskie, chełmskie, lubelskie, tarnobrzezkie oraz zamojskie^{2/}. Powinno to ułatwić kontakty bezpośrednie z Sądem uczestnikom postępowania z tej części państwa oraz odciążyć nieco Sąd w Warszawie^{3/}. Względy specjalizacji oraz zwiększający się wpływ spraw podatkowych uzasadniają również powołanie w Sądzie w Warszawie t r z e c i e o wydzielu 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 l o k a l o w e Sądu w Warszawie. Troską kierownictwa pozostaje natomiast nadal sprawa b a z y p o - l i t e r a t o r n e j . Sąd nie posiada nawet od dłuższego czasu koparki, co utrudnia powielanie orzeczeń, opracowań i innych dokumentów.

3. Sprawy s o c j a l n e pracowników Sądu oraz awansów i nagród były załatwiane 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 ruchu związkowego i zakomunikowanie na tym tle stosunków, jako re-

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

^{3/} 4, spośród 5 województw, wchodził dotąd w skład okręgu Sądu w Warszawie.

prezentację pracowników powołano natomiast Radę Pracowniczą. Po zamieszczeniu stanu wojennego Rada ta wznowiła działalność. Pracownicy NSA korzystają 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 wynagrodzenie pracowników Sądu, podczas gdy opłaty sądowe pozostały na niezmiennym pułapie 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 p r a w o b y w a t e l i i doskonaleniu f u n k c j o n o w a n i a a d m i n i s t r a c j i 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 wydeje się wskazywać m.in. obniżenie się wskaźnika skarg zasadnych.
2. Sąd będzie kontynuować dotychczasową linię orzecznictwa, polegającą na stawianiu wysokich w y m a g a ń administracji w zakresie przestrzegania prawa.
3. Sąd będzie również k o n c e n t r o w a ć swoją uwagę na w a ż n y c h z a g a d n i e m i a c h z zakresu rolnictwa, gospodarki mieszkaniowej i budownictwa, ochrony

ny zdrowia, spraw cenzury.

4. W oparciu o orzecznictwo sądowe rozwijana będzie szeroko, zgodnie ze wskazaniami Rady Państwa, działalność p r o - f i l a k t y c z n a . 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 b a d a n i a działalności administracji w świetle orzecznictwa sądowego i jego skuteczności oraz podejmowane dalsze środki w celu ujednolicenia tego orzecznictwa. Umocniane będą kontakty z n a u k ą , p r a w a ; w celu wykorzystywania jej w orzecznictwie sądowym oraz orzecznictwa sądowego w pracach naukowych oraz w procesie dydaktycznym.
6. Składy orzekające NSA będą nadal przedstawiały S a d o w i N a j w y ż s z e m u do rozstrzygnięcia z a g a d n i e n i a p r a w n e 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 s p ó ł d z i a ł a n i e NSA z Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Ad-

ministracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska,
Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Proku-
raturą oraz Sądem Najwyższym.

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

9. Konieczne jest zorganizowanie bazy poligraficznej i in-
nych 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	Zatwierdzone na rozprawach ogółem w tym x/	uwzględniono w tym x/	%
1	budownictwo	1204	13,7 %	852	312	36,6 %
2	ceny i opłaty	16	0,2 %	8	1	12,5 %
3	drogi publiczne	86	1 %	59	18	30,5 %
4	działalność w dziedzinie wytwarzności	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	32,6 %
12	obrot nieruchomości	12	0,1 %	5	3	60 %
13	ochrona przyrody	70	0,8 %	66	19	28,8 %
14	oswata 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	uprawienia do wykonywa- nia określonych czynności	9	0,1 %	5	1	20 %
18	wyłączanie	320	3,7 %	247	88	35,6 %
19	zatrudnienie i sprawy socjalne	116	1,3 %	19	8	42,1 %
20	zdrowie i opieka	108	1,2 %	55	26	47,3 %
21	inne	107	1,2 %	11	3	27,3 %
22	OGÓŁEM	8770	100 %	5749	2036	35,4 %

x/ uwzględniono: uchyłono decyzje /art. 207 § 2 kpa/, stwierdzono nieważ-
ność 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	Zachowano na rozprawach	
				Ogółem	w tym uwzględnie- no
1	SL Warszawa	787	9,7%	455	170
2	Śląskopodlaskie	67	1,2%	66	25
3	Świętokrzyskie	345	4,3%	206	53
4	Bielskie	171	2,1%	113	48
5	Świętosławskie	233	2,9%	216	70
6	Chełmskie	66	0,8%	34	6
7	Ciechanowskie	82	1%	51	21
8	Częstochowskie	142	1,8%	100	30
9	Elbląskie	63	0,8%	44	11
10	Łódzkie	389	4,8%	259	106
11	Garwolińskie	36	0,4%	29	8
12	Jeleniogórskie	102	1,3%	79	34
13	Kaliskie	186	2,3%	122	51
14	Katowickie	378	4,8%	242	62
15	Kieleckie	174	2,1%	135	47
16	Konin	118	1,5%	110	44
17	Koszalińskie	71	0,9%	61	23
18	Krakowskie	448	5,6%	276	106
19	Krośnieńskie	122	1,5%	76	27
20	Legnickie	53	0,6%	50	12
21	Łęczyńskie	69	0,9%	45	13

22	Lubelskie	171	2,1%	111	41	36,9%
23	Lubuskie	104	1,3%	78	27	34,9%
24	Łódzkie	311	3,8%	193	74	38,3%
25	Łomżyńskie	161	2%	114	45	39,5%
26	Cielieżyńskie	135	1,7%	84	32	39,4%
27	Opole	122	1,5%	60	30	33,3%
28	Ostrołęckie	66	1,1%	50	18	36%
29	Piasek	46	0,6%	55	16	28,1%
30	Piotrkowskie	120	1,5%	69	17	24,6%
31	Pocisk	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	44,4%
35	Rzeszowskie	131	1,6%	89	33	37,1%
36	Świdwie	188	2,3%	98	31	31,6%
37	Świdwie	85	1%	46	15	30,6%
38	Świdwie	161	2%	96	28	29,2%
39	Świdwie	86	1%	80	42	52,5%
40	Świdwie	92	1,1%	62	20	32,3%
41	Świdwie	220	2,7%	179	34	30,2%
42	Świdwie	68	0,8%	57	21	36,8%
43	Świdwie	137	1,7%	101	40	39,6%
44	Toruńskie	151	1,9%	136	56	41,2%
45	Wągrowskie	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	106	1,3%	71	33	46,5%
50	Ogółem (od 1-49)	8116	100%	5559	1969	35,4%