

**Wyższa Szkoła Humanitas**

---

**Aleksander Kwaśniak**

Numer albumu: 518514

**Rozprawa doktorska**

**Grzywna wymierzana organowi administracji za  
nieprzekazanie skargi sądowi  
administracyjnemu**

Promotor: dr hab. Magdalena Gurdek,  
prof. WSH

Kierunek: Prawo

Sosnowiec 2022

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp .....</b>	<b>4</b>
1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy .....	8
2. Problemy badawcze .....	12
3. Metody badawcze .....	15
4. Układ rozprawy .....	26
<b>Rozdział 1. Rys historyczny sądownictwa administracyjnego .....</b>	<b>28</b>
1. Wprowadzenie .....	28
2. Przed I Wojną Światową .....	29
3. Dwudziestolecie międzywojenne .....	32
4. Polska Rzeczpospolita Ludowa .....	38
5. Po upadku komunizmu .....	46
6. Podsumowanie .....	49
<b>Rozdział 2. Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej .....</b>	<b>54</b>
1. Wprowadzenie .....	54
2. Dyskurs naukowy i przebieg procesu legislacyjnego .....	55
3. Źródła i dysponenci kompletu normatywnego .....	80
4. Podsumowanie .....	89
<b>Rozdział 3. Analiza przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny .....</b>	<b>97</b>
1. Wprowadzenie .....	97
2. Charakter prawny terminu na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu ...	99
3. Wymogi formalne odpowiedzi na skargę i wniosku o wymierzenie grzywny .....	103
4. Artykuł 55 § 2 p.p.s.a. jako źródło nowego, w stosunku do art. 54 § 2 p.p.s.a., obowiązku organu .....	108
5. Zasadność wymierzenia grzywny w sytuacjach nietypowych .....	110
5.1. Grzywna w przypadku skorzystania z możliwości autokontroli .....	117
5.2. Cofnięcie skargi i wniosku o wymierzenie grzywny .....	130
5.3. Grzywna w razie wniesienia skargi obarczonej brakami formalnymi .....	134

5.4.	Grzywna w razie wniesienia skargi niedopuszczalnej .....	135
5.5.	Grzywna w razie wniesienia skargi przez osobę nieposiadającą zdolności procesowej lub legitymacji czynnej.....	150
5.6.	Grzywna w razie wniesienia skargi do sądu albo do organu niewłaściwego	155
5.7.	Nieemożność przekazania skargi wskutek jej nieposiadania z winy organu..	158
5.8.	Wielokrotne wymierzenie grzywny .....	160
6.	Podsumowanie .....	165
<b>Rozdział 4. Analiza regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania.....</b>		<b>169</b>
1.	Wprowadzenie .....	169
2.	Istota grzywny jako sankcji negatywnej .....	171
3.	Forma rozstrzygnięcia .....	174
4.	Środki zaskarżenia.....	176
4.1.	Środek zaskarżenia przysługujący stronie.....	178
4.2.	Dopuszczalność zaskarżenia samej wysokości grzywny .....	184
5.	Nadużycie prawa do sądu .....	186
6.	Nieprzekazanie skargi sądowi jako występki.....	192
7.	Informacje statystyczne .....	195
7.1.	Ilość rozpoznanych wniosków .....	196
7.2.	Wysokość wymierzonych grzywien .....	216
7.3.	Egzekucja grzywien .....	218
7.4.	Rekordy i przypadki recydywy .....	220
8.	Użytkownicy, beneficjenci i maleficjenci schematu działania.....	225
9.	Podsumowanie .....	234
<b>Rozdział 5. Zgodność regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawnomiędzynarodowymi .....</b>		<b>239</b>
1.	Wprowadzenie .....	239
2.	Przedmiot kontroli.....	241
3.	Wzorzec kontroli (prawo do sądu).....	243
4.	Istota kontroli zakresowej .....	257

5. Weryfikacja hierarchicznej zgodności przedmiotu z wzorcem kontroli.....	265
6. Podsumowanie .....	270
<b>Rozdział 6. Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych .....</b>	<b>277</b>
1. Wprowadzenie .....	277
2. Procedury krajowe.....	280
2.1. Odwołanie i zażalenie w procedurze administracyjnej .....	280
2.2. Procedura cywilna i karna.....	281
2.3. Skarga kasacyjna i zażalenie w procedurze sądowniczoadministracyjnej.....	283
2.4. Analiza przyczyn różnic zachodzących między procedurami .....	283
3. Procedury zagraniczne .....	285
3.1. Afryka .....	285
3.2. Ameryka Północna i Południowa .....	287
3.3. Azja, Australia i Oceania.....	293
3.4. Europa .....	298
4. Podsumowanie .....	324
<b>Konkluzje i postulaty <i>de lege ferenda</i> .....</b>	<b>328</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>366</b>
<b>Spis tabel.....</b>	<b>459</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>459</b>

## Wstęp

We wstępie do niniejszej rozprawy należałoby zwrócić uwagę na ideę państwa prawnego, czy też – by użyć słów polskiego ustrojodawcy – demokratycznego państwa prawnego. Otóż, jak słusznie dostrzeżono w literaturze, początków tej idei należy poszukiwać w myśli Wilhelma Petersena z końca XVIII wieku, kiedy to państwo prawne przeciwstawiono państwu policyjnemu<sup>1</sup>. Istotnie, był to okres rodzenia się nowego punktu widzenia na prawa człowieka, okres upadku władzy absolutnej. W czasach współczesnych, zwłaszcza w europejskim kręgu kultury prawnej, rządy prawa jawią się jako oczywistość<sup>2</sup>, wyeksplikowana zresztą przez rodzimego ustawodawcę konstytucyjnego w art. 2 ustawy zasadniczej<sup>3</sup>.

Po co poruszać kwestię ustrojowych pryncypiów w dysertacji poświęconej instytucji grzywny wymierzonej organom administracji publicznej przez sądy administracyjne za nieprzekazanie w ustawowym terminie tym sądom skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę? Związek pierwszego akapitu niniejszej rozprawy z jego tematem przewodnim przejawia się w tym, że niezwykle istotną w demokratycznym państwie prawnym instytucją jest sądownictwo administracyjne. Jak bowiem trafnie wskazano w literaturze przedmiotu, zadaniem sądów kontrolujących administrację publiczną jest nie tylko ochrona praw podmiotowych, ale też ochrona obiektywnego porządku prawnego<sup>4</sup>. Zdaniem niektórych Autorów, sądownictwo administracyjne można wręcz określać mianem szczytowego osiągnięcia państwa prawnego<sup>5</sup>, który to pogląd – zasługujący na pełną aprobatę – ukazuje związek idei państwa prawnego z sądową kontrolą administracji publicznej. Sądy administracyjne postrzega się bowiem, skądinąd w pełni słusznie, w kategorii hamulca

---

<sup>1</sup> Por. C. Forsyth, *Judicial Review and the Constitution*, Oxford-Portland-Oregon 2000, s. 183; E. Zoller, *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008, s. 76; L. Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris 2002, s. 37.

<sup>2</sup> Zob. G. Lautenbach, *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford 2013, s. 24 i n.; cyt. za: J. Supernat, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 116. Szerzej na ten temat: A. Pieniżek, *Demokratyczne państwo prawne. Podstawy doktrynalne, istota i charakter*, Przemysł 1999.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 – ze sprost. i ze zm. – dalej jako: „Konstytucja”, „Konstytucja RP” albo „ustawa zasadnicza”.

<sup>4</sup> Tak m.in. R. Barents, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, „Common Market Law Review” 2014, vol. 51, nr 5, s. 1445; A.J. Bok, *Judicial Review of Administrative Decisions by the Dutch Administrative Courts: Recours Objectif or Recours Subjectif? A Survey Including French and German Law*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, F. Stroink, E. van der Linden (red.), Antwerpen-Oxford 2005, s. 153.

<sup>5</sup> Por. T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 13-14; cyt. za: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 49. Podobnie: I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 32-43; P. Daniel, *Rola sądownictwa administracyjnego na przykładzie względnej dewolucyjności skargi kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2018, nr 23, s. 82.

władzy administracyjnej i strażnika legalności jej działania<sup>6</sup>. Trudno przeto polemizować z tezą, że „państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego”<sup>7</sup>.

„Sądowa kontrola administracji publicznej jest skutecznym instrumentem kształtowania orzecznictwa administracyjnego, zapewniającym legalność i jednolitość w działaniach administracji publicznej”<sup>8</sup>. Zdanie to, wypowiedziane blisko dwie dekady temu przez Jana Pawła Tarno, zdaje się być uniwersalnym na tyle, że niezależnie od reżimu prawnego nic nie traci na aktualności. Koherentnie do powyższego, Eugeniusz Ochendowski wskazał, że „nie można sobie wyobrazić państwa prawa bez sądowej kontroli administracji publicznej, a więc bez sądownictwa administracyjnego. (...) Sądownictwo administracyjne stało się najważniejszą gwarancją systemu państwa prawnego”<sup>9</sup>. Szeroko analizując funkcje sprawowane przez sądownictwo administracyjne, Autor ów zauważa, że „kontrola sądowa decyzji administracyjnych przyczynia się do podniesienia jakości pracy organów administracji państwowej, ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego i wzmocnienia przestrzegania prawa przez aparat administracyjny. Orzecznictwo sądu administracyjnego stanowi też cenny materiał badawczy dla doktryny prawa administracyjnego i wykorzystywane jest w nauczaniu prawa administracyjnego”<sup>10</sup>. Trudno nie podzielić też poglądu, zgodnie z którym „efektywnie działające sądy administracyjne zapewniają (...) poszanowanie praw jednostki. Z kolei brak sądownictwa administracyjnego może czynić pustymi deklaracje zawarte w najlepiej napisanej ustawie o postępowaniu administracyjnym. Brak sądownictwa administracyjnego może uniemożliwiać obywatelom dochodzenie swoich praw, wynikających z postępowania administracyjnego”<sup>11</sup>. Zdaniem Barbary Adamiak, zasadniczą funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praworządności, co nie podważa bynajmniej funkcji ochrony praw podmiotowych jednostki. Jak wskazuje powołana Autorka,

---

<sup>6</sup> Por. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23), s. 125; S. Naszydlowska, *Polski model sądownictwa administracyjnego a zasada dwuinstancyjności*, „Ius Novum” 2008, nr 4, s. 80.

<sup>7</sup> J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 6; cyt. za: M.J. Gabryel, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnej w przypadku odmowy jej rektyfikacji*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019, s. 98.

<sup>8</sup> J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 196.

<sup>9</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, wyd. 5, Toruń 2012, s. 351.

<sup>10</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, wyd. 1, Toruń 1996, s. 36.

<sup>11</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne na tle innych dziedzin prawa*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 17, Warszawa 2015, s. 3.

„jednostka, której prawo podmiotowe zostało naruszone przez wadliwe działanie administracji publicznej, ma zagwarantowaną możliwość prawną usunięcia tego naruszenia w wyniku uruchomienia kontroli sądu administracyjnego. Położenie akcentu na ochronę obiektywnego porządku prawnego powoduje, że ochrona praw podmiotowych jednostki staje się wartością drugorzędną. Ochrona prawa nabytego przez jednostkę nie stanowi wartości szczególnie chronionej, przez przerwienie skutków wadliwych działań administracji publicznej na jednostkę”<sup>12</sup>. W ślad za Dorotą Dąbek, Marta J. Czubkowska i Anna de Ambrosis Vigna wskazują z kolei – nie bez racji – na pewien dualizm przedmiotu kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Na etapie wnoszenia skargi przedmiotem ochrony jest bowiem indywidualny interes prawny skarżącego, ale już w fazie wyrokowania sąd bierze pod uwagę obiektywny porządek prawny<sup>13</sup>. W mojej ocenie, patrząc na funkcje sądownictwa administracyjnego nie sposób tracić z pola widzenia celu, jakiemu owo sądownictwo ma służyć. Należy jednak zdecydowanie odróżnić od siebie cel, w jakim ustawodawca utworzył sądownictwo administracyjne od celu, w jakim inicjowane są postępowania przed tymi sądami. Co do zasady bowiem, postępowanie sądownoadministracyjne uruchamiane jest wskutek skargi wniesionej przez jednostkę niezadowoloną z działania albo braku działania administracji publicznej<sup>14</sup>. O ile zatem celem prawodawcy była szeroko pojęta ochrona porządku prawnego, o tyle z całą pewnością obywatel kierujący skargę do sądu administracyjnego ma na celu ochronę własnych praw podmiotowych. Trafnie przeto powołana wyżej Autorka konkluduje, że „podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego powinna być funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki”<sup>15</sup>.

W porównaniu do sądownictwa powszechnego, sądownictwo administracyjne stanowi stosunkowo młody (względnie niedawno ukształtowany) pion organów ochrony prawnej. Do tego trzeba zauważyć, że w wielu krajach ten pion sądownictwa w ogóle się nie wykształcił i kontrola administracji publicznej jest tam realizowana przez sądy powszechne, a w niektórych państwach nie jest realizowana wcale. Na gruncie prawa polskiego już w literaturze międzywojennej wskazywano jednak na to, że kontrola aktów administracyjnych

---

<sup>12</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 21.

<sup>13</sup> Por. M.J. Czubkowska, A. de Ambrosis Vigna, *Sądowa kontrola zarządzenia organu wykonawczego gminy w przedmiocie zakazu organizowania objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 6, s. 58 z powołaniem na: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa-Kraków 2007, s. 279.

<sup>14</sup> Na marginesie rozważań pozostawiam skargi wnoszone przez podmioty specjalne, takie jak prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich, które to skargi w istocie służą ochronie porządku publicznego i praworządności, a nie ochronie praw danej jednostki – skargi takie inicjują bowiem pomijalny odsetek postępowań sądowych.

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa...*, s. 21; por. również R. Suwaj, *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 200.

w toku instancji jest niewystarczająca, wobec czego jako niezbędne jawi się powierzenie dalszej kontroli organom sądowym, wyposażonym w atrybut niezależności, zatem maksymalnie organizacyjnie i ustrojowo odseparowanym od kontrolowanej przez nie administracji<sup>16</sup>. W owym czasie funkcjonował jednak Najwyższy Trybunał Administracyjny (poprzednik obecnego NSA), czego nie można już powiedzieć o latach powojennych, kiedy to toczyła się ożywiona dyskusja naukowa nad powołaniem i kształtem przyszłego sądownictwa administracyjnego, a co jednak nastąpiło dopiero w roku 1980.

Role współczesnego sądownictwa administracyjnego jest kontrola działalności administracji publicznej<sup>17</sup>, przy czym kontrola ta sprawowana jest wyłącznie pod kątem legalności<sup>18</sup>. O ile ostatnie reformy znacznie poszerzyły możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy obywatelem a administracją, o tyle jednak ciągle podstawową formą kontroli organów administracji jest orzekanie kasatoryjne. Taki model sądownictwa administracyjnego wynika w przeważającej mierze z ujętej w art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasady trójpodziału władzy (zwanego też podziałem monteskiuszowskim). Chodzi mianowicie o to, by sąd administracyjny, w systemie organów władzy publicznej usytuowany w roli judykatury, nie wchodził w rolę egzekutywy zastępując w merytorycznym rozpoznaniu sprawy administracyjnej organ, którego działalność zaskarżono. Argumentem za poszerzeniem możliwości orzekania reformatoryjnego (merytorycznego) przez sądy administracyjne jest z kolei szybkość postępowania. Faktycznie kilkukrotne, bywa że i wieloletnie, odsyłanie sprawy, na rozstrzygnięcie której oczekuje obywatel, pomiędzy sądem administracyjnym a organem administracji publicznej, przypomina przysłowiowe krążenie „od Annasza do Kajfasza”, co w oczywisty sposób może być dla skarżącego frustrujące, a w szerszym wymiarze z pewnością nie sprzyja postrzeganiu państwa jako takiego w kategoriach państwa sprawnego, budzącego zaufanie, sprawiedliwego.

W kontekście powyższych rozważań trafnie Wojciech Chróścielewski i Jan Paweł Tarno wskazują na sprawę sądowoadministracyjną rozumianą jako kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny przez pryzmat podstawowego celu postępowania sądowoadministracyjnego, jakim jest rozstrzygnięcie kwestii zgodności

---

<sup>16</sup> Por. T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 26; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 334; J.S. Langrod, *Kontrola administracji – studia*, Warszawa-Kraków 1929, s. 19.

<sup>17</sup> Por. W. Piątek, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 67-76.

<sup>18</sup> Zob. art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492.



z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej<sup>19</sup>. Trudno też nie przyznać racji Andrzejowi Wróblowi, zdaniem którego „funkcją postępowania sądownoadministracyjnego nie jest zatem konkretyzacja norm prawa materialnego, lecz właśnie kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji (aktów administracyjnych) dokonanej przez kontrolowany organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (...). W tym sensie normy prawa procesowego sądownoadministracyjnego w znacznie węższym zakresie niż normy prawa procesowego cywilnego pełnią funkcję instrumentalną (służebną) w stosunku do norm prawa materialnego, ponieważ nie służą bezpośrednio ich urzeczywistnieniu (konkretyzacji)”<sup>20</sup>.

Niezależnie jednak od obranej koncepcji funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, trudno na dzień dzisiejszy wyobrazić sobie sprawne, a przede wszystkim sprawiedliwe funkcjonowanie państwa, bez poddania działalności administracji publicznej kontroli, i to kontroli sprawowanej przez niezależny sąd, maksymalnie odseparowany od władzy wykonawczej, którą przecież ma kontrolować.

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy

Aby jednak kontrola administracji publicznej „stała się ciałem”, działanie lub zaniechanie musi zostać zaskarżone przez uprawniony do tego podmiot. Sam fakt zaskarżenia (którą to czynność należy utożsamiać z zainicjowaniem postępowania sądownoadministracyjnego) okazuje się być jednak niewystarczający, aby akt kontroli administracji się ziścił. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca w obecnie obowiązującej (od przeszło 15 lat) regulacji procesowej, wprowadził pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Innymi słowy, strona wyrażająca wolę złożenia skargi, powinna skierować ją do organu administracji, którego działanie lub zaniechanie są przedmiotem skargi. Rzeczą tego organu będzie wówczas skompletowanie akt sprawy administracyjnej, sporządzenie odpowiedzi na skargę i przesłanie tej skargi wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy do właściwego sądu administracyjnego<sup>21</sup>. Czynności tej organ powinien co do zasady dokonać w terminie 30 dni od daty wpływu skargi. Zwrotu „co do zasady” użyłem tu celowo, istnieją bowiem przepisy mające charakter *leges speciales*, wprowadzające inny (na ogół krótszy) termin na

---

<sup>19</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 361.

<sup>20</sup> A. Wróbel, [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, wyd. 1, Kraków 2003, s. 293.

<sup>21</sup> Por. art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. – dalej jako: „p.p.s.a.”.

przekazanie skargi sądowi administracyjnemu<sup>22</sup>. Z punktu widzenia rozważań będących przedmiotem niniejszej rozprawy wydaje się być to jednak niezbyt istotne.

W czynnościach, jakie powinien wykonać organ, do którego wpłynęła skarga adresowana do sądu administracyjnego, widać – chciałoby się rzec: niestety – wyraźnie pierwiastek wolicjonalny. Oczywiście, organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa<sup>23</sup>. Rzecz jednak w tym, że nie zawsze rzeczywistość jest zgodna ze stanem prawnym, a nie wszystkie działania człowieka są działaniami legalnymi. Trudno nie dostrzec, że organ w istocie staje przed dylematem decyzyjnym: przekazać skargę, czyniąc zadość regulacji z art. 54 § 2 p.p.s.a., czy też jej nie przekazywać (może wręcz zniszczyć, albo w najlepszym razie odesłać skarżącemu). O tym, że nie są to dociekania czysto teoretyczne, a przeciwnie, codzienność w procedurze sądownoadministracyjnej, będzie się można przekonać na podstawie lektury dalszych rozważań. Jednak nieprzekazanie skargi przez organ sądowi tamuje możliwość rozpoznania przez sąd sprawy zainicjowanej przez skarżącego, a zatem pozbawia go konstytucyjnego prawa do sądu. Trudno, żeby sąd administracyjny rozpoznawał skargę, o której istnieniu nie wie. Nawet gdyby skarżący, świadomie bądź nieświadomie naruszając art. 54 § 1 p.p.s.a., wniósł skargę bezpośrednio do WSA, to i tak zostanie ona – zgodnie z brzmieniem odpowiednich przepisów ustawy procesowej – przesłana przez sąd organowi administracji, który będzie musiał wykonać komplet czynności wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a., o których była już mowa. W żadnym razie postępowanie sądownoadministracyjne nie będzie wówczas faktycznie zainicjowane, dopóki organ nie wypełni swojej powinności. Krótko mówiąc: nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu przez organ administracji pozbawia skarżącego możliwości rozpoznania przez ten sąd sporu, jaki zaistniał pomiędzy tym skarżącym a organem. Nie trzeba dodawać, że organ, którego działanie lub zaniechanie stało się przedmiotem skargi, nie jest szczególnie zainteresowany skarżeniem jego działalności i tym, by sąd tę działalność kontrolował. Takie podejście – z psychologicznego punktu widzenia całkowicie zrozumiałe i normalne – zdaje się zbliżać organ do rozstrzygnięcia przedstawionego wyżej dylematu decyzyjnego w kierunku niekorzystnym dla skarżącego (a zatem: „nie przekazujemy skargi”).

Nie wyprzedzając zawartych w dalszych rozdziałach dysertacji rozważań natury historycznej, warto w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że pod rządami regulacji z roku

---

<sup>22</sup> Jedynie tytułem przykładu, zob. art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902 – dalej jako: „u.d.i.p.”, który skraca termin wynikający z art. 54 § 2 p.p.s.a. do 15 dni. Jednak już sam art. 54 § 2 p.p.s.a. w zdaniu drugim zawiera *lex specialis* wydłużający ów termin do dni 60.

<sup>23</sup> Co jest zasadniczo oczywistością, ujętą przez ustawodawcę konstytucyjnego w art. 7 ustawy zasadniczej.

1980, nie istniały żadne instrumenty mogące przymusić organ administracji do przekazania skargi sądowi. Oczywistym rezultatem tego pominięcia ustawodawczego było pozbawienie prawa do sądu szeregu osób, których skargi nigdy nie zostały przedstawione Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (w owym czasie sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne). Powracając do pośredniego trybu wnoszenia skarg, ustawodawca, pomny wcześniejszych doświadczeń, wprowadził instytucję mającą z jednej strony przeciwdziałać takim nielegalnym i nagannym praktykom administracji, z drugiej strony przymuszać do przekazania skargi sądowi, wreszcie z trzeciej strony karać za niedopełnienie obowiązku w tym zakresie.

Przedmiotem rozważań postanowiłem uczynić instytucję grzywny, jaką sąd administracyjny może wymierzyć organowi administracji na wniosek skarżącego w razie uchybienia obowiązkowi przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy w ustawowym terminie. Zgodnie bowiem z art. 55 § 1 p.p.s.a., w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

W ocenie Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno, „grzywna, o której mowa w art. 55 § 1, w założeniu ma stanowić gwarancję procesową nadania biegu sprawie przed sądem. Powrót do tradycyjnego sposobu wnoszenia skargi (za pośrednictwem organu, którego skarga dotyczy) zrodził obawę (co jest zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę przypadki nawet kilkuletniej zwłoki w przekazywaniu skarg sądowi administracyjnemu, które zdarzały się przed wejściem w życie ustawy o NSA), że niektóre przynajmniej organy będą próbowały przeciwdziałać rozpoznaniu skargi poprzez zaniechanie obowiązków wskazanych w art. 54 § 2”<sup>24</sup>. Blisko dwie dekady stosowania obecnie obowiązującej regulacji pokazały, że z jednej strony obawy wyrażone przez cytowanych Autorów były w pełni uzasadnione, z drugiej zaś strony częstokroć to właśnie wymierzenie grzywny organowi administracji (a niekiedy wręcz samo tylko zagrożenie grzywną) spowodowało prawidłowe przekazanie skargi sądowi administracyjnemu. Innymi słowy, gdyby nie instrument dyscyplinowania opisany w art. 55 § 1 p.p.s.a., skarga w niektórych przypadkach nigdy nie zostałaby przekazana przez organ sądowi.

Zagadnienie to jest istotne z praktycznego punktu widzenia o tyle, że w samym tylko roku 2020 do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 489 wniosków o wymie-

---

<sup>24</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 557-558.

zenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co daje średnio 2 wnioski na każdy dzień roboczy<sup>25</sup>. Twierdzenie zatem, że nieprzekazywanie skarg sądom administracyjnym jest codziennością, nie było bynajmniej twierdzeniem przesadzonym. Nie można przy tym tracić z pola widzenia tego, że rok 2020 był rokiem pandemii, a zahamowanie gospodarki oraz wszelkich innych form aktywności ludzkiej, siłą rzeczy musiało również wpłynąć na mniejszą liczbę spraw sądowych, a tym samym na mniejszą ilość wniosków o wymierzenie organowi grzywny, złożonych w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. W bazie danych sądów administracyjnych<sup>26</sup> odnaleźć można 6262 orzeczenia wydane w tym przedmiocie od początku obowiązywania omawianej regulacji, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r. Tu również należy poczynić istotne zastrzeżenie, że baza ta nie jest bazą kompletną, to znaczy nie zawiera wszystkich orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne. Niemniej nawet gdyby przyjąć liczbę 6262 za rzeczywistą ilość orzeczeń w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, to po podzieleniu jej przez 17 lat obowiązywania regulacji, otrzymujemy wynik 368 spraw rocznie. Obrazowo rzecz ujmując, codziennie gdzieś w Polsce jakiś organ administracji uchybia ustawowemu obowiązkowi przekazania skargi do sądu. Oczywiście, w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych zdarzają się niekiedy wnioski chybione, złożone pomimo całkowitego podporządkowania się przez organ administracji regulacji art. 54 § 2 p.p.s.a., dzieje się tak jednak relatywnie rzadko. Znacznie częściej bowiem przyczyną oddalenia wniosku jest jego pochopne złożenie, najpewniej w celu dokuczenia organowi administracji, w sytuacji tak nieznacznego uchybienia art. 54 § 2 p.p.s.a., że nie uzasadnia to wymierzenia organowi grzywny (np. raptem jedno-, dwudniowe opóźnienie w przekazaniu skargi, albo dołączenie niekompletnych akt sprawy, w których brakuje jednego mało istotnego dokumentu itp.). Niezależnie jednak od zasadności wniosków, faktem niewątpliwym jest to, że tytułowy art. 55 § 1 p.p.s.a. nie jest regulacją stosowaną wyjątkowo i sporadycznie, lecz przeciwnie, sądy administracyjne orzekają w oparciu o ten przepis na co dzień.

Należy zwrócić uwagę, że o ile grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. była przedmiotem artykułów naukowych, a także gościła w literaturze komentarzowej, o tyle na rodzimym rynku wydawniczym brakuje pozycji monograficznej, w sposób jednolity i kompleksowy opisującej instytucję grzywny wymierzanej przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej za nieprzekazanie skargi temu sądowi. Mam ambicję wypełnić tę lukę. Ze

---

<sup>25</sup> Dane na podstawie rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2020. Szczegółowe informacje statystyczne zostaną zaprezentowane na dalszym etapie niniejszej dysertacji.

<sup>26</sup> Dostępny pod adresem: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl) [dostęp: 1 września 2021 r.].

stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a. wiążą się rozmaite problemy natury prawnej i aksjologicznej, z którymi w niniejszej dysertacji przyjdzie się rozprawić. Problemy te zostaną wyeksplikowane na dalszym etapie wywodu.

Wymaga wyjaśnienia, że jakkolwiek rozważania będą koncentrowały się wokół art. 55 § 1 p.p.s.a., to pozostaną one adekwatne również do art. 64c § 6 p.p.s.a. ze względu na tożsamość normatywną tych dwóch przepisów<sup>27</sup>.

Siłą rzeczy tytułowe zagadnienie musi zostać osadzone w szerszym kontekście, obejmującym istotę sądownictwa administracyjnego – zagadnienia stanowiącego jeden z głównych przedmiotów moich zainteresowań badawczych<sup>28</sup>.

## 2. Problemy badawcze

Rozprawa doktorska powinna wносить element nowości badawczej do nauki<sup>29</sup>. W tym kontekście przyjdzie wskazać, że z instytucją grzywny wymierzanej przez sądy administracyjne w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. wiąże się szereg problemów o charakterze naukowym, z którymi warto w niniejszej dysertacji się zmierzyć.

Aby uzasadnić twórczy charakter dysertacji, w pierwszej kolejności należy naszkicować aktualny stan badań naukowych nad omawianą instytucją. Analiza piśmiennictwa pozwala przyjąć, że do tej pory grzywna za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu była głównie przedmiotem literatury komentarzowej, znacznie rzadziej zaś artykułów naukowych, a jeżeli już, to na ogół w szerszym kontekście dyscyplinowania administracji publicznej przez sądy. Jak już wspomniałem na wstępie, omawiana instytucja

---

<sup>27</sup> Por. postanowienia NSA z dnia 22 czerwca 2022 r., III OZ 415/22, Legalis nr 2707584 i z dnia 17 stycznia 2023 r., II GZ 503/22, Legalis nr 2854691.

<sup>28</sup> Zob. przykładowo: A. Kwaśniak, *Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie „strefy wolnej od LGBT”*. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 lipca 2020 r. (III SA/GI 15/20), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4, s. 105 i n.; A. Kwaśniak, *Analiza rozbieżności w stosowaniu prawa przez sądy rejonowe w zakresie opłaty sądowej od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 4, s. 155 i n.; A. Kwaśniak, *Glosa aprobująca do wyroku WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 597/19*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 4, s. 297 i n.; A. Kwaśniak, *O potrzebie zaskarżania uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9, s. 57 i n.; A. Kwaśniak, *Istota powiadomienia o niepublicznym charakterze informacji. Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.05.2018 r., I OSK 1646/16*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 108-118.

<sup>29</sup> Por. R. Polny, *O doskonaleniu nauczycieli przygotowujących się do pracy doktorskiej z dyscyplin pedagogicznych*, „Chowanna” 1970, nr 2, s. 268-283; cyt. za: K.M. Czarnecki, *Składniki i ocena empirycznych prac doktorskich (przewodnik metodologiczny dla doktorantów)*, Katowice 1998, s. 9-10. Szerzej na ten temat: T. Pilch, *Metodologia pedagogicznych badań środowiskowych*, Wrocław 1971; cyt. za: K.M. Czarnecki, *Składniki i ocena...*, s. 9-10; A. Łazarska, *Dysertacja doktorska – istota, cel, metodologia*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022, s. 71.

nie doczekała się kompleksowego opracowania monograficznego, tym bardziej zatem temat wart jest głębszej eksploracji. Pewna część problemów dotyczących interesującej mnie regulacji była już przedmiotem dyskusji naukowej, jak również licznych orzeczeń sądowych. Jedynie tytułem egzemplifikacji wypada tu wskazać na zagadnienie ponownego (czy też wielokrotnego) wymierzania grzywny za nieprzekazanie tej samej skargi, czy też kwestię tego, czy wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. inicjuje odrębne postępowanie sądownoadministracyjne, czy też jest to jedynie postępowanie wpadkowe w ramach postępowania „głównego” (zainicjowanego skargą, której organ nie przekazał sądowi). O ile jakaś część tych problemów zdaje się być na gruncie judykatury rozwiązana, o tyle nie sposób przejść obok tych zagadnień obojętnie, co może z kolei implikować nowe spojrzenie i nowe rozwiązanie zastanych problemów.

Wiodącym problemem, który dotychczas nie był analizowany w piśmiennictwie, a z którym mam zamiar rozprawić się w ramach tej rozprawy, jest kwestia praktycznego sprawdzenia się omawianej regulacji, a w konsekwencji tego, czy przepis ten w należyty sposób zabezpiecza realizację praw jednostki (w szczególności zaś prawa do sądu). Zasadniczą hipotezę należałoby zatem sformułować następująco: czy art. 55 § 1 p.p.s.a. w dostatecznym stopniu zabezpiecza prawo skarżącego do sądu administracyjnego?

Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie, niezbędnym wydaje się sformułowanie szeregu hipotez o charakterze pomocniczym. Z kluczowym problemem wiąże się bowiem wiele zagadnień szczegółowych. Na podstawie zgromadzonych danych przyjdzie zatem ustalić, czy odsetek skarg nieprzekazywanych (czy też nieprawidłowo, np. nieterminowo, przekazywanych) sądom administracyjnym rośnie, czy maleje, a zatem czy prewencyjny charakter grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. spełnia swoją rolę, mobilizując organy administracji do terminowego przekazywania sądom skarg wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (czy też, inaczej mówiąc, odstraszać organy od niewypełniania nakazów ustawowych). W tym kontekście warto pochylić się również nad tym, czy i ewentualnie jak często zdarzają się przypadki recydywy, rozumianej jako ponowne nieprzekazanie skargi przez organ administracji, raz już ukarany grzywną. Ciekawym zagadnieniem zdaje się być także ściągalność grzywien wymierzonych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., szczególnie zaś to, czy organy uiszczają zasądzone grzywny dobrowolnie, czy konieczne jest tutaj zastosowanie przymusu państwowego celem wyegzekwowania należnego świadczenia. Istotnym punktem tych rozważań wydaje się być zidentyfikowanie tego, jaki w istocie wachlarz obowiązków organu administracji kreuje w art. 54 § 2 prawodawca i czy w każdym przypadku uchybienia tym obowiązkom zasadne jest skorzystanie przez sąd z możliwości ukarania organu grzywną.

Analizując schemat działania, jako istotne zagadnienie jawi się ustalenie, jakie źródła miały wpływ na kształt obecnej regulacji procesowej. Trzeba w tym kontekście pamiętać, że przecież pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o NSA z 1995 roku, skargi wносиło się bezpośrednio do sądu administracyjnego, stąd instytucja grzywny będąca przedmiotem rozprawy nie miała racji bytu. W trakcie prac nad wielką reformą sądownictwa administracyjnego toczyła się ożywiona dyskusja dotycząca kształtu regulacji, w tym naturalnie rzecz biorąc trybu wnoszenia skarg do sądów, a w przypadku obrania kursu na tryb pośredni, zabezpieczenia interesów skarżących i realizacji prawa do sądu. Ta dyskusja – i trzeba tu mieć na myśli nie tylko dyskusję polityczną w parlamencie, lecz również, a może przede wszystkim, dyskusję w gronie naukowców – może wszak dostarczyć wielu informacji o źródłach, a także o dysponentach kompletu normatywnego. W kontekście zagadnień zasygnalizowanych w akapicie poprzedzającym, należy zastanowić się nad skutkami regulacji, tj. w szczególności nad tym kto zyskuje, kto traci, a kto jest użytkownikiem omawianej instytucji. Trzeba zwrócić uwagę na to, że proste przyjęcie, iż maleficjentem jest organ administracji (bo to on jest obciążany grzywną), zaś beneficjentami są Skarb Państwa (gdyż uzyskuje środki z grzywien) i skarżący (gdyż dzięki wymierzeniu grzywny jego skarga trafi wreszcie przed oblicze sądu), może nie oddawać całej złożoności problemu.

Analiza zreferowanych problemów może, acz naturalnie nie musi, doprowadzić do sformułowania postulatów natury *de lege ferenda*. Bez wątplenia przy generowaniu tego typu wypowiedzi przydatne okazuje się szersze spojrzenie na analizowaną instytucję, zarówno przez pryzmat obcych systemów prawnych, jak i przez wzgląd na historię prawa. Inspiracji do zmian w stanie prawnym można bowiem poszukiwać nie tylko w rozwiązaniach stosowanych za granicą, lecz również w rozwiązaniach rodzimych, lecz stosowanych dawniej. Powyższe determinuje wachlarz metod badawczych, które przyjdzie zastosować. Szerzej na ten temat w kolejnym podrozdziale.

Etapem, który winien poprzedzić zgłaszanie postulatów *de lege ferenda* jest bez wątplenia ocena zgodności komentowanego przepisu z Konstytucją RP, lecz również z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Jest to zatem kolejny istotny problem badawczy, z którym przyjdzie się zmierzyć w dalszych rozdziałach dysertacji. Już na tym etapie warto zasygnalizować, że zgodność hierarchiczna art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami wyższego rzędu, nie była dotąd przedmiotem badania uprawnionych do tego organów ochrony prawnej. Analiza dogmatyczna istniejącego stanu rzeczy może zatem z jednej strony doprowadzić do interesujących, a wręcz zaskakujących konstatacji, z drugiej

zaś strony może wpłynąć istotnie na kształt postulowanych zmian w aktualnie obowiązującym stanie prawnym.

Problematyka, która posiłkowo stanie się przedmiotem moich rozważań, dotyczy charakteru prawnego terminu, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Jakkolwiek w literaturze pojawił się pogląd, zgodnie z którym jest to termin instrukcyjny<sup>30</sup>, to jednak należy ten pogląd poddać krytycznej analizie, celem jego potwierdzenia albo falsyfikacji na drodze naukowej. Interesujących spostrzeżeń może wreszcie dostarczyć analiza tego, dlaczego w polskim systemie prawa (nie tylko administracyjnego), nigdzie tam, gdzie środki zaskarżenia są wnoszone za pośrednictwem podmiotu skarżonego, nie występuje regulacja analogiczna do art. 55 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, przyjdzie wskazać na specyficzne cechy dystynktywne postępowania sądownoadministracyjnego, a ściślej rzecz ujmując trybu (sposobu) wnoszenia skargi inicjującej owo postępowanie, względem innych procedur.

### 3. Metody badawcze

Nieodzownym wydaje się być prezentacja we wstępie metod, jakimi posłużę się na kartach niniejszej rozprawy. Wskazuje się, że „słowo »nauka« oznacza systematyzowanie, pogłębianie i rozwijanie wiedzy ludzkiej w określonej dziedzinie, czemu służą badania (naukowe) prowadzące do powiększania tej wiedzy. W przypadku nauk prawnych ta wiedza wynika przede wszystkim z regulacji prawnych (zarówno aktualnych, jak i dotychczasowych) tworzących dany system prawa, z piśmiennictwa naukowego oraz orzecznictwa”<sup>31</sup>. Trafnie przeto w literaturze pracę naukową określa się jako szczególną formę pracy twórczej, której istotnym momentem jest uzyskiwanie rezultatów względnie nowych, a zarazem wartościowych<sup>32</sup>. Pogląd ten rzecz jasna ma charakter mocno ogólny i nie dotyczy tylko nauk prawnych. W kwestii terminologicznej, przyjęto, że „metoda naukowa to tyle (...), co pewien określony sposób postępowania zmierzającego świadomie do realizacji pewnego celu czy pewnej kategorii celów poznawczych w nauce”<sup>33</sup>. Należy przy tym pamiętać, że „metodyczność jest warunkiem koniecznym uzyskiwania wiedzy wysokiej jakości”<sup>34</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się Tadeusz Kotarbiński, określając metodę badawczą jako „świadomie

---

<sup>30</sup> Por. A. Gołęba, *Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 2, Warszawa 2020, s. 199.

<sup>31</sup> K. Ślebzak, *Jednotematyczny cykl publikacji jako przesłanka nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7, s. 36.

<sup>32</sup> Por. J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 17.

<sup>33</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 19.

<sup>34</sup> S. Stachak, *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 1997, s. 9.



przyjęty sposób postępowania zmierzający do osiągnięcia postanowionego celu naukowego”<sup>35</sup>. Moim zdaniem należy podzielić również pogląd, wedle którego „metoda jest to sposób zastosowany ze świadomością możliwości jego zastosowania w przypadkach takiego typu, którego egzemplarz w danym przypadku rozpatruje osoba działająca”<sup>36</sup>. Wreszcie, za Zygmuntem Ziemińskim, metodę badawczą (naukową) możemy zdefiniować jako „świadomie i systematycznie stosowany sposób postępowania dla osiągnięcia zamierzonego celu”<sup>37</sup>.

Te teoretyczne dywagacje, o znacznym poziomie ogólności, należy odnieść także do badań naukowych w obszarze administratywistyki. Jak bowiem wskazano w piśmiennictwie, „metodę badawczą stosowaną w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej (językowej) należy rozumieć sposób realizacji ukształtowanych i sprecyzowanych zadań badawczych, jakie ma do spełnienia doktryna prawa administracyjnego, stosowany celowo, świadomie i systematycznie, zmierzający do uzyskania wiedzy o prawdzie i rozwiązania określonego problemu nauki prawa administracyjnego odnoszącego się do treści (znaczenia) obowiązujących w danym miejscu i czasie przepisów prawa administracyjnego”<sup>38</sup>.

W pełni słusznie wskazuje się, że „poznanie naukowe to proces zdobywania i zgłębiania wiedzy o świecie we wszystkich jego przejawach. Jest procesem ciągłym, długotrwałym i zróżnicowanym, przebiegający w wieloetapowych, świadomych i celowych działaniach wyjaśniających. Każde wyjaśnienie naukowe przybliża i rozszerza wiedzę o otaczającej nas rzeczywistości, jej jeszcze nieznanymi wartościami poznawczymi, przedstawiającymi nowe fakty naukowe. Działania poznawcze i wyjaśniające regulowane są konkretnymi zasadami, etapami i procedurą badawczą. Dąży się w nich, aby ostateczne wyniki były rzetelne, wiarygodne i odzwierciedlały rzeczywistość”<sup>39</sup>. Jak zauważa Jerzy Apanowicz, „badania naukowe to poznawanie świata we wszystkich jego przejawach. Przebiega jako wieloetapowy, świadomy i celowy proces zróżnicowanych działań poznawczych. Działania te są regulowane konkretnymi zasadami i procedurą badawczą, aby otrzymane wyniki były pełne, ścisłe, rzetelne i adekwatne w stosunku do zgłębianej

---

<sup>35</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź-Wrocław 1955, s. 87; cyt. za: K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 32.

<sup>36</sup> T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961, s. 524.

<sup>37</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, wyd. 23, Warszawa 2000, s. 255.

<sup>38</sup> P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8, s. 17.

<sup>39</sup> J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej: prace doktorskie, prace habilitacyjne*, Warszawa 2005, s. 26.

rzeczywistości. Postępowanie badawcze musi być zgodne z metodami naukowymi, zapewniającymi racjonalny dobór, układ i metodologiczną oraz merytoryczną poprawność czynności i zabiegów w gromadzeniu oraz rozpatrywaniu uzyskiwanych informacji (danych). Język i styl pisarski powinien być taki by pozwalał na ściśle i jednoznaczne formułowanie słowne i zdaniowe wyników poznania. Układ zdań w treści powinien zapewniać ich powszechne rozumienie, pozytywną lub negatywną sprawdzalność oraz możliwość porównania z istniejącymi teoriami na dany problem (temat)<sup>40</sup>. Trudno nie podzielić tych eksplikacji, zwłaszcza zważywszy na to, że „badanie naukowe jest określane jako ciąg czynności, które otwiera sformułowanie problemu, a który następnie zmierza do rozwiązania tego problemu”<sup>41</sup>. Jedyne *in margine* należy jeszcze poczynić uwagę terminologiczną natury ogólnej, że terminem metodologia określa się naukę o metodach uprawiania nauk<sup>42</sup>.

Odnosząc te wywody do niniejszej rozprawy, przyjdzie wskazać, że podstawową wykorzystaną w niej metodą badawczą będzie metoda prawno-dogmatyczna. Należy zauważyć, że dogmatyczna metoda badawcza jest najczęściej wykorzystywana w naukach prawnych<sup>43</sup>. W literaturze naukowej trafnie wskazuje się, że metoda ta polega w istocie na działalności myślowej, która jest poszukiwaniem odpowiedzi na pytania jak jest według prawa, co stanowi prawo, jaka jest treść porządku prawnego, co jest czynione poprzez wykładnię, konceptualizację i porządkowanie tekstów ustawowych oraz usuwanie sprzeczności i wypełnianie luk<sup>44</sup>. Omawiana metoda byłaby niekompletna i z pewnością nie przyniosłaby w pełni oczekiwanych rezultatów naukowych, gdyby w ramach tej metody nie posłużono się badaniami literaturowymi i analizą orzecznictwa. W doktrynie podkreśla się wręcz, że tego rodzaju badania są konstytutywnym elementem metody prawno-dogmatycznej<sup>45</sup>. Naturalną kolejną rzeczą, lektura i naukowa analiza źródeł piśmienniczych

---

<sup>40</sup> J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 19.

<sup>41</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, wyd. 1, Warszawa 1985, s. 21; cyt. za: M. Kłoda, *Nieautorska ochrona wyników badań, hipotez i teorii naukowych*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 23, s. 1253.

<sup>42</sup> Por. J. Przybyłowski, *Logika z ogólną metodologią nauk. Podręcznik dla humanistów*, Gdańsk 2003, s. 153; H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Toruń 2008, s. 22; M. Blaug, *Metodologia ekonomii*, Warszawa 1995, s. 15-19; J. Kawa, *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wyводу naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21, s. 169-188; J. Such, M. Szcześniak, *Filozofia nauki*, Poznań 1997, s. 25; B. Hołyst, *Ogólna problematyka metodologii badań naukowych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022, s. 15.

<sup>43</sup> Por. D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 5 i n.; cyt. za: P. Ruczkowski, *Kryzys, stagnacja, renesans dogmatycznej (dogmatyczno-analitycznej) metody badawczej w nauce prawa administracyjnego?*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans. Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021, s. 76.

<sup>44</sup> Por. F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8; R. Cryer, T. Hervey, B. Sokhi-Bulley, A. Bohm, *Research Methodologies in EU and International Law*, Oxford-Portland 2011, s. 37.

<sup>45</sup> Zob. E. Knosala, *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), Wrocław 2009, s. 308.

prowadzą do rozmaitych wniosków, niekiedy aprobaty, innym razem zdecydowanej krytyki i wyrażenia zdania odmiennego. Należy jednak pamiętać, że dyskusja odgrywa pierwszorzędą rolę w życiu naukowym<sup>46</sup>, stąd formułowanie poglądów zbudowanych na kontrze daje częstokroć efekt twórczy. Trafnie przeto dostrzeżono w piśmiennictwie, że „w praktyce stosowania prawa można zauważyć, iż rozumowaniom prawniczym towarzyszą ciągle spory dotyczące możliwości ich konkretnego zastosowania w danym przypadku”<sup>47</sup>. Rozumowanie jest wszakże czynnością myślową o charakterze dyskursywnym<sup>48</sup>.

Już dziesiątki lat temu wskazywano, że „w prawie widzieć należy zbiór reguł, obowiązujących w interesie społecznym – z woli autorytetu – w danym czasie i przestrzeni. Zadaniem prawnika jest więc egzegeza, wykładnia i systematyzacja prawa pozytywnego, co składa się na rozliczne obowiązki eksplikatywno-komentatorskie, segregujące i porównawcze, stanowiące łącznie obszerne pole prawniczej twórczości naukowo-badawczej. Na płaszczyźnie badań ściśle prawnych (...) jest więc rzeczą prawnika: konstatowanie istniejącego (podobnie jak to np. czyni fizyk w swym laboratorium), a nadto o tyle wartościowanie, o ile utrzymuje się ono w zakresie ocen wartości niewykraczających poza obręb działania mechanizmu prawa pozytywnego (np. ocena zgodności normy indywidualnej z regułą itd.). O ile chodzi o wartościowanie »zewnętrzne« w stosunku do tego mechanizmu tzn. o ocenę »treści« prawa (np. socjalnej czy etycznej wartości reguł), to nie jest ono przedmiotem badań na tej płaszczyźnie, atoli – licząc się z »wielopłaszczyznowością« charakteryzującą porządek społeczny – uważać je należy za dostępne także prawnikowi, atoli już w płaszczyźnie porównywania różnych płaszczyzn (np. prawniczej z moralną). Zadanie prawnika może więc być szerokie, ale pozostaje zawsze metodycznie podzielone. (...) Tak więc prawnik bez wczucia się osobistym wysiłkiem myślowym w koncepcję prawa, która mu odpowiada, będzie tylko technikiem, a prawnikiem co najwyżej *de nomine*, zaś bez umiejętności diagnostyki tendencji epoki, bez wczucia się w otaczającą go rzeczywistość i bez stałego konfrontowania różnych płaszczyzn porządku społecznego, postawi się poza życiem społecznym, w którym i dla którego rozwija się jego aktywność”<sup>49</sup>.

„Nauka prawa administracyjnego jako tzw. dogmatyka prawnicza nosi wszystkie cechy paradygmatu pozytywizmu prawniczego. Prawnicy administratywiści poznaje bowiem swą gałąź prawa przede wszystkim za pomocą metod stosowanych przez pozytywizm

---

<sup>46</sup> Por. J. Pieter, *Ogólna...*, s. 154. Autor ten wyróżnia też odrębną od dyskusji metodę pracy naukowej, jaką są spory naukowe.

<sup>47</sup> M. Sopiński, *Pojęcie rozumowania prawniczego i jego specyfika w świetle koncepcji rozumowania na gruncie filozofii, logiki oraz retoryki*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2017, nr 2, s. 414.

<sup>48</sup> Por. Z. Hajduk, *Ogólna metodologia nauk*, wyd. 4, Lublin 2007, s. 59.

<sup>49</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, s. 169-170.

prawniczy. Porządkuje więc pojęcia prawne i analizuje na tej podstawie przepisy, dążąc do racjonalnego skonstruowania systemu prawa. Z metodologicznego punktu widzenia pozytywizm wskazuje zatem na metodę formalno-dogmatyczną<sup>50</sup>. Dostrzegając pewne rozbieżności nazewnicze, warto jeszcze zauważyć, że na gruncie wykładni prawa administracyjnego, Wojciech Jakimowicz w następujący sposób charakteryzował metodę formalnojęzykową: „wracając jednak do charakterystyki istoty metody formalnojęzykowej, wskazać należy, iż sprowadza się ona do konstatowania obowiązujących w danym miejscu i czasie przepisów prawnych oraz ustalania treści norm prawa administracyjnego poprzez ich systematyzację oraz podejmowanie innych operacji intelektualnych, w których przeplatają się elementy poznawcze i oceniające”<sup>51</sup>. Trzeba zwrócić uwagę, że wykładnia prawa i jej rodzaje w sposób ścisły splatają się z metodami badań naukowych w obszarze nauk prawnych. Trudno bowiem wyobrazić sobie rozprawę prawniczą pozbawioną egzegezy tekstu prawnego.

Wskazana wyżej metoda badawcza jawi się jako nieodzowna w pracach naukowych na gruncie nauk prawnych. Nie sposób zatem byłoby opracować niniejszą dysertację bez zastosowania tej metody naukowej. Poprzestanie jednak na niej, znacznie zubożyłoby to rozprawę, która w ten sposób byłaby pozbawiona szerszego spojrzenia na analizowaną instytucję. Warto w tym miejscu zauważyć, że wedle niektórych Autorów, badania danej instytucji prawnej bez osadzenia jej w szerszym kontekście historycznym, są znacznie zubożone, a wręcz metodologicznie wątpliwe<sup>52</sup>. Podzielając te zapatrywania, dostrzegłem konieczność osadzenia omawianej instytucji w kontekście historycznym, obejmującym zwłaszcza historię administracji publicznej i sądowej kontroli tej administracji. Trudno nie zgodzić się z tezą, że „metoda historycznoprawna wykracza poza płaszczyznę ontologiczną prawa jako wypowiedzi językowej, stanowiąc metodę wielopłaszczyznową i instrument służebny wobec innych metod wykorzystywanych obecnie w nauce prawa

---

<sup>50</sup> M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2006, s. 618.

<sup>51</sup> W. Jakimowicz, *O celu wykładni w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2006, s. 687; szerzej na ten temat: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.

<sup>52</sup> Por. F. Longchamps de Bérier, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, T. Cyprian, J. Górski, W. Jaśkiewicz, Z. Radwański, E. Wengerek (red.), Warszawa-Poznań 1973, s. 99; K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, K. Sobczak (red.), Katowice 1976, s. 32.

administracyjnego<sup>53</sup>. W dysertacji niniejszej metoda prawnohistoryczna wzbogaci zatem wachlarz metod badawczych.

Niepodobna uciec od badań komparatystycznych<sup>54</sup>. Oczywiście, w procesie porównywania, tak jak w przypadku każdej innej aktywności intelektualnej, badanie powinno rozpoczynać się od sformułowania problemu<sup>55</sup>. Moją ambicją było przeanalizowanie możliwie największej liczby obcych porządków prawnych, w poszukiwaniu krajów, w których funkcjonują regulacje zbliżone do polskich (tj. po pierwsze istnieje system sądowej kontroli administracji publicznej, a po drugie pismo wszczynające postępowanie sądowe jest wnoszone za pośrednictwem organu, którego działalność zaskarżono). Trafnie bowiem przed laty Stefan Rozmaryn podnosił, że „bezpośrednim celem naukowym w badaniach i pracach prawnoporównawczych powinno być przede wszystkim ustalenie istnienia i zakresu cech wspólnych porównywalnym instytucjom prawnym, a istotnych dla realizacji funkcji danych instytucji”<sup>56</sup>. W pełni słusznie przyjmuje się zatem, że takie zabiegi porównawcze mają istotny walor poznawczy<sup>57</sup>. Entuzjaści komparatystyki prawniczej wskazują wręcz, że kształtuje ona postawę otwartości, daje szansę właściwego dystansu i perspektywy, czy też mówiąc najbardziej obrazowo: jest fascynująca<sup>58</sup>. Co więcej, tego rodzaju zabieg badawczy może stanowić sumpt do późniejszego sformułowania postulatów natury *de lege ferenda*, w oparciu właśnie o doświadczenia i zastosowane rozwiązania w prawodawstwie obcym<sup>59</sup>. Jak bowiem trafnie wskazano w literaturze, zadaniem badacza jest formułowanie wniosków mających służyć udoskonaleniu instytucji prawnej, będącej przedmiotem badania<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> K. Sobczak, *Metody badawcze...*, s. 32.

<sup>54</sup> Jak podniesiono w literaturze przedmiotu, komparatystyka prawnicza zrodziła się we Francji. Zob. R. Saleilles, *Conception et objet de la science du droit compare*, „Bulletin de la Société de législation comparée” 1900, nr 29, s. 383 i n.; cyt. za: R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, wyd. VIII, Kraków 2005, s. 29.

<sup>55</sup> Por. R. Tokarczyk, *Komparatystyka...*, s. 186; zob. również R. Tokarczyk, *Rozważania o funkcjach komparatystyki prawniczej*, „Nauka Polska” 1987, nr 1, s. 63 i n.

<sup>56</sup> S. Rozmaryn, *Z teorii badań i prac prawnoporównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 400.

<sup>57</sup> Por. A. Kozak, *Komparatystyka prawnicza*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, A. Bator (red.), Warszawa 2016, s. 25; K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 12, s. 47 i n.; M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego*, Warszawa 1979, s. 15; T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy o naukach prawnych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022, s. 124.

<sup>58</sup> Tak m.in. J. Jeżewski, *Uwagi o znaczeniu wyniku badań porównawczych*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 253-254; cyt. za: B. Kowalczyk, *Kilka uwag o praktycznym znaczeniu komparatystyki prawniczej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), Wrocław 2018, s. 243.

<sup>59</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Problematyka nauk prawnych*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, wyd. 1, Warszawa 1994, s. 12-14.

<sup>60</sup> Por. M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 12.

Najogólniej rzecz ujmując, należałoby stwierdzić za Jakubem Karpińskim, że „badaniami porównawczymi można by nazywać badania, w których co najmniej dwa obiekty badane są co najmniej pod jednym względem. Można wtedy rozpatrywać takie relacje między obiektami, jak różność i równość pod danym względem, a także (w zależności od tego, czy zmienna badana jest zmienną porządkującą, addytywną czy ilorazową) takie relacje, jak większość i mniejszość pod danym względem, różnica i stosunek (iloraz wielkości) obiektów pod danym względem. We wszystkich tych przypadkach porównuje się obiekty. Porównanie prowadzi do stwierdzenia ich równości lub różności, większości lub mniejszości, wielkości różnicy lub stosunku między obiektami. Wynikiem tak rozumianych badań porównawczych może być klasyfikacja obiektów oparta na ich porównywaniu”<sup>61</sup>. Przenosząc te rozważania usytuowane na wysokim diapazonie ogólności, na grunt badań naukowych wykorzystywanych w naukach prawnych, przyjdzie stwierdzić, że porównywanymi „obiettami” w rozumieniu powyższych wywodów mogą być m.in. instytucje prawne, regulacje ustawowe, wręcz całe systemy prawa. Na podstawie takiego porównania można wyciągnąć wartościowe z naukowego punktu widzenia wnioski co do podobieństw i różnic zachodzących między badanymi obiektami. Jak bowiem słusznie wskazano w literaturze przedmiotu, „metoda prawnoporównawcza polega na operacji myślowej łączącej w jednym akcie dwa (lub więcej) porównywalne ze sobą przedmioty lub idee, w celu wyprowadzenia różnic i podobieństw oraz stwierdzenia ich przyczyn. Istotnym elementem tej metody jest więc indukcja, która – po stwierdzeniu przez badacza podobieństw i różnic porównywanych przedmiotów i procesów – doprowadza te ustalenia do systemu pojęć ogólnych i ustala przez to funkcjonalne związki między zjawiskami. Metoda prawnoporównawcza pozwala badać i konfrontować istniejące w prawie administracyjnym różnych krajów instytucje i zjawiska w celu wyprowadzenia prawidłowości lub sformułowania określonego rodzaju propozycji w stosunku do danego porządku prawnego, a ponadto szerokie jej zastosowanie umożliwia przezwyciężenie swoistego »izolacjonizmu prawniczego« poszczególnych państw i przywrócenie prawu charakteru wiedzy uniwersalistycznej”<sup>62</sup>, przy czym „z komparatystyką prawniczą nie należy mylić znajomości prawa obcego, czyli samego ustalenia i wiedzy na temat pozytywnych norm, artykułów czy ustępów jednego lub więcej zagranicznych systemów prawnych w zakresie konkretnego zagadnienia prawnego”<sup>63</sup>. Metoda kumpa-

---

<sup>61</sup> J. Karpiński, *Wprowadzenie do metodologii nauk społecznych*, Warszawa 2006, s. 231.

<sup>62</sup> J. Starościk, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 173.

<sup>63</sup> M. Martinek, *Jakie korzyści płyną z komparatystyki prawniczej?*, Warszawa 2016, s. 9.

ratystyczna będzie zatem kolejną, która wzbogaca niniejszą dysertację i ukazuje analizowaną instytucję w szerszym, międzynarodowym kontekście.

Metody wymienione wyżej można określić mianem klasycznych metod badawczych, o ugruntowanej tradycji ich stosowania. Z całą jednak pewnością istotną wartością dodaną prac naukowych, w tym ma się rozumieć dysertacji doktorskich, jest stosowanie innowacyjnych metod badawczych, niedawno skonstruowanych czy też dopiero się rodzących. W połączeniu z metodami tradycyjnymi, może to uczynić pracę naukową bardziej wszechstronną, analizującą zdefiniowane przeze mnie problemy badawcze w dużo szerszym kontekście, a przez to bardziej kompleksowo. Choć może to zabrzmieć odrobinę trywialnie, istotnym jest, by praca naukowa była także interesującą i wciągającą czytelnika lekturą. Kto bowiem powiedział, że dysertacja doktorska musi być pozycją nudną? Bez wątpienia sięgnięcie po nowatorskie rozwiązania w zakresie badań naukowych może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności stworzonego w ten sposób dzieła. Przyczyni się to także do ukazania problemu badawczego w szerszym spektrum, uwzględniającym zarówno źródła prawa, jak i jego funkcje, niekoniecznie oficjalne i formalnie zadekretowane. Reguły działania mogą bowiem przybierać postać reguł nieformalnych<sup>64</sup>.

Jedną z takich metod jest opracowana przez Pawła Chmielnickiego analiza tzw. kompletu normatywnego<sup>65</sup>. Zgodnie z założeniami tej metody, na ów komplet normatywny składają się źródła, autorzy, dysponenci procesu stanowienia prawa, lecz także wykonawcy norm prawnych (użytkownicy), pośród których można wyróżnić zarówno podmioty czerpiące korzyści z danej regulacji prawnej (beneficjentów), jak i aktorów schematu działania na tych przepisach tracących (maleficjentów). Jak się wydaje, pomiędzy kategorią użytkowników a kategorią beneficjentów zachodzi bardziej relacja krzyżowania, aniżeli inkluzji, gdyż można sobie wyobrazić beneficjenta danej regulacji niebędącego wcale jej użytkownikiem, a mimo to czerpiącego korzyści z jej wprowadzenia. Tożsame uwagi należy odnieść do relacji zachodzących pomiędzy użytkownikami a maleficjentami. Należy uznać, że zastosowanie tej metody badawczej może znacznie wzbogacić proces wykładni prawa i jej rezultaty. Częstokroć bowiem spojrzenie na analizowaną regulację szerzej, aniżeli tylko przez pryzmat klasycznych metod wykładni prawa, umożliwi bardziej kompleksową i wszechstronną ocenę funkcjonowania (w tym także w wymiarze czysto praktycznym) danych norm.

---

<sup>64</sup> Por. M. Borski, *Publiczne formy wspierania opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, Sosnowiec 2018, s. 9.

<sup>65</sup> Por. P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 1. Podstawy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 90-101; P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 2. Uzasadnienie i objaśnienie poszczególnych faz badań*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 72-101.

Wymaga wyjaśnienia, że zwroty „schemat działania” i „komplet normatywny” należy w omawianej metodzie badawczej traktować synonimicznie. Na ów schemat działania składają się:

- 1) źródła (faktyczni inicjatorzy wprowadzenia do obiegu społecznego określonych rozwiązań, przy czym źródła konstytutywne to takie, które pierwotnie nadawały kierunek inicjatywie prawotwórczej, źródła rezolutywne odgrywają rolę katalizatora, którego wystąpienie może być niezbędne w procesie prawotwórczym, zaś źródła akcesoryjne są podmiotami „dodatkowymi”, zaangażowanymi w proces częstokroć nie z ich woli; oczywiście źródła mogą przybrać postawę pasywną, a wręcz stać się antyźródłami – „hamulcowymi” danego projektu);
- 2) dysponenci (z reguły przedstawiciele władzy publicznej, chociaż trzeba pamiętać, że przecież w procesie legislacyjnym częstokroć biorą udział podmioty prawa prywatnego, w przypadku dysponentów *mutatis mutandis* znajdą zastosowanie wcześniejsze uwagi dotyczące źródeł konstytutywnych, rezolutywnych i akcesoryjnych);
- 3) beneficjenci (wszelkie podmioty korzystające na danej regulacji, przy czym czerpiące korzyści rozumiane *largissimo*, a nie wyłącznie korzyści materialne);
- 4) maleficjenci (podmioty tracące wskutek wprowadzenia w życie danej regulacji);
- 5) użytkownicy (podmioty działające w sposób określony, czy też narzucony, danym schematem normatywnym; należy przy tym zauważyć, że konieczność stosowania danych norm może się wiązać zarówno z zyskiem jak i stratą – użytkownik będzie wtedy odpowiednio beneficjentem albo maleficjentem).

Podział aktorów schematu działania na źródła, dysponentów, beneficjentów i użytkowników absolutnie nie może być traktowany jako podział rozłączny. Przeciwnie, ten sam podmiot może występować w kilku, a nawet we wszystkich rolach. Tytułem przykładu trzeba wskazać, że częstokroć dana osoba inicjuje proces ustawodawczy z tej przyczyny, że spodziewa się z powstałej w jego wyniku regulacji czerpać korzyści. Dochodzi w tym miejscu do całkiem często występującej sytuacji, w której źródło jest jednocześnie beneficjentem wprowadzonej normy prawnej. O ile jednak w schemacie działania uda się wyodrębnić



większą liczbę aktorów, będą pomiędzy nimi zachodziły różnego rodzaju relacje, których rekonstrukcja i poznanie mogą przyczynić się do pełniejszej analizy danej regulacji.

Należy zauważyć, że kompleksowej analizie skutków, efektów, rezultatów działania danej instytucji prawnej nie można bynajmniej sprowadzać do oceny skutków regulacji będącej istotnym elementem procesu legislacyjnego, w kształcie na ogół oferowanym przez autorów projektów ustaw. Byłoby to zdecydowanie przesadne spłylenie problemu<sup>66</sup>. Zdaniem bowiem Pawła Chmielnickiego, ograniczenie się li tylko do tradycyjnych metod badawczych „umożliwia poznanie stanu komunikatu o jednej z części składowych rzeczywistości społeczno-gospodarczej, jaką jest zbiór reguł, według których nawiązywane są interakcje służące do osiągnięcia jakiegoś celu działania jednostki czy też zbiorowości (grupy) jednostek. Gorzej z poznaniem samej rzeczywistości. Przedsięwzięcia poznawcze, realizowane najczęściej w ramach nauk prawnych, kończą się sformułowaniem twierdzeń o treści normy prawnej, czyli przetworzeniem zakodowanego komunikatu o treści sformalizowanych reguł działania (przepisy aktów normatywnych, sentencje orzeczeń itp.) w komunikat – przyjmijmy dla uproszczenia – »zdekodowany« (czyli w wypowiedź o normach prawnych). Nadal jednak są to twierdzenia o treści komunikatu o stanie reguł działania, a nie twierdzenia o stanie reguł działania”<sup>67</sup>. Tymczasem podejście bardziej innowacyjne pozwala poznać pełny obraz rzeczywistości normatywnej i społecznej, w całej jej złożoności<sup>68</sup>. Właśnie mianem systemu złożonego określał prawo Łukasz Górski, słusznie wskazując na konieczność interdyscyplinarnego podejścia do prac badawczych w dyscyplinie nauk prawnych<sup>69</sup>. Na interdyscyplinarność, tyle że w procesie stanowienia prawa, zwróciła też uwagę Hanna Nowak wskazując, że prawnicy muszą uwzględniać zagadnienia z rozmaitych dziedzin wiedzy, innych niż prawo<sup>70</sup>. Jak trafnie dostrzeżono w piśmiennictwie: „możliwość i zasadność stosowania w nauce administracji także bardziej oryginalnych metod badawczych, takich jak np. metoda Fontes. Tym bardziej że badania prowadzone w oparciu o jej założenia uwzględniają i pozwalają na wykorzystywanie dostępnych w naukach

---

<sup>66</sup> Relacjom zachodzącym pomiędzy tradycyjnie pojmowaną oceną skutków regulacji, a innowacyjnym podejściem do badań nad prawem poświęcono artykuł P. Chmielnickiego, *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7-8, s. 160-171.

<sup>67</sup> P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część I...*, s. 91.

<sup>68</sup> Por. M. Gurdek, *Wstęp*, [w:] *Badania nad źródłami prawa i efektami jego stosowania. Tom I*, M. Gurdek (red.), Warszawa 2020, s. 7. Niektórzy Autorzy w badaniach nad źródłami i funkcjami prawa dostrzegają echa Nowego Empiryzmu Prawnego znanego za oceanem; por. G. Maroń, *Nowy Empiryzm Prawny jako możliwe źródło inspiracji dla Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 72-91.

<sup>69</sup> Por. Ł. Górski, *Interdyscyplinarne ujęcie prawa. Prawo jako system złożony*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8, s. 34-40.

<sup>70</sup> Por. H. Nowak, *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania przestrzeni*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8, s. 139.

społecznych różnych metod i narzędzi badawczych, podporządkowanych realizacji planu czynności badawczych, polegających na zagregowaniu i przeanalizowaniu informacji na temat badanej instytucji, zarówno w aspekcie źródeł jej pochodzenia, jak i jej związków funkcjonalnych z innymi instytucjami porządku społeczno-gospodarczego, kierunków wykładni i interpretacji przepisów prawa odnoszących się do badanej instytucji, rozumienia reguł niesformalizowanych odnoszących się do stosowania badanej instytucji oraz efektów społeczno-gospodarczych jej funkcjonowania. Metoda Fontes jest bowiem metodą kompleksową, ale dającą się stosować także częściowo, tj. z wykorzystaniem wybranych jej elementów. Z perspektywy nauki administracji zaletą metody Fontes jest również to, iż pozwala ona na badanie instytucji od strony nie tylko formalnej, ale przede wszystkim funkcjonalnej. W tym także badania otoczenia funkcjonowania instytucji, a nawet uwarunkowań zmian tego otoczenia pojawiających się na skutek lub w związku z powstaniem i działaniem badanej instytucji, gdyż ustalenia badawcze w zakresie źródeł pochodzenia prawa mają bezpośrednie przełożenie dla formułowania wniosków dotyczących problematyki funkcji prawa i konsekwencji wynikających z praktycznej implementacji norm i instytucji prawa, zwłaszcza tych determinujących lub oddziałujących na sposób działania i zorganizowania administracji publicznej oraz jej relacji z otoczeniem w związku z wykonywaniem zadań publicznych, kreowaniem polityk publicznych i publicznym procesem decyzyjnym<sup>71</sup>.

W konkluzji trudno nie podzielić poglądu Magdaleny Wróbel, gdy twierdzi, że „jedynie harmonijne i w rozsądnych proporcjach połączenie metod pozwala na uzyskanie obiektywnego odbicia badanego tworu (bytu) prawnego<sup>72</sup>. Stąd za trafne należy uznać zastosowanie w niniejszej dysertacji szerokiego wachlarza metod badawczych (zarówno tych klasycznych, jak i zupełnie nowatorskich), co pozwoli ukazać analizowane zjawisko w całej swej wielowymiarowości. Sama tylko analiza dogmatyczna omawianej instytucji, jawić by się mogła jako przesadnie uboga, a być może wręcz nieciekawa. Nieodzowne będą także badania empiryczne, które w rozprawie niniejszej objawią się pod postacią analizy nie tylko orzecznictwa, ale też szeregu informacji i danych statystycznych pozyskanych w sądach administracyjnych.

---

<sup>71</sup> M. Mączyński, R. Płaszowska, *Metody badawcze w nauce administracji a metoda Fontes*, „Fons” 2021, nr 1 (20), s. 20.

<sup>72</sup> M. Wróbel, *Problematyka spółki jawnej w ujęciu metody empirycznej*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 12, s. 2003.

#### 4. Układ rozprawy

Dysertacja składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i konkluzji powiązanych z postulatami zmian w stanie normatywnym.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Rys historyczny sądownictwa administracyjnego” ma na celu ukazanie historii omawianej regulacji, na szerszym tle historii całego sądownictwa administracyjnego. Jak się okazuje, instytucja grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest stosunkowo nowa, aczkolwiek już w dawnych aktach prawnych z okresu zaborów można dostrzec pewne elementy wskazujące na wprowadzenie pośredniego trybu skarzenia administracji publicznej. Tryb wnoszenia skarg do sądu na osi czasu sytuuje się zaś w układzie sinusoidalnym.

Rozdział drugi ma na celu ukazanie procesu rodzenia się omawianej regulacji, stąd adekwatny do tego tytuł „Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej”. W rozdziale tym przyjdzie prześledzić nie tylko proces uchwalania w parlamencie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale też dyskurs naukowy towarzyszący pracom nad wielką reformą sądownictwa administracyjnego. Jak się okazuje, kształt analizowanej regulacji, jaki obserwujemy obecnie, nadała dalece nie tylko wola polityczna. Analiza ta daje sumpt do identyfikacji źródeł oraz dysponentów schematu działania.

Sedno badań naukowych ujęte zostało w rozdziałach trzecim i czwartym. Za zasadne uznałem przedstawienie w pierwszej kolejności „Analizy przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny”. Zasadniczy akcent w tym rozdziale został położony na zagadnienia – częstokroć nieobecne w orzecznictwie ani w dyskursie naukowym – związane z obowiązkiem przekazania skargi sądowi administracyjnemu, a w konsekwencji z możliwością ukarania organu grzywną, w sytuacjach atypowych.

Z kolei w rozdziale czwartym, zatytułowanym „Analiza regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania”, skupiam się na rozwikłaniu praktycznych problemów badawczych związanych ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a., lecz także prezentuję szereg danych statystycznych, z których następnie zostają wyciągnięte wnioski co do sprawdzania się komentowanej instytucji w praktyce i spełniania przez nią zakładanych celów. Konsekwencją analizy danych jest ustalenie, które podmioty można określić mianem użytkowników, beneficjentów i maleficjentów kompletu normatywnego.

„Zgodność regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawnomiędzynarodowymi” jest przedmiotem mojego zainteresowania w rozdziale piątym. Mając na względzie charakter

i cel art. 55 § 1 p.p.s.a., w przeważającej mierze owa zgodność zbadana jest przez pryzmat prawa do sądu. Bez wątplenia bowiem nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu w to uprawnienie godzi, zaś celem grzywny wymierzanej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest zapewnienie realizacji prawa do sądu strony skarżącej. Czy regulacja w jej obecnym kształcie cel ów realizuje w pełni i czy w związku z tym jest zgodna z normami hierarchicznie wyższymi?

Rozdział szósty zatytułowany jest „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych” i na kartach tego rozdziału prowadzone są badania komparatystyczne, ukazujące sądową kontrolę administracji publicznej w innych krajach, zwłaszcza w kontekście najbardziej z punktu widzenia myśli przewodniej niniejszej dysertacji interesującej kwestii, a mianowicie trybu wnoszenia pism inicjujących sądową kontrolę administracji, a także środków dyscyplinowania tejże, znajdujących się w arsenale tamtejszych sądów (niekoniecznie administracyjnych). Interesująco przedstawia się również porównanie krajowych regulacji procesowych, w których środek prawny wnoszony jest za pośrednictwem organu, którego działanie podlega zaskarżeniu.

Rozprawę zamykają konkluzje, nawiązujące do problematyki zasygnalizowanej we wstępie i w sposób syntetyczny opisujące wyniki przeprowadzonych badań naukowych oraz odpowiedzi na sformułowane hipotezy badawcze. Podsumowanie wywodów jest też okazją do sformułowania postulatów zmian w prawie, w tym zmian opartych o obserwacje obcych systemów prawnych.

Dysertacja uwzględnia stan prawny na dzień 1 grudnia 2022 r.

# Rozdział 1

## Rys historyczny sądownictwa administracyjnego

### 1. Wprowadzenie

Sądownictwo administracyjne w dzisiejszym rozumieniu tego zwrotu, zasadniczo rzecz ujmując nie istniało w Polsce przedrozbiorowej, albowiem nie odróżniano wówczas władz sądowych od władz administracyjnych<sup>73</sup>. Niektórzy jednak początków sądownictwa administracyjnego upatrują już w Komisji Skarbu Koronnego, która funkcjonowała w latach 1764-1794<sup>74</sup>, inni jeszcze wcześniej, bo w Komisji Radomskiej (do kontroli skarbu państwa) funkcjonującej od 1613 roku<sup>75</sup>, choć dopiero utworzony na bazie tej komisji stały Trybunał Skarbowy (od 1717 roku) w istocie rozpoznawał spory administracyjne w procedurze, którą można byłoby nazwać procedurą sądową<sup>76</sup>. Oczywiście rzeczą wysoce dyskusyjną jest to, który ze wskazanych organów w istocie posiadał cechy dystynktywne sądu, jak również to, czy należy tu mieć na myśli sąd w rozumieniu ówczesnym, czy też sąd w ujęciu dziś obowiązującego prawa. Dywagacje tego rodzaju wykraczają jednak znacząco poza zakres tematyczny niniejszej dysertacji.

Naturalnym wyznacznikiem przy podziale na podrozdziały rozdziału historycznego rozprawy, jest kryterium czasowe. W układzie chronologicznym, za uzasadniony należy przyjąć podział rozważań na okres przed I Wojną Światową, okres międzywojnia, czasy Polski Ludowej i czasy współczesne – za cezurę przyjmując czas uchwalenia w 2002 roku obecnie obowiązującej regulacji (gdyż zostanie to już omówione w kolejnym rozdziale poświęconym przebiegowi procesu legislacyjnego). Jak mawiają, *inter arma silent leges*, stąd celowo pominąłem w rozważaniach prawnohistorycznych okresy wojen światowych. Trudno byłoby zresztą w owym czasie doszukiwać się danych relewantnych z punktu widzenia dysertacji niniejszej.

---

<sup>73</sup> Por. M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, przedruk z Gazety Administracyjnej z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 62; cyt. za: E. Frankiewicz, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006, s. 31; por. także: J. Węsierski, *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, nr 3, s. 27.

<sup>74</sup> Por. M. Laskowska, *Sądy administracyjne*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2008, s. 137.

<sup>75</sup> Por. J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95), s. 14.

<sup>76</sup> Por. J. Borkowski, *Wykład prof. dr hab. Janusza Borkowskiego – Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1 (4), s. 13-14; W. Piątek, *Wstęp*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019, s. 9.

Nie sposób czynić ustaleń historycznych w oderwaniu od tematu rozprawy, dlatego też na obszernie zarysowanym tle dziejów sądownictwa administracyjnego, czy też szerzej – kontroli administracji publicznej – przyjdzie poszukać śladów regulacji analogicznych do obecnie obowiązującego art. 55 § 1 p.p.s.a., a przynajmniej spełniających zbliżone funkcje.

## 2. Przed I Wojną Światową

Początków sądownictwa administracyjnego w rozumieniu dzisiejszym, na ziemiach polskich, trzeba upatrywać w połowie XIX wieku, aczkolwiek termin ten występuje w języku prawniczym już od 1808 roku i naturalnie rzecz biorąc, mowa tu o systemach prawnych narzuconych przez zaborców. Nie było to jednak sądownictwo administracyjne w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Raczej organy administracji występowały w charakterze sądu rozpoznającego spory pomiędzy obywatelem a administracją<sup>77</sup>. W okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego widoczne były wzorce francuskie, tj. rolę sądów administracyjnych pełniły rady prefekturalne jako sądy I instancji i w II instancji Rada Stanu (na wzór francuskiej *Conseil d'État*). Taki model sądownictwa administracyjnego przetrwał do 1867 roku<sup>78</sup>, aczkolwiek zawieszono działalność tych organów w czasie trwania Powstania Listopadowego<sup>79</sup>.

Jak dostrzeżono w piśmiennictwie, „sądownictwo administracyjne epok Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego było rozpoznawaniem przez organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw między obywatelem a administracją (skarbem) uznanych przez przepisy za sporne. Wszystkie rozpatrywane przez nie spory były natury skarbowej, a oddanie ich sądom administracyjnym – z punktu widzenia korzyści dla administracji – uzasadniano wymogiem uwzględnienia jej interesów, szybkością i fachowością postępowania, czego nie mogły zapewnić sądy zwyczajne. W związku z charakterem spraw wymogu wnikliwości postępowania nie gwarantowało też pozostawienie ich w zwykłej drodze administracyjnej”<sup>80</sup>.

Pewnych ciekawostek w zakresie procedury dostarcza lektura ówczesnie obowiązujących przepisów. W dekrete z dnia 19 września 1810 r., tytule III, o rozpo-

---

<sup>77</sup> Por. H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, z. 2, s. 119.

<sup>78</sup> Por. W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 13 i n.

<sup>79</sup> Por. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 24.

<sup>80</sup> W. Witkowski, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810-1867)*, „Annales UMCS” 1979, vol. XXVI, nr 15, s. 256.

znawaniu przez Radę Stanu sporów w rzeczach administracyjnych, § pierwszym, wprowadzenie rzeczy spornych do Rady Stanu, prawodawca w art. 50 ustalił, że „w sporach, w których Urzędnicy Administracyjni imieniem Rządu stawiający, są stroną oskarżoną, złożenie skargi i dokumentów w Sekretaryacie Rady Stanu, zastąpi miejsce wręczenia oskarżonemu Urzędnikowi, toż samo i w dalszym ciągu sprawy ma być uważane”<sup>81</sup>. Jak widać, wolą ówczesnego prawodawcy było zrównanie skutków prawnych złożenia skargi wraz z załącznikami bezpośrednio w Radzie Stanu z wręczeniem ich Urzędnikowi, którego skarga dotyczy. Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy jest to przepis wart odnotowania. Chociaż na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że prawodawca ówczesny wprowadził w ten sposób pośredni tryb wnoszenia skarg, to jednak bliższa analiza leksykalna i składniowa cytowanego przepisu zdaje się przesądzać o tym, że chodziło tu raczej o złożenie skargi w sekretariacie Rady Stanu, co wywoływało skutek prawny doręczenia tej skargi przeciwnikowi procesowemu (oskarżonemu urzędnikowi). Należy jednak dostrzec, że tryb zaskarżania działań administracji publicznej był jednoznacznie uregulowany w ówczesnym ustawodawstwie. Warto też zauważyć, że w owych latach regułą było bezpośrednie wnoszenie skarg (pozwów) do sądu<sup>82</sup>.

Ma się rozumieć, osobną kwestią jest sądownictwo administracyjne częściowych form polskiej państwowości, jakimi w owym czasie były Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie, czym innym zaś organizacja sądownictwa na terytorium państw zaborczych.

Sądownictwo administracyjne nie występowało na terytorium zaboru rosyjskiego<sup>83</sup>, co wynikało bezpośrednio z tego, że w ówczesnej Rosji w ogóle nie doszło do wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego, zaś kontrola administracji miała charakter *quasi-sądowy*<sup>84</sup>. Zwierzchnim organem zarządu administracji był Senat Rządzący, do którego można było wnosić skargi na działania władz administracyjnych<sup>85</sup>.

W 1875 roku utworzono Trybunał Administracyjny w Wiedniu, który sprawował jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne w Austro-Węgrzech<sup>86</sup>. Kognicji Trybunału podlegała działalność administracji państwowej, krajowej, powiatowej i gminnej<sup>87</sup>. Pisma

---

<sup>81</sup> Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego nr 22, T.2.

<sup>82</sup> Por. W. Witkowski, *Postępowanie przed sądami...*, s. 263.

<sup>83</sup> Por. J. Borkowski, *Procedura sądownoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6 (32-33), s. 29.

<sup>84</sup> Por. T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 591.

<sup>85</sup> Por. B. Leśnodorski, *Prawo administracyjne*, [w:] *Historia ustroju i prawa polskiego*, J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, wyd. 5, Warszawa 2000, s. 436.

<sup>86</sup> Zob. T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 592.

<sup>87</sup> Tak J. Piwocki, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych. Tom I*, Lwów 1909, s. 250.

wszczynające postępowanie przez TA wnoszono bezpośrednio do Trybunału, a nie za pośrednictwem organu administracji, którego działalność podlegała zaskarżeniu<sup>88</sup>.

Początki sądownictwa administracyjnego na terenie Prus datuje się na lata 1872-1883<sup>89</sup>, kiedy to wprowadzono trójinstancyjny system sądownictwa administracyjnego. Najniższą instancją były wydziały powiatowe, wyższą wydziały obwodowe, zaś najwyższą instancję stanowił Wyższy Trybunał Administracyjny z siedzibą w Berlinie. Przy czym jedynie WTA był organem faktycznie niepowiązanym z administracją<sup>90</sup>. Jak wskazano w literaturze, „w nowym porządku ustrojowo-prawnym I instancję stanowiły wydziały powiatowe, będące organami samorządowymi działającymi przy starostach i pod ich przewodnictwem. Składały się one z 6 członków wybieranych przez sejmiki na okres 6 lat, przy czym kompletem orzekającym był skład trzyosobowy (łącznie z przewodniczącym). W miastach liczących więcej niż 25 tys. mieszkańców, te same funkcje (sądowe i samorządowe) pełniły wydziały miejskie, złożone z burmistrza (jako przewodniczącego) oraz czterech członków magistratu. Drugą instancję tworzyły, działające przy prezydentach rejencji, wydziały obwodowe, będące organami administracji ogólnej. Pełniąc funkcję sądu administracyjnego orzekały one w składach 3–5-osobowych pod przewodnictwem prezydenta rejencji lub (jako jego zastępcy) sędziego mianowanego przez króla z tytułem dyrektora sądu administracyjnego. Funkcję sędziów administracyjnych w wydziale pełniło dwóch sędziów mianowanych przez króla (z których jeden posiadał kwalifikacje sędziowskie, drugi zaś – kwalifikacje urzędnika państwowego), oraz czterech członków wybieranych przez wydział prowincjonalny spośród mieszkańców prowincji na okres sześciu lat. Najwyższą, III instancję Najwyższy Sąd Administracyjny (określany przez niektórych polskich badaczy mianem Wyższego Trybunału Administracyjnego) z siedzibą w Berlinie. W swojej wewnętrznej strukturze organizacyjnej dzielił się na cztery specjalistyczne senaty i składał z członków mianowanych dożywotnio, tj. prezydenta, prezydentów senatów oraz pozostałych członków, z których połowa miała mieć kwalifikacje sędziowskie, natomiast pozostali mieli być rekrutowani spośród urzędników administracyjnych”<sup>91</sup>.

Należy wskazać, że na przełomie stuleci w wielu krajach europejskich toczyła się dyskusja dotycząca kształtu sądownictwa administracyjnego. W debacie tej uczestniczyli

---

<sup>88</sup> Por. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 233.

<sup>89</sup> Por. W. Szwarz, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS” 1988, vol. XXXV, nr 4, s. 75-96.

<sup>90</sup> Por. T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 593-594; T. Maciejewski, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 240.

<sup>91</sup> P. Wiązek, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 3602, s. 130.



zarówno zwolennicy wyodrębnienia pionu sądownictwa administracyjnego, jak i kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy powszechne. Echa tej dyskusji, choć w niewielkim zakresie, przenikały nawet do Imperium Rosyjskiego, którego władze niechętnie spoglądały na ideę sądowej kontroli administracji publicznej<sup>92</sup>. Jak wskazałem we wcześniejszych rozważaniach, idea sądownictwa administracyjnego na terytorium Rosji nie doczekała się jednak realizacji.

Należy zauważyć, że XIX-wieczne przepisy prawa nie przewidywały pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych (jakkolwiek nie byłyby one wówczas nazwane), tym samym próżno doszukiwać się w ówczesnie obowiązującym prawie regulacji zbliżonej funkcjonalnie czy też treściowo do dzisiejszego art. 55 § 1 p.p.s.a.

### 3. Dwudziestolecie międzywojenne

Problemy dotyczące braku unifikacji systemu prawnego po I Wojnie Światowej, które wiązały się z powstaniem jednolitego państwa polskiego na terenach do tej pory znajdujących się pod zaborami, dotknęły siłą rzeczy również sądownictwa administracyjnego. O ile na terenach zaboru rosyjskiego sądownictwo administracyjne nie funkcjonowało w ogóle, o tyle inaczej rzecz się miała w zaborze pruskim i austriackim. Na terenie byłego zaboru pruskiego funkcjonowały wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu, Katowicach i Toruniu. Instancję odwoławczą stanowiły Śląski Trybunał Administracyjny w Katowicach oraz Sąd Nadziemiański w Poznaniu. Z kolei w byłym zaborze austriackim kompetencje Trybunału Administracyjnego w Wiedniu przejął Sąd Najwyższy<sup>93</sup>. Jedynie na marginesie warto wskazać, że w pierwszych latach funkcjonowania sądownictwa polskiego, sędziowie

---

<sup>92</sup> Por. H.A. Zachariä, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, vol. II, Göttingen 1865, s. 94; cyt. za: G. Smyk, *Administrative Judiciary in the European Doctrine of Administrative Law at the Turn of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, „Annales UMCS” 2018, vol. XVI, nr 1, s. 141-154; O. Bähr, *Der Rechtsstaat*, Kassel–Göttingen 1864, s. 69-74; cyt. za: G. Smyk, *Administrative...*, s. 141-154; J. Schmitt, *Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege in constitutionellmonarchischem Staate*, Stuttgart 1878, s. 121; cyt. za: G. Smyk, *Administrative...*, s. 141-154; I.I. Jewtichiew, *Doktrina Oriu ob administratiwnoj justicji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1916, t. 16, s. 73-83; cyt. za: G. Smyk, *Administrative...*, s. 141-154; W.N. Durdeniewskij, *Russkaja literatura po administratiwnoj justicji*, „Woprosy Administratiwnogo Prawa”, 1916, t. I, s. 130–143; cyt. za: G. Smyk, *Administrative...*, s. 141-154.

<sup>93</sup> Por. E. Bojanowski, *Najwyższy Trybunał Administracyjny w Polsce*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010, s. 220. Szerzej na ten temat: W. Majseł, *Wojewódzkie sądy administracyjne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa – Poznań 1976 oraz J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, passim. Odnośnie problemów, z jakimi zmagał się Najwyższy Trybunał Administracyjny w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego, zob. D. Malec, *Obywatelstwo państwa polskiego w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922-1939*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2, s. 73-96.

austriacy stanowili istotną liczebną bazę osobową odrodzonego sądownictwa polskiego, w tym sądownictwa administracyjnego<sup>94</sup>.

Unifikacja nastąpiła ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>95</sup>. Zgodnie z art. 10 tej ustawy, skargi wnoszono bezpośrednio do Trybunału, stąd w ówczesnym obowiązującym stanie prawnym problem z przekazywaniem skarg przez organy administracji nie występował. Wspomnianą ustawę zastąpiło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>96</sup>. Również i w tym akcie prawnym utrzymano bezpośredni tryb wnoszenia skarg do NTA (zgodnie z art. 57 (2) tego rozporządzenia).

Najwyższy Trybunał Administracyjny był sądem jednoinstancyjnym, posiadającym wyłącznie uprawnienia kasacyjne<sup>97</sup>. Trybunał badał legalność zaskarżonych orzeczeń i zarządzeń wydawanych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>98</sup>. Przedwojenna regulacja procesowa wykazywała wyraźne inspiracje i nawiązania do obowiązującego naówczas modelu austriackiego<sup>99</sup>, przy czym trudno nie dostrzec, że nie bez znaczenia pozostawał tu swego rodzaju lobbing ze strony austriackich sędziów, którzy objęli stanowiska w sądownictwie polskim<sup>100</sup>. Na tradycji austriackiej bazuje zresztą również dzisiejsze sądownictwo administracyjne<sup>101</sup>.

Za Szymonem Łajszczakiem przyjdzie dostrzec, że „w czasie, gdy żadne z państw Europy nie posiadało jeszcze kompleksowej kodyfikacji postępowania administracyjnego, Polska w sposób szczególny potrzebowała czynnika mogącego zintegrować i ujednoczyć procedurę administracyjną. Takim czynnikiem stało się orzecznictwo Najwyższego Trybunału

---

<sup>94</sup> Por. A. Dziadzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 1, s. 109-122.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, t.j. Dz.U. z 1926 r., nr 68, poz. 400 – dalej jako: „ustawa o NTA”.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1932 r., nr 94, poz. 806.

<sup>97</sup> Por. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 424; M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 231; D. Makilla, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 545. *Notabene* przyjdzie zauważyć, że dyskusja dotycząca pożądanego charakteru uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych (kasatoryjnych, reformatoryjnych, czy też mieszanych) zdaje się być ponadczasowa i tak jak była udziałem przedstawicieli międzywojennej doktryny prawa administracyjnego, tak absorbuje również współczesne piśmiennictwo. Zamiast wielu, zob. J. Paśnik, *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 2, s. 31-45.

<sup>98</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 26.

<sup>99</sup> Por. B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1923, nr 3 (4), s. 575; A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zwiazki prawa polskiego z prawem niemieckim*, A. Liszewska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2006, s. 87.

<sup>100</sup> Por. A. Dziadzio, *Kariera zawodowa...*, s. 110.

<sup>101</sup> Por. Z. Kmiecik, *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 107.

Administracyjnego. Wyroki Trybunału stopniowo kształtowały wspólne dla całego obszaru państwa standardy sprawowania władzy publicznej, kształtując praktykę administracyjną i wpływając mocą autorytetu Trybunału na decyzje ustawodawcy. W ciągu kilku zaledwie lat, które dzieliły moment powołania NTA od unifikacji postępowania administracyjnego, Polska funkcjonowała w systemie tzw. wolności procesowej, w którym Najwyższy Trybunał Administracyjny pełnił *quasi*-prawodawczą funkcję, podobnie jak przez pięćdziesiąt lat wiedeński Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*), i do dziś francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*). Dążąc do właściwej realizacji praw jednostek i właściwej realizacji powierzonych administracji zadań, ustaliły one, w ramach swojej działalności orzeczniczej, naczelne zasady rządzące postępowaniem przed władzami administracyjnymi<sup>102</sup>. Wskazuje się, że w okresie poprzedzającym wydanie rozporządzenia regulującego postępowanie administracyjne, Najwyższy Trybunał Administracyjny był jedynym regulatorem tego postępowania<sup>103</sup>.

Jakkolwiek w Konstytucji Marcowej<sup>104</sup> ustanowiono zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, to jednak przez cały okres międzywojenny nie udało się wdrożyć dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego. Trzeba natomiast zauważyć, że na obszarze byłego zaboru pruskiego działało sądownictwo administracyjne na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, w oparciu o pruskie regulacje z 1883 roku<sup>105</sup>. Na Śląsku funkcjonował wówczas Wojewódzki Sąd Administracyjny jako sąd pierwszej instancji, od którego orzeczeń można było wnosić środki zaskarżenia do Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>106</sup>. W międzywojennym sądownictwie administracyjnym, wbrew pierwotnym założeniom, nie orzekał również czynnik społeczny, składy były zestawione wyłącznie z sędziów zawodowych<sup>107</sup>. Trzeba natomiast wskazać, że w całym okresie międzywojnia, w doktrynie żywo dyskutowano model sądownictwa administracyjnego, co

---

<sup>102</sup> S. Łajszczak, *Rola orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego w kształtowaniu i rozwoju procesowego prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5 (26), s. 55.

<sup>103</sup> Por. J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 71; cyt. za: S. Łajszczak, *Rola orzecznictwa...*, s. 55; A. Chmurski, *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1929, s. 418.

<sup>104</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 – dalej jako: „Konstytucja Marcowa”.

<sup>105</sup> Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976, s. 182; K. Chmielowski, *Zakres kompetencji sądownictwa administracyjnego we województwach poznańskim i pomorskim*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, nr 4 (2), s. 203-207.

<sup>106</sup> Por. J. Potyka, *Środki prawne od uchwał Śląskiej Rady Wojewódzkiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, nr 7 (4), s. 225-238.

<sup>107</sup> Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 27.

rusz podnosząc argumenty na rzecz wprowadzenia dwóch instancji sądowych<sup>108</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że zarówno wprowadzenie instancji niższej, jak i rzeczywiste powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnym składom ławniczym (udział czynnika społecznego) były postulowane jeszcze w powojennej doktrynie prawa, kiedy to ciągle liczone na restytucję sądowej kontroli administracji publicznej na gruncie prawa przedwojennego<sup>109</sup>. Zagadnienie dyskursu prawniczego w latach powojennych będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Krytycznie do działalności NTA odnosił się w literaturze międzywojennej Mieczysław Baumgart, wskazując, że „przy rozpoznawaniu istoty sporu baczy się przede wszystkim na to, czy nielegalność decyzji, choćby zupełnie niewątpliwa i sięgająca wgląd, dotyczy bezpośrednio praw skarżącego i tylko o ile ten bezpośredni związek istnieje, decyzja może zostać uchylona. Nielegalność, nienaruszająca bezpośrednio praw skarżącego, nie powoduje żadnych skutków prawnych. Z ustalonego w powyższy sposób znaczenia legitymacji do skargi, prowadzącego do wyników, niezgodnych z podstawowym zadaniem sądownictwa administracyjnego: zapewnieniem praworządności w administracji publicznej i z zasadą postępowania z urzędu, przyjętą w jej najpełniejszej postaci w obowiązującym postępowaniu administracyjnym, orzecznictwo N. T. A. wysnuwa różnorodne konsekwencje, w świetle których wadliwość przyjętej zasady staje się bardziej jeszcze oczywista. Gdy np. decyzja administracyjna dotyczy większej ilości osób, a nielegalność jej narusza prawa niektórych tylko z tych osób, to N. T. A., jakkolwiek stwierdza tę nielegalność i uznaje ją za istotną, nie uchyla zaskarżonej decyzji nawet w części, uznawanej za nieważną, dopóki nie wpłyną skargi osób, których nieważna część decyzji bezpośrednio dotyczy. Dopiero po wpłynięciu takich skarg Trybunał uchyla decyzję co do poszczególnej osoby, która to naruszenie swoich praw zaskarżyła. Legitymacja do skargi przy takich decyzjach zbiorowych wymagana jest nie tylko co do samej decyzji, ale co do każdej poszczególnej jej części, dotyczącej pewnej osoby i tylko odnośnie do tej właśnie osoby nieważność decyzji może zostać orzeczona. Praktyka taka powoduje konieczność wnoszenia skarg sądownoadministracyjnych przez wszystkie osoby interesowane i prowadzi do bardzo niepożądanego w prawie publicznym zjawiska, iż decyzja władzy, uznana za radykalnie nieważną orzeczeniem najwyższej instancji sądowno-administracyjnej, tem niemniej nadal obowiązuje – w całkowitem przeciwieństwie do

---

<sup>108</sup> Por. T. Nowicki, *Zagadnienie instancyj...*, s. 138.

<sup>109</sup> Por. M. Buszyński, *O reformę sądownictwa...*, s. 64.

wyników, osiągniętych w drodze francuskiego *recours pour excès de pouvoir*<sup>110</sup>. Istotnie, należałoby podzielić krytyczne uwagi cytowanego Autora. Wynika z nich niezbicie, że NTA kierował się *stricte* ochroną praw podmiotowych jednostki, nie mając jednak na widoku konieczności zapewnienia obiektywnego porządku prawnego. W literaturze tego okresu trafnie wywodzono, że rolą NTA jest kontrola administracji. Ochrona praw podmiotowych jednostki jest jedynie refleksem tej kontroli. Jak bowiem wskazywano, „może się zdarzyć, że mimo iż nie chodzi wcale o prawo jednostki, sąd administracyjny będzie musiał uchylić jakąś sprzeczną z normą pozytywnego prawa czy też użytecznością publiczną decyzję organu administracji publicznej; nie wystąpi on wtedy bynajmniej w obronie czyichkolwiek praw podmiotowych publicznych, a jedynie spełni postulaty, związane z istotą nowoczesnego państwa praworządnego, postulaty kontroli organów państwa”<sup>111</sup>. Już wszakże w początkach wolnej Polski, Bohdan Wasiutyński snuł refleksje, które zdają się być kluczowe gdy idzie o model sądowej kontroli administracji publicznej. Autor ów zapytywał: „Czy z istoty sądownictwa administracyjnego wynika, że podstawą do działalności sądu musi być pogwałcenie podmiotowego prawa publicznego? Czy chodzi w pierwszym rzędzie o Obronę praw obywateli, a jej pośrednim dopiero wynikiem ma być legalność działań administracji? Taki pogląd, usprawiedliwiony warunkami historycznymi wówczas, gdy wyłaniały się trybunały administracyjne, nie wydaje się wcale uzasadniony. Państwo przede wszystkim ma interes i obowiązek dbania o zachowanie porządku prawnego, o utrzymanie zarządzeń swych organów w ramach legalności. Skarga do sądu administracyjnego z natury swej ma to samo założenie, jak i rekurs administracyjny – troskę o legalność postępowania władz, jest rekuresem do specjalnej instytucji, dającej gwarancje bezstronności i kwalifikacyj jej członków. Ma zatem więcej wspólnego z rekuresem, niż ze skargą cywilną, której zadaniem jest stwierdzenie uzasadnienia roszczeń i obowiązków”<sup>112</sup> – pisze Autor, w pełni trafnie konstatując, że „w postępowaniu sądowniczym chodzi o stwierdzenie legalności aktu administracyjnego, względnie o jego uchylenie z tytułu niezgodności z prawem”<sup>113</sup>. W kontekście przytoczonych eksplikacji, celnie zatem Mieczysław Baumgart wskazywał, że poprzestanie przez Najwyższy Trybunał Administracyjny na ocenie naruszenia indywidualnego interesu prawnego skarżącego, bez równoczesnego baczenia na konieczność

---

<sup>110</sup> M. Baumgart, *Jeszcze w sprawie legitymacji do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 10 (3), s. 420-422.

<sup>111</sup> J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 28.

<sup>112</sup> B. Wasiutyński, *Z powodu...*, s. 578-579.

<sup>113</sup> *Ibidem*, s. 579.

ochrony obiektywnie pojmowanego porządku prawnego, może rodzić wątpliwości z punktu widzenia prawidłowości i skuteczności sądowej kontroli administracji publicznej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie był jedynym organem ochrony prawnej, mającym za cel kontrolę administracji publicznej. W strukturze przedwojennego sądownictwa administracyjnego funkcjonował także Inwalidzki Sąd Administracyjny, Trybunał Kompetencyjny (rozstrzygający spory o właściwość pomiędzy organami administracji) oraz sądy ubezpieczeń społecznych<sup>114</sup>.

Inwalidzki Sąd Administracyjny<sup>115</sup> był funkcjonalnie powiązany z NTA. Został utworzony celem odciążenia Trybunału od spraw związanych z zaopatrzeniem emerytalno-rentowym inwalidów wojennych i wojskowych, przy czym zamierzeniem ustawodawcy było zaledwie epizodyczne (pięcioletnie) funkcjonowanie tego Sądu<sup>116</sup>. Ciekawą odmiennością względem NTA było orzekanie w składach ławniczych, tj. składy na ogół były trzyosobowe, pod przewodnictwem sędziego zawodowego i z udziałem dwojga ławników – przedstawiciela urzędników i przedstawiciela inwalidów wojennych<sup>117</sup>. Nadto Sąd ten – będąc wyposażony w uprawnienia rewizyjne – mógł orzekać merytorycznie<sup>118</sup>. Zgodnie z art. 15 ustawy o ISA, w postępowaniu przed tym Sądem odpowiednio stosowane były przepisy o postępowaniu przed NTA. Oznacza to, że skargi inicjujące postępowanie przed ISA wnoszono do tego Sądu bezpośrednio.

Liczne projekty aktów prawnych w sprawie wprowadzenia sądów ubezpieczeń społecznych zaowocowały uchwaleniem ustawy z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych<sup>119</sup>. Ustawy nie zdołano wprowadzić w życie przed wybuchem II Wojny Światowej<sup>120</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 195 § 1 powołanej ustawy, wniesienie skargi miało następować bezpośrednio do sądu.

Z kolei już w 1925 r. powołano Trybunał Kompetencyjny<sup>121</sup>. Ten organ władzy sądowniczej również był powiązany z NTA, gdyż sędziów Trybunału Kompetencyjnego

---

<sup>114</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>115</sup> Powołany ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1935 r., nr 26, poz. 177 – dalej jako: „ustawa o ISA”.

<sup>116</sup> Por. M. Mąkosa, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – ustrój – funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 102.

<sup>117</sup> Zob. D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 166; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 2, Kraków 2003, s. 244.

<sup>118</sup> Por. T. Maciejewski, *Administracja publiczna i myśl administracyjna w Polsce w XIX i XX w.*, [w:] *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, Chojnice 2012, s. 64.

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. o sądach ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 1961 r., nr 41, poz. 215.

<sup>120</sup> Por. M. Żukowski, *Dzieje administracji...*, s. 234.

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz.U. z 1925 r., nr 126, poz. 897.

powoływano spośród sędziów NTA wyróżniających się wysoką wiedzą prawniczą<sup>122</sup>. Jak sama nazwa wskazuje, Trybunał zajmował się rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych zaistniałych pomiędzy organami administracji a sądami<sup>123</sup>.

Jak wykazała analiza stanu prawnego okresu międzywojnia, standardem w postępowaniu sądowym było bezpośrednie wnoszenie pisma inicjującego to postępowanie do organu ochrony prawnej, przed którym sprawa miała być rozstrzygana. Również w piśmiennictwie międzywojennym próżno szukać koncepcji pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu. Tym samym nie miała racji bytu regulacja umożliwiająca dyscyplinowanie organów administracji publicznej, uchylających obowiązkowi przekazania skargi sądowi.

#### 4. Polska Rzeczpospolita Ludowa

Zaniechanie reaktywacji sądownictwa administracyjnego po II Wojnie Światowej wynikało raczej z braku woli politycznej, aniżeli z przeszkód natury konstytucyjnej<sup>124</sup>. Trwały zresztą dyskusje na temat wznowienia działalności przez tę gałąź sądownictwa<sup>125</sup>,

---

<sup>122</sup> Por. J. Chmielewski, A. Belczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 3 (90), s. 34-35.

<sup>123</sup> Por. D. Malec, *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006, s. 93; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system. Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.*, Kraków 2006, s. 53; S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, nr 8, s. 2 i n.

<sup>124</sup> Zob. art. 26 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71, wedle którego osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Przepis ten umieszczono w rozdziale VII zatytułowanym „Wymiar Sprawiedliwości”, nie ma zatem najmniejszych wątpliwości, że była to zapowiedź utworzenia sądownictwa administracyjnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Podobne rozumienie wskazanego przepisu w owym czasie prezentował S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, Warszawa 1951, s. 540-541; a wiele lat później także R. Kościelska, *Niektóre aspekty dyskusji dotyczącej kształtu sądowej kontroli administracji w Polsce po II wojnie światowej*, „Annales UMCS” 1993, vol. XL, nr 8, s. 65.

<sup>125</sup> Por. tytułem przykładu: W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego (artykuł dyskusyjny)*, przedruk z *Gazety Administracyjnej* z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 66-68; J.S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, przedruk z *Gazety Administracyjnej* z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 68-79; S. Kowalewski, *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1, s. 37; E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 7, s. 8-13; W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 1, s. 61; T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, nr 4-5, s. 32 i n.; J. Litwin, *Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury*, „Nowe Prawo” 1956, nr 10, s. 3; L. Bar, *Z dyskusji na temat sądowej kontroli administracji państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 12, s. 470; W. Dawidowicz, *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12, s. 1041; L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1, s. 108; J. Starościk, *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6, s. 1069; J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo” 1960, nr 1, s. 34 i n.; E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2, s. 155 i n.; L. Bar, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3, s. 5.

aczkolwiek stosowny klimat sprzyjający zmianom w prawie zaistniał dopiero pod koniec lat 70-tych<sup>126</sup>. W II połowie lat 50-tych XX wieku opracowano wprawdzie projekt ustawy powołującej do życia sądownictwo administracyjne, jednak projekt ten z przyczyn politycznych nie doczekał się uchwalenia i realizacji<sup>127</sup>. Z punktu widzenia tematyki niniejszej dysertacji należy przytoczyć art. 16 § 1 projektu, który przewidywał, że skargę wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego w ciągu miesiąca od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji, w przypadku zaś, gdy decyzja nie podlega doręczeniu, od dnia jej ogłoszenia<sup>128</sup>. Projektodawcy nie przewidywali zatem pośredniego wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, a tym samym także środków dyscyplinująco-represyjnych, jakie sąd administracyjny mógłby stosować wobec organu uchylającego się od obowiązku przekazania skargi sądowi.

Jak obrazowo ujął to Adam Lityński, „sądownictwo administracyjne w totalitarnym systemie komunistycznym owych czasów było nie do pomyślenia. System ten bowiem zrywał z klasyczną koncepcją praw podmiotowych jednostki, na straży których w dziedzinie prawa publicznego miały stać sądy administracyjne. Oficjalna doktryna głosiła ponadto, że organy państwowe zawsze wypełniają wolę ludu pracującego i że nigdy nie ma rozbieżności między interesem organu państwowego a interesem jednostki (obywatela). Gdyby zaś jakiś organ państwowy naruszył prawo, wówczas prokurator w trybie nadzoru ogólnego przywracałby praworządność, a więc sądy administracyjne uważano za zbędne”<sup>129</sup>. Już bowiem w 1951 roku podczas Kongresu Nauki Polskiej dyskutowano „poddanie gruntownej rewizji najważniejszych dziedzin formalnie nie uchylonego prawa administracyjnego, pochodzącego z okresu państwa burżuazyjnego pod kątem widzenia mocy obowiązującej, zgodności z całym systemem prawa w państwie budującego się socjalizmu i użyteczności dla celów budownictwa socjalistycznego”<sup>130</sup>. Jak wskazywano w ówczesnej literaturze, „marksizm-leninizm w swej nauce o państwie wysuwa postulat pełnej ochrony interesów jednostki ze strony państwa. Te interesy nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z interesem mas pracujących, więcej – interes jednostki powinien harmonizować z interesem tych mas

---

<sup>126</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 28 i n.

<sup>127</sup> Założenia projektu ustawy, dyskusję nad jej kształtem oraz losy projektu opisuje S. Gajewski, *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1959 (wokół projektu ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58, s. 83 i n.

<sup>128</sup> Podano za: J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1, s. 114.

<sup>129</sup> A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 58.

<sup>130</sup> Podano za: E. Iserzon, H. Groszyk, A. Słomiński, *Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego (próba krytyki i rewizji konstrukcji postępowania administracyjnego z 1928 r.)*, „Annales UMCS” 1954, vol. I, nr 2, s. 48.



i polityką wyrażającego ich wolę państwa. Jeśli nie jest do pomyślenia, by interes mas pracujących nie był chroniony przez prawo, to również nie jest do przyjęcia w prawie socjalistycznym, żeby interes jednostki pokrywający się z interese mas nie był przez prawo chroniony. A zatem jeśli interes jednostki nie harmonizuje z interese mas, w takim przypadku znajduje się on poza ramami prawa; jeśli natomiast interes jednostki harmonizuje z interese mas, interes jednostki winien doznawać pełnej ochrony prawa”<sup>131</sup>. Jak wskazywali Leszek Garlicki i Marian Rybicki „pozycję sądów w systemie organów państwa socjalistycznego wyznacza zasada jedności władzy państwowej, uznana powszechnie za jeden z filarów konstytucjonalizmu socjalistycznego. (...) Odrzucona zostaje tym samym monteskiuszowska zasada trójpodziału władzy, na którą powołuje się większość konstytucji państw burżuazyjnych. Sądy – podobnie jak pozostałe typy organów państwowych – zostają podporządkowane zwierzchnictwu organów władzy państwowej”<sup>132</sup>. Powyższe daje obraz przyczyn, dla których na restytucję sądownictwa administracyjnego przyszło oczekiwać kilka dekad.

Koncepcje przeciwne do prezentowanych przez władzę ludową prezentowała znaczna część przedstawicieli nauki prawa. Jak wskazuje Michał Patryk Sadłowski, „Emanuel Iserzon, jako jeden z pierwszych przedstawicieli powojennej doktryny, stanął na stanowisku, że konieczne jest powołanie sądownictwa administracyjnego do wykonywania kontroli administracji, zarówno w zakresie wydawanych przez nią aktów administracji ingerujących w pozycję jednostki, jak i w ogóle innych wykonywanych przez nią prawnych form działania administracji. Kontrola taka miała być wykonywana przez organy odrębne od sądownictwa powszechnego”<sup>133</sup>. Inni Autorzy z kolei proponowali utworzenie sądownictwa administracyjnego w ramach rad narodowych<sup>134</sup>. Pomimo, że niektórzy przedstawiciele ówczesnych władz, jak chociażby Leon Chajn, zdawali się optować za powołaniem sądownictwa administracyjnego<sup>135</sup>, to jednak ostatecznie na długie lata zwyciężyła opcja oparta na idei prokuratorskiej kontroli prawidłowości funkcjonowania administracji

<sup>131</sup> Ibidem, s. 57; szerzej zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010, s. 2-9.

<sup>132</sup> L. Garlicki, M. Rybicki, *Pozycja sądów w aparacie państwowym*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976, s. 8-9. Zob. również powoływaną przez Autorów literaturę: W. Zamkowski, *Monteskiuszowska koncepcja podziału a socjalistyczna zasada jedności władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1958, nr 4; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 156 i n.

<sup>133</sup> M.P. Sadłowski, *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944-52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, z. 2, s. 105; zob. także powołaną przez Autora publikację E. Iserzona, *Praworzędność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, nr 1-3, s. 6-7.

<sup>134</sup> Por. K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1, s. 37.

<sup>135</sup> Por. M.P. Sadłowski, *Projekty powołania...*, s. 103-104.

publicznej<sup>136</sup>. Pisząc w 1946 roku, że „już prawie dwa lata obywatele pozbawieni są ochrony sądowo-administracyjnej w odbudowanym Państwie Polskim”<sup>137</sup>, Wit Klonowiecki nie wiedział jeszcze, że na restytucję tego pionu sądownictwa przyjdzie poczekać trzy następne dekady.

Pierwszy raz po II Wojnie Światowej sądownictwo administracyjne pojawiło się w Polsce na fali wydarzeń społeczno-politycznych 1980 roku. Trzeba natomiast wskazać, że w innych krajach tzw. demokracji ludowej, sądową kontrolę administracji publicznej uruchomiono znacznie wcześniej, aniżeli w PRL<sup>138</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny uruchomiono nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>139</sup> z 1980 r.<sup>140</sup> Jak dostrzeżono w literaturze, „utworzenie NSA było zarazem swego rodzaju fenomenem. Po pierwsze dlatego, że sąd ten wbrew oczekiwaniom rządzących miał, choć w ustawowo ograniczonym zakresie, realizować wartości dualistycznej administracji terenowej, nawiązując od razu do dorobku NTA II Rzeczypospolitej. Po drugie, prace legislacyjne zmierzające do powołania NSA, a zwłaszcza ich rezultat, były maskowane przed przeciwnikami koncepcji sądowej kontroli administracji – w tym przed premierem PRL – pracami nad reformą k.p.a. w związku ze zbliżającą się rocznicą 20-lecia jego uchwalenia. Kiedy więc władze zaczęły zarzucać wprowadzenie ich przez projektodawców w błąd, istnienie NSA było już w zasadzie przypieczętowane”<sup>141</sup>.

---

<sup>136</sup> Za koncepcją prokuratorskiej kontroli administracji publicznej opowiadał się w owym czasie J. Paliwoda, *Nadzór ogólny...*, s. 33 i n.

<sup>137</sup> W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa...*, s. 68.

<sup>138</sup> Zob. m.in. W. Dąbrowski, *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 10, s. 598; J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne i sądowa kontrola aktów administracyjnych w Bułgarii*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12, s. 968; Ż. Stalew, *Sądownictwo administracyjne w Bułgarskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5, s. 42 i n.; J. Starościk, *Sądy administracyjne w Jugosławii*, „Prawo i Życie” 1957, nr 14, s. 7 i n.; J. Wysokaj, *Sądowa kontrola działalności organów administracji państwowej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 3-4, s. 31 i n.; L. Garlicki, M. Rybicki, *Zakres działania i struktura sądów*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976, s. 15 oraz powołaną przez Autorów pozycję: A.T. Bonner, W.T. Kwitkin, *Sudiebnyj kontrol’ w oblasti gosudarstwiennogo uprawlenija*, Moskwa 1973, s. 40 i n.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm. – dalej jako: „k.p.a.”; w brzmieniu wg stanu prawnego na dzień 17 marca 1980 r., t.j. Dz.U. z 1980 r., nr 9, poz. 26 – nieobowiązujący.

<sup>140</sup> Por. A. Wiktorowska, *Pozycja prawna sądów administracyjnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 17, Warszawa 2015, s. 398.

<sup>141</sup> J. Chmielewski, A. Belczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa...*, s. 37. Zob. także: H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyczynek do studiów nad tradycją prawniczą*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2, s. 157 i n.; J. Świątkiewicz, *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), Warszawa 2005, s. 437.

W pierwszej fazie funkcjonowania NSA kontroli sądowej podlegały wówczas jedynie niektóre, enumeratywnie wymienione, kategorie decyzji administracyjnych. Trafnie przeszło dekadę później wskazywał Jerzy Świątkiewicz, że „względnie szeroka klauzula enumeracyjna, którą można było przecież zapisać jako klauzulę generalną z określonymi, wymienionymi wyłączeniami, miała w istocie ukryć wstydlive wyłączenia spraw uznanych za »drażliwe politycznie«”<sup>142</sup>. W istocie w literaturze tego czasu przeważały głosy o konieczności rozszerzenia zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, najlepiej poprzez wprowadzenie klauzuli generalnej, uzupełnionej o enumerację negatywną<sup>143</sup>.

Entuzjastycznie o powrocie na grunt prawodawstwa polskiego instytucji sądownictwa administracyjnego wypowiadał się wówczas Andrzej Nowakowski, wskazując, że „ustanowienie, w wyniku noweli styczniowej do k.p.a. z 1980 r., instytucji sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych, po ponad 40-letniej nieobecności sądownictwa administracyjnego w Polsce, było niewątpliwie przełomowym posunięciem, zmierzającym w kierunku umocnienia praworządności i ochrony praw obywatelskich. NSA zyskał szerokie uznanie nie tylko ze strony sfer prawniczych, lecz także szerokich kręgów opinii publicznej. Te oczekiwania i nadzieje – niekiedy nadmierne – znalazły wyraz w treści umów społecznych, zawartych w latach 1980-1981 przez przedstawicieli władz państwowych z reprezentantami poszczególnych środowisk. Porozumienia gdańskie z 31 VIII 1980 r. oraz łódzkie z 15 II 1981 r. zawierały sformułowania idące w kierunku rozszerzenia zakresu kompetencji NSA”<sup>144</sup>. Jan Paweł Tarno podnosi z kolei, że „ustawa ta była rezultatem swoistego kompromisu. Ówczesne władze polityczne dokonały pewnych ustępstw na rzecz obywateli, widząc w sądownictwie administracyjnym instytucję nie tylko mogącą przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania aparatu administracyjnego, ale również do łagodzenia napięć na linii rząd – obywatel”<sup>145</sup>. Również Ludwik Żukowski postrzega ówczesną regulację jako owoc realnego kompromisu pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami sądowej kontroli administracji publicznej<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 10.

<sup>143</sup> Por. K. Korzan, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, „Palestra” 1980, nr 11-12, s. 50; S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 6, s. 13; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, wyd. I, Warszawa-Poznań 1982, s. 76.

<sup>144</sup> A. Nowakowski, *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 1, s. 39.

<sup>145</sup> J.P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 55.

<sup>146</sup> Por. L. Żukowski, *Główne założenia ustawy z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2002, s. 237-238.

Bez wątpienia ówczesna władza, w sensie ideologicznym, pozostawała sceptycznie nastawiona do sądownictwa administracyjnego jako takiego. Jego powstanie było dziełem pewnego kompromisu zawartego pomiędzy władzą ludową a stroną społeczną. Owocem tego kompromisu był względnie wąski zakres kognicji ówczesnego NSA, poza ową kognicją pozostawiono zresztą szereg aktów administracyjnych związanych z pierwiastkiem politycznym<sup>147</sup>. W piśmiennictwie tego okresu wskazywano wręcz niekiedy na tymczasowość tego rozwiązania<sup>148</sup>.

W pierwszych latach funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, trafnie w literaturze wskazywano, że „różnorodne kompetencje NSA stały się tu swoistym przedłużeniem nadzoru nad samorządem – tak samo, jak kontrola sądowa decyzji administracyjnych jest przedłużeniem postępowania administracyjnego”<sup>149</sup>.

W ówczesnej doktrynie z aprobatą spotkało się połączenie w jednej ustawie (w Kodeksie postępowania administracyjnego) regulacji dotyczącej procedury administracyjnej i procesu przed sądem administracyjnym<sup>150</sup>. Historia pokazała jednak, że regulacja tego rodzaju przetrwała zaledwie piętnaście lat, po czym ustawodawca zdecydował się wyłączyć procedurę sądownoadministracyjną do odrębnej ustawy.

Sądownictwo administracyjne po II Wojnie Światowej restaurowano jako sądownictwo jednoinstancyjne. Jak trafnie wskazywał w owym czasie Zbigniew Janowicz, „utworzenie niższej instancji w pierwszym okresie działalności sądownictwa administracyjnego – po ponad czterdziestoletniej przerwie – natrafiłoby na oczywiste trudności organizacyjne, zwłaszcza personalne. Nie było kandydatów w pełni przygotowanych zawodowo do objęcia stanowiska sędziego sądu administracyjnego, a także spełniających jednocześnie inne wymagania określone w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w tym wymóg co najmniej dziesięcioletniej praktyki na stanowiskach lub w zawodach tam wymienionych. Dlatego też przewidziano tutaj możliwość dyspensy. Miarą trudności może być to, że sąd ten rozpoczynał działalność w składzie 9 osób, w tym prezesa i wiceprezesa”<sup>151</sup>. Uruchomienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jako jedynej instancji sądowej było zatem zapewne wynikiem woli politycznej ówczesnych decydentów, ale wola ta

---

<sup>147</sup> Por. S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2, s. 9.

<sup>148</sup> Por. M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5, s. 4.

<sup>149</sup> J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 44.

<sup>150</sup> Por. Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 3.

<sup>151</sup> *Ibidem*, s. 4.

niekoniecznie motywowana była jedynie czynnikami natury ideologicznej. Przeciwnie, z całą pewnością znaczenie miały tu kwestie pragmatyczne, związane z trudnościami w obsadzie dwóch instancji sądowych, zwłaszcza, że z uwagi na znaczny upływ czasu raczej trudno było liczyć na kadry przedwojenne, wywodzące się jeszcze z czasów funkcjonowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

W omawianym okresie należy dostrzec również postulat umieszczenia przepisu dotyczącego sądowej kontroli administracji publicznej w Konstytucji PRL<sup>152</sup>. Postulat ten jak na owe czasy wydawał się dość odważny, zważywszy, że ówczesnie obowiązująca Konstytucja PRL<sup>153</sup> nie zawierała nawet przepisów statuujących zasadę prawa do sądu (którą to zasadę wczesne orzecznictwo trybunalskie wywodziło z zasady demokratycznego państwa prawnego). Koncepcja ta nie doczekała się zresztą realizacji.

Powracając do zasadniczego nurtu rozważań będących przedmiotem niniejszej rozprawy, należy odnotować art. 200 k.p.a. wprowadzony nowelizacją z 1980 roku, restytuującą polskie sądownictwo administracyjne. Zgodnie z tym przepisem, skargę do sądu administracyjnego wnosilo się za pośrednictwem organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję w ostatniej instancji (§ 1). Organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazywał skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Mógł też w tym terminie, jeżeli uznał w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję; w tym przypadku nie nadawało się skardze dalszego biegu (§ 2). Organ administracji państwowej, przekazując skargę sądowi administracyjnemu, obowiązany był wnieść równocześnie odpowiedź na tę skargę (§ 3).

Pierwszy raz w historii polskiego sądownictwa administracyjnego wprowadzono wówczas pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu. Jednocześnie zobowiązano organy administracji państwowej, których działalność stała się przedmiotem skargi, do przekazania skargi sądowi będącemu jej adresatem w terminie trzydziestodniowym. Organ jednocześnie zobowiązany był do przekazania akt sprawy administracyjnej oraz wniesienia (jak należy rozumieć, w tym samym terminie) odpowiedzi na skargę. Obowiązek przekazania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu skargi wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy był zasadniczo bezwzględny. Jediną sytuacją, w której obowiązek ów był wyłączony, był akt autokontroli, o jakim mowa w ówczesnym art. 200 § 2 k.p.a. Ustawodawca bowiem wprost przewidział, że w takim przypadku nie nadaje się skardze dalszego biegu.

---

<sup>152</sup> Por. A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 4, s. 65.

<sup>153</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 – dalej jako: „Konstytucja PRL”.

Rzecz w tym, że prawodawca wprowadzając pośredni tryb wnoszenia skarg do NSA, nazbyt optymistycznie przyjął, że organy administracji państwowej będą postępowały zgodnie z prawem i że skargi będą zawsze przekazywane do rozpoznania przez sąd. Jak pokazała praktyka, zdarzały się przypadki wielomiesięcznego przetrzymywania skarg przez organy administracji, były też sytuacje, w których skarga nigdy nie trafiła na wokandę NSA, usunięta czy też zniszczona przez organ. Ustawodawca nie przewidział najwyraźniej tego, że organ administracji państwowej, którego działanie jest przedmiotem skargi niezadowolonego obywatela, nie jest siłą rzeczy zainteresowany tym, by jego (być może nie w pełni legalna) działalność stała się przedmiotem kontroli sądowej. Rodzić to musiało naturalny opór wobec przekazania skargi do NSA zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu. Istotą rozważań jest jednak to, że prawodawca nie przewidział żadnych instytucji zabezpieczających realizację przez organy administracji państwowej obowiązku, o którym mowa w art. 200 § 2 i 3 k.p.a. Innymi słowy, o ile obowiązek przekazania skargi do NSA miał charakter bezwzględny (za wyjątkiem autokontroli), o tyle należy dostrzec, że był to typowy przykład *lex imperfecta*. Niezabezpieczenie realizacji powinności organu żadnymi sankcjami, w powiązaniu do omówionej wyżej, naturalnej niechęci do poddawania własnej działalności kontroli niezależnego sądu, sprawiły, że częstokroć sądowa kontrola administracji w ostatniej dekadzie Polski Ludowej okazywała się być iluzoryczną, albowiem skarga inicjująca tę kontrolę nie trafiała do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kwestia krytyki przyjętego wówczas rozwiązania, która pojawiała się przy okazji dyskusji nad późniejszymi regulacjami, będzie jeszcze przedmiotem rozważań na dalszym etapie niniejszej dysertacji.

Przyjdzie zatem dostrzec, że okres późnej PRL był zarazem pierwszym w historii sądownictwa polskiego czasem, w którym wprowadzono pośredni tryb wnoszenia do sądu administracyjnego pisma inicjującego kontrolę sądową. Jednak samo zobowiązanie organu do przekazania skargi sądowi, wobec braku zabezpieczenia wykonania tego obowiązku jakkolwiek sankcją (choćby w postaci grzywny, o jakiej obecnie mowa w art. 55 § 1 p.p.s.a.), uczyniło tę regulację wysoce niedoskonałą, by nie rzec: wypaczoną. Można próbować usprawiedliwiać takie posunięcie prawodawcy z jednej strony długim okresem braku sądownictwa administracyjnego na gruncie prawa rodzimego, z drugiej zaś strony tym, że pośredni tryb wnoszenia skarg był całkowitym *novum*, wobec czego ustawodawca niekoniecznie w pełni zdawał sobie sprawę z możliwych praktycznych konsekwencji wdrożenia regulacji takiej treści. Kolejne lata miały przynieść kilkakrotne zmiany w omawianym zakresie, wywołane krytyką dotychczasowych rozwiązań eksplikowaną przez doktrynę prawa administracyjnego, a w konsekwencji rewizją zapatrywań prawodawcy.

## 5. Po upadku komunizmu

Przełom roku 1989 przyniósł pewne zmiany w zakresie niezależności sądownictwa administracyjnego. Zniesiono uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości, nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego oraz wymóg rękojmi sprawowania funkcji sędziego NSA. Trzeba zgodzić się w pełni z Janem Pawłem Tarno, że zmiany te korzystnie wpłynęły na niezależność sądownictwa administracyjnego i niezawisłość sędziowską<sup>154</sup>.

Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie w owym czasie oceniany był jako zbyt wąski. Postulowano umożliwienie skarżenia do NSA wszelkich decyzji administracyjnych, a także innych aktów, np. postanowień<sup>155</sup>. Koherentnie do powyższego, trafnie wskazywał Adam Zieliński, że „w okresie, gdy kompetencja NSA określona była przy pomocy klauzuli enumeracyjnej, dostęp obywatela do NSA – choć obejmujący stosunkowo szeroki krąg indywidualnych aktów administracyjnych – nie był pełny”<sup>156</sup>. W odniesieniu do omawianego okresu trzeba też zauważyć, że o ile kolejne nowelizacje rozszerzały zakres kognicji NSA, o tyle trudno zakres tych zmian uznać za zadowalający z punktu widzenia prawa do sądu<sup>157</sup>. Krytycznie o zakresie kognicji w pierwszych latach funkcjonowania NSA wypowiadał się również Zbigniew Janowicz, wskazując, że „szybko dały o sobie znać wady klauzuli enumeracji pozytywnej. Nasuwa ona nierzadko wątpliwości, jakie decyzje mogą być zaskarżane do sądu, tym bardziej w przypadku późniejszego ustawodawstwa. Wątpliwości te usuwało wielokrotnie orzecznictwo NSA i SN. Między tymi obydwojma sądami powstawały jednak – co było rzeczą naturalną – pewne spory, np. znany spór dotyczący właściwości sądu administracyjnego w sprawach mianowanych pracowników państwowych, który doczekał się ostatecznie negatywnej (w zasadzie) odpowiedzi w uchwale połączonych izb Sądu Najwyższego: Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Stosunkowo też wcześniej, ku czemu dobry klimat stwarzał okres »odnowy« lat 1980-1981, zaczęły się pojawiać głosy postulujące wprowadzenie klauzuli generalnej, zahamowane tylko na krótko po wprowadzeniu stanu wojennego”<sup>158</sup>. Stosownie do powyższego, nie sposób pominąć poglądów formułowanych w pierwszych latach funkcjonowania sądownictwa

<sup>154</sup> Por. J.P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 56-57.

<sup>155</sup> Por. Z. Leoński, *Glosa do postanowienia NSA z 13 III 1981 r.*, (SA 697/81), „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1982, z. 9-10, s. 347 i n.

<sup>156</sup> A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 18.

<sup>157</sup> Pogląd ten wybrzmiewał w piśmiennictwie naukowym początku lat 90-tych, zob. J. Świątkiewicz, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1-2, s. 30.

<sup>158</sup> Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 6.

administracyjnego przez Jerzego Świątkiewicza, który wskazywał wówczas, że „zastosowanie klauzuli enumeracyjnej, przy równoczesnym braku ścisłego rozgraniczenia pomiędzy niektórymi kategoriami spraw, powoduje niekiedy dodatkowe trudności, zwłaszcza gdy są wykorzystywane przez osoby niechętne umacnianiu kontroli sądowej decyzji administracyjnych. Sąd wychodzi z założenia, że sądowa kontrola, która stała się zasadą ustrojową, obejmując znakomitą większość decyzji wydanych w sprawach typowych dla stosunków administracja państwowa – obywatel, jest w istocie przyjęciem zasady powszechnej kontroli decyzji administracyjnych (...). Prowadzi to w praktyce do stosowania zasady: »*in dubio pro actione*«. Daje się słyszeć zastrzeżenie, że przy zastosowaniu przez ustawodawcę klauzuli enumeracyjnej, a nie generalnej, przyjęcie takiego domniemania jest nieuzasadnione. Temu można przeciwstawić z kolei stwierdzenie, że w sytuacjach oczywistych, a takie stwarzałyby klauzula generalna, przyjmowanie domniemań byłoby zbyteczne”<sup>159</sup>.

Kolejne zmiany legislacyjne, konsekwentnie umacniające pozycję sądownictwa administracyjnego<sup>160</sup>, zaowocowały uchwaleniem ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>161</sup>. Istotnym *novum*, pozytywnie ocenianym w doktrynie, było wyposażenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kompetencję do wydawania uchwał mających na celu ujednoczenie orzecznictwa tego sądu (wówczas jeszcze jednoinstancyjnego)<sup>162</sup>. Jak – nie bez satysfakcji – odnotowano w piśmiennictwie, w owym czasie można było śmiało powiedzieć, że „zasadniczo całość działań administracji publicznej może być przedmiotem sądowej kontroli. W ten sposób, w pełnym zakresie zagwarantowane zostanie prawo obywatela do sądu”<sup>163</sup>.

Pod rządami ustawy o NSA z 1995 r. skargi wnoszono bezpośrednio do sądu administracyjnego. Nie bez znaczenia pozostawała tu praktyka stosowania art. 200 k.p.a. pod rządami poprzedniej regulacji – o czym była mowa we wcześniejszych dociekaniach. Przypadki długotrwałego przetrzymywania skarg przez organy administracji publicznej, czy

---

<sup>159</sup> J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1, s. 31-32.

<sup>160</sup> Por. Z. Wiktor, *Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Lisicka (red.), Wrocław 2001, s. 299.

<sup>161</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 (nieobowiązująca) – dalej jako: „ustawa o NSA z 1995 r.”

<sup>162</sup> Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 3-16.

<sup>163</sup> R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 32.



też wręcz w ogóle nie przekazywania tych skarg do NSA, zaowocowały zmianą optyki i powrotem do bezpośredniego trybu ich wnoszenia.

Ten tryb wnoszenia skarg był jednak przedmiotem krytyki części doktryny prawa administracyjnego. Zdaniem Jana Pawła Tarno, tryb ów nie był najszcześniejszy, gdyż powodował przedłużenie okresu załatwienia skargi przez sąd<sup>164</sup>. W mojej ocenie, z poglądem tym niepodobna się zgodzić. Oczywiście, skarga wniesiona bezpośrednio do sądu może być dłużej rozpoznawana niż skarga wniesiona za pośrednictwem organu, a to ze względu na konieczność przedsięwzięcia przez sąd administracyjny dodatkowych czynności w postaci przekazania skargi organowi administracji. Powołany Autor w swych rozważaniach nie bierze jednak pod uwagę sytuacji nieprzekazania skargi sądowi przez organ. W trybie bezpośrednim taka ewentualność nie zachodzi. W trybie pośrednim wnoszenia skarg, brak woli przekazania skargi przez organ sądowi administracyjnemu może wydłużyć rozpoznanie sprawy o miesiące, lata, a w skrajnym wypadku całkowicie zniweczyć wniesioną skargę, naruszając przy tym konstytucyjne prawo do sądu skarżącego. O tym, że wcale nie są to przypadki niesłuchanie rzadkie, będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Rację należy zatem przyznać Barbarze Adamiak, która – a miało to miejsce właśnie pod rządami ustawy o NSA z 1995 r. – wskazywała, że „powrót zatem do trybu bezpośredniego składania skarg do NSA, tak jak to było przyjęte w postępowaniu przed NTA, jest w pełni uzasadniony. Dążenie do odciążenia sądu czynnościami nie może stanowić argumentu do przyjmowania rozwiązań, które mogą doprowadzić do wyłączenia możliwości obrony interesu prawnego przez jednostkę na drodze sądowej z powodu nienadania skardze biegu. Tryb bezpośredni nie wyłącza natomiast możliwości samokontroli przez organy administrujące”<sup>165</sup>.

Sławomir Fundowicz wskazuje, że pierwotnie, tj. w roku 1980, kiedy to reaktywowano pierwszy raz po II Wojnie Światowej sądownictwo administracyjne w Polsce, pośredni tryb wnoszenia skargi uzasadniano w dwojaki sposób. Po pierwsze, organ mógł dokonać weryfikacji własnego działania (albo bezczynności). Dyskusyjnym (w obecnie obowiązującym stanie prawnym) jest to, czy taki akt autokontroli ze strony organu administracji, zwalnia ten organ z obowiązku przekazania skargi sądowi. Będzie o tym mowa w dalszych rozważaniach. Po drugie, przekazanie skargi za pośrednictwem organu zwalnia sąd administracyjny z szeregu czynności, takich jak dochodzenie, co jest przedmiotem skargi,

---

<sup>164</sup> Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 60.

<sup>165</sup> B. Adamiak, *Wymagania formalne skargi do NSA*, [w:] *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1996, s. 291.

doręczenie organowi jej odpisu, wezwanie organu do złożenia odpowiedzi na skargę i akt sprawy. Taki tryb wnoszenia skarg był jednak w pierwszych latach funkcjonowania NSA szeroko krytykowany, a to ze względu na dosyć częstą praktykę nieprzekazywania skarg sądowi administracyjnemu<sup>166</sup>. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że pierwotna regulacja nie zawierała żadnych środków dyscyplinowania organów administracji w tym zakresie, zatem brak woli przekazania skargi sądowi administracyjnemu sprawiał, że sprawa mogła nigdy nie doczekać się sądowego rozstrzygnięcia, przez co kontrola administracji publicznej stawała się niekiedy fikcją. Owa, w pełni zresztą uzasadniona, krytyka, stała się przyczyną wprowadzenia w regulacji z 1995 r. bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do NSA.

Pod rządami ustawy o NSA z 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny dysponował wprawdzie arsenalem środków dyscyplinujących organy administracji publicznej<sup>167</sup>, jednak z oczywistych względów nie było pośród nich regulacji na kształt obecnie obowiązującego art. 55 § 1 p.p.s.a., albowiem funkcjonował wówczas bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu. Regulacja ta obowiązywała blisko dekadę, do 31 grudnia 2003 r. Następnie weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa, mocą której raz jeszcze zmieniono tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Trzeba wskazać, że jakkolwiek obecnie obowiązująca regulacja procesowa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., to jednak już rok wcześniej, a zatem po uchwaleniu a przed wejściem w życie tych przepisów, uchwalono obszerną nowelizację procedury podatkowej, w znacznym stopniu modyfikującą procedurę sądownoadministracyjną w kierunku uchwalonych już wówczas zmian<sup>168</sup>. Zmiany te nie dotknęły jednak trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, zatem do końca obowiązywania ustawy o NSA z 1995 r., skargi wnoszono bezpośrednio do sądu. Aktualnie obowiązujące przepisy zostaną szczegółowo omówione w dalszych rozważaniach.

## 6. Podsumowanie

Na gruncie pierwszej powojennej regulacji z 1980 r. wskazywano, że procedura sądownoadministracyjna stanowi swego rodzaju hybrydę łączącą w sobie elementy charakterystyczne dla procedury cywilnej z tymi, które są właściwe postępowaniu

---

<sup>166</sup> Por. S. Fundowicz, *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 135; J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 52.

<sup>167</sup> Zob. K. Gruszecki, *Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 45-54; L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 maja 1998 r.*, IV SA 1317/96, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, nr 3, s. 57.

<sup>168</sup> Zob. M. Szubiakowski, *Zmiany w sądowej kontroli w sprawach z zakresu prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 12, s. 41-47.

administracyjnemu<sup>169</sup>. Zasadniczo rzecz biorąc tezę tę można uznać za aktualną również na gruncie regulacji obowiązującej w chwili obecnej, zwłaszcza, że znaczna część przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi została zapożyczona przez prawodawcę z Kodeksu postępowania cywilnego<sup>170</sup>. Z całą pewnością jednym z elementów, który wyraźnie odróżnia procedurę cywilną od procedury sądownoadministracyjnej, jest właśnie pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego i powiązana w sposób immanentny z tym trybem możliwość wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Jak pokazuje przegląd dziejów sądownictwa administracyjnego, jest to też nowa regulacja, nie znajdująca precedensu we wcześniejszym prawodawstwie, a przez to niedająca się porównać z normami historycznymi.

Przyjmując założenie, że sądownictwo administracyjne we współczesnym tego słowa znaczeniu powstało na ziemiach polskich wraz z utworzeniem po I Wojnie Światowej Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z historycznego punktu widzenia można nakreślić swego rodzaju sinusoidę gdy idzie o tryb wnoszenia skarg do sądu. Najpierw bowiem skargi wnoszono do NTA bezpośrednio, następnie – po 1980 r. – skargi wnoszono do NSA za pośrednictwem organu administracji, do bezpośredniego trybu wnoszenia skarg ustawodawca powrócił pod rządami ustawy o NSA z 1995 r., by po niespełna dekadzie ponownie przyjąć pośredni tryb wnoszenia skarg do sądu (ta ostatnia regulacja obowiązuje do chwili obecnej).

Przypominając ówczesnie obowiązujące przepisy, art. 10 ustawy o NTA miał następujące brzmienie:

---

<sup>169</sup> Por. J. Borkowski, *Rec.: T. Woś, Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, Warszawa-Kraków 1989*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 116.

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm. – dalej jako: „k.p.c.”. Tytułem egzemplifikacji należałoby wskazać tutaj na zbliżone brzmienie art. 18 § 1 p.p.s.a. i art. 48 § 1 k.p.c. (wyłączenie sędziego), art. 26 § 1 p.p.s.a. i art. 65 § 1 k.p.c. (zdolność procesowa), art. 36 p.p.s.a. i art. 88 k.p.c. (rodzaje pełnomocnictw), art. 46 § 1 p.p.s.a. i art. 126 § 1 k.p.c. (wymogi formalne pisma procesowego), art. 59 § 1 p.p.s.a. i art. 200 § 1<sup>4</sup> k.p.c. (przekazanie sprawy sądowi właściwemu wobec stwierdzenia niewłaściwości), art. 65 § 1 p.p.s.a. i art. 131 § 1 k.p.c. (sposoby dokonywania doręczeń), art. 69 p.p.s.a. i art. 135 § 1 k.p.c. (miejsce dokonywania doręczeń), art. 82 p.p.s.a. i art. 164 k.p.c. (rozpoczęcie biegu terminu), art. 83 § 1 i 2 p.p.s.a. i art. 165 § 1 i 2 k.p.c. (sposób obliczania terminów), art. 85 p.p.s.a. i art. 167 k.p.c. (bezskuteczność czynności dokonanej z uchybieniem terminu), art. 87 § 1 p.p.s.a. i art. 169 § 1 k.p.c. (wniosek o przywrócenie terminu), art. 123 p.p.s.a. i art. 173 k.p.c. (zawieszenie postępowania z mocy prawa), art. 166 p.p.s.a. i art. 361 k.p.c. (odpowiednie stosowanie przepisów o wyrokach do postanowień sądu), art. 174 p.p.s.a. i art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. (podstawy skargi kasacyjnej), art. 183 § 2 p.p.s.a. i art. 379 k.p.c. (przesłanki nieważnościowe), czy też art. 288 p.p.s.a. i art. 716 k.p.c. (zakres odtworzenia zaginionych lub zniszczonych akt). W literaturze naukowej publikowanej tuż po uchwaleniu obecnie obowiązującej ustawy procesowej, krytycznie wskazano, że aż ¾ tekstu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi to powtórzenie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, por. W. Czerwiński, *Reforma sądownictwa administracyjnego, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 10, s. 92.*

## Art. 10

Skargę na zarządzenia lub orzeczenia administracyjne należy wnieść bezpośrednio do Trybunału w terminie dwumiesięcznym, licząc od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia skarżącemu.

Kolejno obowiązujący w tym zakresie art. 200 k.p.a., wprowadzony w życie po II Wojnie Światowej w roku 1980, brzmiał następująco:

## Art. 200

§ 1. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję w ostatniej instancji.

§ 2. Organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję; w tym przypadku nie nadaje skardze dalszego biegu.

§ 3. Organ administracji państwowej, przekazując skargę sądowi administracyjnemu, obowiązany jest wnieść równocześnie odpowiedź na tę skargę.

Być może rację miał Jan Boć, gdy wskazywał, że „powołany w atmosferze trwającej od 1947 r. politycznej nieprzychylności wobec potrzeby funkcjonowania sądownictwa administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny, za którym zdecydowanie opowiadano się tylko w nauce dowiódł, iż w zasadzie wszelkie eksponowane przeciwko niemu wątpliwości okazały się nietrafne. Ponad dwudziestopięcioletnia jego praktyka dowiodła, iż poświęcenie potrzeby ochrony administracji na rzecz podnoszenia jakości jej pracy może przynieść jedynie dobre rezultaty”<sup>171</sup>. Rzecz jednak w istotnym mankamencie ówczesnie obowiązującej regulacji, polegającym na tym, że pośredni tryb wnoszenia skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie był zabezpieczony żadną sankcją na wypadek przetrzymania skargi przez organ administracji, co w praktyce niejednokrotnie skutkowało zniweczeniem prawa do sądu. Z tej przyczyny, jak już wspomniałem, ustawodawca zdecydował się na zmianę trybu wnoszenia skarg do sądów, wprowadzając w ustawie o NSA z 1995 r. art. 35, 38 i 39 w następującym brzmieniu:

---

<sup>171</sup> J. Boć, *Orzecznictwo sądowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, wydanie dwunaste, poprawione, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 121.

#### Art. 35

1. Skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu aktu lub innej czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi.

#### Art. 38

1. Po otrzymaniu skargi Sąd przesyła jej odpis organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, i zobowiązuje go do udzielenia odpowiedzi na skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi oraz do nadesłania w tym terminie akt sprawy.

2. Organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez Sąd terminu rozprawy.

#### Art. 39

1. W razie nienadesłania przez organ odpowiedzi na skargę i akt sprawy w terminie określonym w art. 38 ust. 1, Sąd może orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez Sąd w toku rozpoznania sprawy.

Krytyka przyjętego w tej regulacji trybu inicjowania procesu sądowego, zasadzająca się w przeważającej mierze na tezie o nadmiernej długości postępowania na jego wstępnym etapie, spowodowała powrót w 2004 r. do trybu pośredniego. Od tamtej pory niezmiennie do chwili obecnej art. 55 p.p.s.a. brzmi następująco:

#### Art. 55

§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 2. Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

§ 3. O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w § 2 lub w art. 54 § 2, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Jak pokazały wcześniejsze rozważania, grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. stanowi instytucję nową w bogatej przecież historii polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi. Omawiana w niniejszej dysertacji jednostka redakcyjna Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest pierwszą (aczkolwiek obowiązująca już od blisko dwóch dekad) na przestrzeni dziejów normą prawną, umożliwiającą sądowi administracyjnemu wymierzenie organowi administracji grzywny za nieprzekazanie w ustawowym terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy temu sądowi. Świadczy to niewątpliwie o zorientowaniu ustawodawcy na zabezpieczenie realizacji prawa jednostki do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny organ władzy sądowniczej. Na ile jest to jednak rozwiązanie skuteczne i realizujące założony cel prawodawcy, pokażą dalsze rozważania.

## Rozdział 2

### Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej

#### 1. Wprowadzenie

Bez wątpienia elementem szeroko rozumianej historii sądownictwa administracyjnego, a zatem również historii instytucji grzywny za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu, jest okres opracowywania obecnie obowiązującej regulacji, aż do momentu jej wejścia w życie. Ten – niewątpliwie kluczowy – moment w historii polskiego sądownictwa administracyjnego należało jednak wyodrębnić jako odrębny rozdział rozprawy. Ukazanie w rozdziale poprzedzającym rysu historycznego sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich miało zasadniczo na celu zobrazowanie historii (jak się okazało, historii krótkiej) analizowanej instytucji z art. 55 § 1 p.p.s.a. na tle ogólnych dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem trybu wnoszenia pism inicjujących procedurę sądową w poszczególnych latach. Z kolei istotą rozdziału niniejszego jest ukazanie genezy i procesu powstawania obecnie obowiązującej regulacji. Procesu, w którym – jak pokażą dalsze rozważania – udział wziął dalece nie tylko czynnik polityczny (co w przypadku każdego procesu legislacyjnego jawi się jako rzecz oczywista). Zupełnie odmienne cele, jakie obrałem w tym i w poprzedzającym rozdziale, zdają się uzasadniać wyodrębnienie tych wywodów w dwóch osobnych jednostkach redakcyjnych.

Rozważania w tym zakresie należało poprowadzić możliwie szeroko, nie ograniczając się bynajmniej do samej tylko procedury ustawodawczej, a przeciwnie, biorąc pod uwagę również całe tło, jakie towarzyszyło pracom parlamentarnym. Owo tło stanowił intensywnie prowadzony w tamtym czasie dyskurs naukowy, którego uczestnicy częstokroć angażowali się w sam proces prawodawczy, nie ograniczając się li tylko do teoretycznej debaty nad projektowanym kształtem regulacji, ale całkiem praktycznie wpływając na posunięcia prawodawcy. Rola wskazanych osób zostanie zresztą omówiona w dociekaniach poświęconym aktorom kompletu normatywnego, natomiast uprzednio należy zreferować stanowiska, jakie w toku prac legislacyjnych (a nawet już po ich zakończeniu) zajmowali poszczególni uczestnicy schematu działania.

Trudno nie zauważyć, że dyskusja naukowa, której obraz zreferuję w pierwszej kolejności, miała charakter wielopłaszczyznowy, co zresztą nie powinno zaskakiwać, jeśli wziąć pod uwagę najwyższy poziom merytoryczny i naukowy uczestników tej debaty.

W związku z powyższym, postanowiłem nakreślić przebieg dyskursu naukowego w szerszym spektrum, odnoszącym się do modelu sądownictwa administracyjnego oraz innych kluczowych, przez wzgląd na procedurę sądownoadministracyjną, zagadnień. Z kolei sam przebieg prac legislacyjnych nad wniesionymi do łaski marszałkowskiej projektami uznałem za stosowne zawęzić jedynie do kwestii najbardziej relewantnych z punktu widzenia niniejszej rozprawy. Należało bowiem założyć, że szczegółowe omawianie dyskusji poselskich nad poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi projektowanej wówczas regulacji, w żaden sposób nie wzbogaci wyводу, a co więcej, razić może redundancją, przez co przekroczy znacznie ramy niniejszej rozprawy.

## **2. Dyskurs naukowy i przebieg procesu legislacyjnego**

Dyskusję naukowców nad kształtem obecnie obowiązującej regulacji należy przedstawić w nieco szerszej perspektywie czasowej, z jednej strony obejmującej postulaty zgłaszane jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (częstokroć zresztą dotyczące jej treści), z drugiej zaś strony mając na względzie niektóre cenne uwagi zgłaszane tuż po wejściu w życie obecnie obowiązującej regulacji procesowej. Wymaga w tym miejscu przypomnienia, że w latach 1980-1995 obowiązywała pierwsza powojenna regulacja procesowa, pod rządami której sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne, zaś skargi wnoszono do NSA za pośrednictwem organu administracji. W latach 1995-2003 obowiązywała ustawa z 1995 r. o NSA. W tym okresie sądownictwo administracyjne w dalszym ciągu pozostawało jednoinstancyjne, lecz ustawodawca zdecydował się wprowadzić bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu. W międzyczasie, 2 kwietnia 1997 r., uchwalono aktualnie obowiązującą Konstytucję RP, przewidującą odrębny od sądownictwa powszechnego i niezależny od Sądu Najwyższego pion sądów administracyjnych i – co ważniejsze – dwuinstancyjne postępowanie sądowe. Wdrożenie tego modelu sądownictwa wymagało gruntownej reformy, w której udział brały rozmaite gremia naukowe, tworząc – częstokroć znacznie różniące się od siebie – koncepcje. Z punktu widzenia omawianej regulacji istotna może wydać się zarówno dyskusja z początku lat 90-tych, dotycząca kształtu przyszłej ustawy zasadniczej, jak i znacznie późniejszy dialog przedstawicieli nauki. Część środowiska naukowego wpłynęła bowiem istotnie na kształt procedury sądowej, w tym na tryb wnoszenia skarg do sądu i środki dyscyplinowania organów administracji.

Już na początku lat 90-tych XX wieku, Zbigniew Janowicz postulował zmiany w ówczesnym kształcie sądownictwa administracyjnego, wskazując, że „do spraw, którymi



trzeba by się zająć w najbliższej przyszłości (niekoniecznie zaraz!) należy z pewnością kwestia rozbudowy instancyjnej sądownictwa administracyjnego. Wysuwany niekiedy argument, że wobec istnienia dwóch instancji administracyjnych działających w ukształtowanym procesowo postępowaniu wystarczy jedna instancja sądowa, polega chyba na nieporozumieniu. Chodzi przecież o kontrolę wewnątrz sądownictwa<sup>172</sup>. Jak zatem widać, dyskusja na temat utworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, znacznie wyprzedziła uchwalenie aktualnie obowiązującej Konstytucji RP, przewidującej taki system kontroli administracji publicznej, a tym bardziej uchwalenie pakietu ustaw obowiązujących na dzień dzisiejszy, w tym ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na łamach „Samorządu Terytorialnego” w 1992 r. toczyła się dyskusja pomiędzy Jerzym Kapera a Robertem Sawułą. Jak podnosił wówczas Jerzy Kapera, „gdyby sądownictwo administracyjne było dwuinstancyjne, z uwagi na możliwość zaskarżenia każdego wyroku wydanego przez pierwszą instancję, sąd orzekający w trybie odwoławczym (kasacyjnym) zostałby obciążony wpływem obejmującym wszystkie lub prawie wszystkie sprawy rozpoznane przez sądy pierwszej instancji. Obecnie ilość tych spraw w skali krajowej jest znaczna, toteż można sobie wyobrazić, jakie trudności powstałyby z tego powodu, chociażby konieczność powiększenia liczby sędziów i pracowników administracyjnych<sup>173</sup>. Pogląd ten – zwłaszcza z dzisiejszego punktu widzenia – musi się jawić jako nazbyt pesymistyczny. Jednak i w owym czasie należało przyjąć, że przecież dalece nie każde orzeczenie sądu I instancji zostanie zaskarżone. Oczywiście, nie można było posiłkować się danymi dotyczącymi postępowań przed sądami administracyjnymi, gdyż funkcjonowała tam zaledwie jedna instancja. Nic jednak nie stało na przeszkodzie, by sięgnąć posiłkowo do danych dotyczących zaskarżania wyroków w sprawach cywilnych czy też karnych i przekonać się, że zaskarżeniu do wyższej instancji zasadniczo podlega mniejszość orzeczeń. Nie jest więc tak, że liczba postępowań w przypadku podwojenia liczby instancji, również uległaby duplikacji. Poza tym niepodobna przyjąć, by obawa przed obciążeniem sądów koniecznością rozpoznania środków zaskarżenia, miała uzasadniać rezygnację z kontroli instancyjnej orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Analizując ten pogląd trudno pominąć, że prawo do rozpoznania sprawy przez dwie instancje sądowe jest istotnym komponentem prawa do sądu, zarówno w ujęciu konstytucyjnym (choć tu należy wskazać, że ówczesnie obowiązująca ustawa zasadnicza takiego prawa nie przewidywała), jak i prawnomiędzy-

---

<sup>172</sup> Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 11.

<sup>173</sup> J. Kapera, *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 48.

narodowym (konwencyjnym). Dalej cytowany Autor wskazywał, że „skoro obecne postępowanie administracyjne obejmuje dwie instancje, a przy tym po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego istnieje możliwość uchylecia decyzji ostatecznej w trybie autokontroli i gdyby w przyszłości postępowanie sądowe obejmowało dwie instancje, okres od daty wszczęcia postępowania administracyjnego do jego zakończenia uległby znacznemu wydłużeniu w stosunku do stanu obecnego. Byłoby to zjawisko niekorzystne dla osób zwracających się do administracji o rozstrzygnięcie sprawy”<sup>174</sup>. W konkluzji Autor uznał, że „sąd administracyjny powinien pozostać wyodrębnionym sądem jednoinstancyjnym, niezależnie od systemów sądownictwa administracyjnego przyjętych przez inne kraje, o różnych tradycjach tegoż sądownictwa, adekwatnych do potrzeb ustrojowych każdego z tych krajów”<sup>175</sup>.

W polemice z powyższym poglądem, Robert Sawuła trafnie przyjął, że „utrzymanie stanu, w którym NSA, mimo znacznego rozszerzenia zakresu rozpoznawanych przezeń spraw, pozostałby wyodrębnionym i centralnym sądem szczególnym, nie bez dużej dozy słuszności może być traktowane jako wyraz skostnienia”<sup>176</sup>. Jak dostrzegł cytowany Autor, „wzorców struktury sądownictwa administracyjnego poszukiwać można w istniejących już dłuższy czas systemach państw europejskich. Zaskakujące jest więc stanowisko J. Kapery o niezależności polskiego systemu sądownictwa administracyjnego i niemożności przystosowania doświadczeń innych krajów w tym względzie z uwagi na to, że tradycje tych sądów są adekwatne do ich potrzeb ustrojowych. Ewolucja ustrojowa Polski, zabiegi o członkostwo organizacji międzynarodowych, podpisanie i przystąpienie do wielu konwencji świadczą raczej o tendencjach unifikacyjnych, a nie izolacjonizmie”<sup>177</sup>. W konkluzji Autor przyjął, że „zalety dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego przewyższają znacznie ewentualne wady”<sup>178</sup>. Stanowisko to należałoby zaaprobować, zresztą jak pokazał czas, zyskało ono również aprobatę prawodawcy.

Również w czasie poprzedzającym uchwalenie obecnie obowiązującej Konstytucji, jeden z późniejszych twórców reformy sądownictwa administracyjnego, Roman Hauser, uczestnicząc w dyskursie nad kształtem projektowanej wówczas Konstytucji RP wskazywał, że „zakotwiczenie» Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowej konstytucji jest konieczne. Po okresie 15 lat działalności NSA nikt nie ma wątpliwości, że istnieje potrzeba

---

<sup>174</sup> Ibidem.

<sup>175</sup> Ibidem.

<sup>176</sup> R. Sawuła, *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6, s. 62.

<sup>177</sup> Ibidem, s. 62-63.

<sup>178</sup> Ibidem, s. 64.

funkcjonowania tego organu i że jego pozycja, także konstytucyjna, ma istotne znaczenie dla pełnego obrazu demokratycznego państwa prawnego”<sup>179</sup>. Jak dalej wskazywał powołany Autor, „przepis konstytucji wyznaczający pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego musi być jasny i w sposób nie budzący wątpliwości oddawać miejsce i istotę jego orzecznictwa. Z drugiej strony musi być na tyle ogólny, aby dalsze zwiększanie kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powodowało za każdym razem konieczności dokonywania zmian ustawy zasadniczej”<sup>180</sup>. Autor przedstawił w konkluzji dwie propozycje brzmienia stosownego przepisu Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej” albo „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje sądową kontrolę legalności działania administracji publicznej”, opowiadając się za pierwszą z nich<sup>181</sup>. Jak się okazało, ustrojodawca w sposób znacznie bardziej rozbudowany ujął tę kwestię, wskazując w art. 184 ustawy zasadniczej, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Roman Hauser w cytowanym artykule zdecydowanie opowiedział się za koncepcją dwuinstancyjnego postępowania sądowniczo-administracyjnego, co jak wiemy, wkrótce miało stać się faktem. Podobnie stało się w kwestii „rozluźnienia związków” pomiędzy NSA a Sądem Najwyższym<sup>182</sup>.

Powołany Autor nie był w swych poglądach odosobniony. Zdaniem Adama Zielińskiego, najlepszym modelem jest dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne<sup>183</sup>. Niezależnie od powyższego Autor ów wskazał, że obowiązek utworzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowniczo-administracyjnego nie wynika bynajmniej z wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, ani też nie sposób wyprowadzić go z koncepcji demokratycznego państwa prawnego<sup>184</sup>. Należy jednakże przypomnieć, że dyskusja ta toczyła się jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji RP, która w art. 176 ust. 1 określa w sposób jednoznaczny, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Przepisu takiego próżno jednak szukać w poprzednio obowiązującej ustawie zasadniczej z 22 lipca 1952 r. (pomimo licznych zmian do niej wprowadzonych).

---

<sup>179</sup> R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 57.

<sup>180</sup> Ibidem, s. 61-62.

<sup>181</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>182</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>183</sup> Por. A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA...*, s. 23.

<sup>184</sup> Ibidem, s. 22; zob. także J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 3-14.

Odnosząc się do poglądów przedstawicieli nauki prawa dotyczących trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, co jest zasadniczym przedmiotem mojego zainteresowania, powrót do pośredniego trybu wnoszenia skarg spotkał się z aprobatą Tadeusza Wosia. Tymczasem jak trafnie zauważył na początku lat 90-tych Jerzy Świątkiewicz, „nagminne naruszanie 30 dniowego terminu do przedstawienia skargi wraz z aktami administracyjnymi sądowi, sięgające w wypadkach ekstremalnych 9 miesięcy, wskazuje na potrzebę wzmocnienia kompetencji sądu w zakresie dyscyplinowania administracji, wśród których proponuje się niekiedy przyznanie sądowi – w określonych sytuacjach – uprawnień reformatoryjnych”<sup>185</sup>. Rozwiązanie sygnalizowanych przez Jerzego Świątkiewicza problemów (przez okres dekady 1995-2004), okazało się być jednak odmienne. Wprowadzono wówczas bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny został wyposażony w możliwość ukarania organu grzywną za niewykonanie wyroku tego sądu<sup>186</sup>, co można było odczytać jako zapowiedź dalszych posunięć legislacyjnych zmierzających do ustanowienia możliwości wymierzenia grzywny za nieprzekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w ustawowym terminie, jednak nastąpiło to już pod rządami kolejnej (do dziś obowiązującej) ustawy.

Jak wskazywał kilka lat później, powracając do przywołanych wyżej poglądów doktryny, Eugeniusz Bojanowski, „w pracach nad urzeczywistnieniem idei dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego pojawiły się obawy o nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej i ocenę legalności rozstrzygających ją decyzji. Wskazywano, że dwie instancje administracyjne (tyle wynosi administracyjny tok instancji) oraz dwie instancje w postępowaniu sądownoadministracyjnym (łącznie więc potencjalnie cztery instancje) mogą w istotny sposób zburzyć efektywność administrowania, a także utrudniać stronom uzyskanie ostatecznego ukształtowania ich praw. Wyrazem tych obaw był tzw. projekt poselski organizacji sądownictwa administracyjnego, zakładający – by pozostać przy podstawowych założeniach – dwuinstancyjne postępowanie administracyjne, przy założeniu, że sąd administracyjny pierwszej instancji miałby równocześnie kompetencje do merytorycznego orzekania. Ostatecznie, zarówno w dyskusji

---

<sup>185</sup> J. Świątkiewicz, *Sądownictwo administracyjne w Polsce de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 14.

<sup>186</sup> Por. R. Hauser, A.W. Ryms, *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 12, s. 17-27.

naukowej, jak i dyskusji w parlamencie, projekt ten nie uzyskał akceptacji”<sup>187</sup>. Istotnie bowiem, jak podnosił Zbigniew Kmiecik, „względy tradycji oraz odmiennych założeń i celów kontroli aktów administracyjnych wykonywanej przez organy administracji i sąd administracyjny nakazywałyby dużą ostrożność w wysuwaniu postulatów zniesienia pierwszego z wyróżnionych typów kontroli. (...) Jakkolwiek głównym kryterium oceny poszczególnych instytucji kontrolnych powinna być w państwie demokratycznym ich efektywność, to jednak nie sposób zapominać o innych celach każdego z rodzajów kontroli – w przypadku weryfikacji decyzji przeprowadzonej w administracyjnym toku instancji na plan pierwszy wysuwają się takie zalety kontroli jak: jej dostępność, mały stopień sformalizowania, niewielkie koszty uruchomienia oraz względnie krótki okres oczekiwania na rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy. (...) W zgodzie z europejskim standardem praworządności pozostaje niewątpliwie przypadek, w którym jednym z zasadniczych elementów systemu kontroli administracji publicznej jest weryfikacja podejmowanych przez nią rozstrzygnięć w administracyjnym toku instancji. (...) Obydwa wyróżnione typy kontroli (sądowej i administracyjnej) są względem siebie komplementarne, dopełniają się wzajemnie – trudno wobec tego przeciwstawiać je sobie lub oceniać w kategoriach czysto instrumentalnych wartości prawnych. Ewentualne odejście od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym groziłoby obciążeniem sądownictwa administracyjnego niewspółmiernymi – w stosunku do jego »zdolności operacyjnej« (...) – zadaniami, co nie mogłoby pozostać bez wpływu na sposób ochrony praw i interesów jednostki. (...) Można żywić obawę, iż w razie przekazania choćby tylko części kompetencji organu wyższego stopnia sądowi administracyjnemu, dojdzie do zatarcia dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości – w imię realizacji idei pełnej, wolnej od elementów kontroli instancyjnej, samorządności, unicestwimy wtedy sądownictwo administracyjne, wklajając je w proces wykonywania bieżących zadań *stricte* administracyjnych”<sup>188</sup>. Pogląd ten, sformułowany na kilka lat przed uchwaleniem aktualnie obowiązujących regulacji procesowych, wybrzmiał jeszcze bardziej zdecydowanie w okresie bezpośrednio poprzedzającym proces legislacyjny, o czym będzie szerzej mowa w dalszych rozważaniach.

Równoległe do dyskusji nad kształtem procedury sądowej, toczyła się dyskusja nad nową Konstytucją RP. Częstokroć zresztą brali w niej udział ci sami uczestnicy, naukowcy

---

<sup>187</sup> E. Bojanowski, *Organizacja sądownictwa administracyjnego po 1 stycznia 2004 r.*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010, s. 224.

<sup>188</sup> Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 5, s. 23-24.

powiązani zawodowo z Naczelnym Sądem Administracyjnym. Siłą rzeczy jednak debata nad regulacją konstytucyjną toczyła się na znacznie wyższym poziomie ogólności, aniżeli dyskusja nad szczegółami procedury. Głównymi zagadnieniami obejmującymi przyszłą ustawę zasadniczą była kwestia instancyjności postępowania sądowego oraz odrębności sądownictwa administracyjnego. Trudno zresztą oczekiwać, by w Konstytucji regulowano tak szczegółowe kwestie, jak tryb wnoszenia skargi do sądu, czy ewentualne zabezpieczenie praw skarżącego w procedurze.

Jak się okazało, w aktualnie obowiązującej ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. nastąpiło ustrojowe wyodrębnienie pionu sądownictwa powszechnego i administracyjnego, przy jednoczesnym założeniu, że sądownictwo musi być co najmniej dwuinstancyjne<sup>189</sup>. Trzeba pamiętać, że w owym czasie nadzór judykacyjny nad Naczelnym Sądem Administracyjnym sprawował Sąd Najwyższy, co zostało wyeliminowane na gruncie nowej Konstytucji RP<sup>190</sup>. Uchwalenie hierarchicznie najwyższego aktu prawnego otwierało jednak nowy front debaty sędziów, polityków i naukowców. Należało bowiem dostosować ustrój sądownictwa administracyjnego i procedurę sądową do nowych wymogów. O ile dyskusje nad kształtem procesu sądowniczoadministracyjnego trwały – jak pokazałem wyżej – już wiele lat wcześniej, o tyle uchwalenie Konstytucji RP sprawiło, że nadszedł czas by przeistoczyć te dyskusje w konkretne projekty legislacyjne. Przy czym należy pamiętać, że zgodnie z art. 236 ust. 2 Konstytucji RP ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji, w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi, zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustrojodawca dał zatem ustawodawcy zwykłymu czas na zreformowanie sądownictwa administracyjnego do 17 października 2002 r.

W trakcie prac nad reformą sądownictwa administracyjnego, podjętych po uchwaleniu ustawy zasadniczej, siłą rzeczy ścierały się ze sobą rozmaite koncepcje. W Instytucie Spraw Publicznych powstał projekt trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, gdzie pierwszą instancję miałyby stanowić sądy okręgowe (utworzone na bazie samorządowych kolegiów odwoławczych), drugą sądy wojewódzkie i wreszcie trzecią – Naczelnym Sądem Administracyjnym. Autorzy projektu przygotowali raport dotyczący proponowanych zmian

---

<sup>189</sup> Por. Z. Kmiecik, *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2, s. 18.

<sup>190</sup> Jak bowiem stanowi art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Nadzór ów nie obejmuje zatem, *a contrario*, sądownictwa administracyjnego. Zob. także: A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 3-20.

w procedurze administracyjnej i sądowej, szczegółowo zreferowany na łamach „Samorządu Terytorialnego”<sup>191</sup>. W raporcie tym wskazano na możliwość zapewnienia zasady dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego przy pomocy trójszczeblowej struktury sądów administracyjnych, przy czym szczebel pierwszy stanowiłyby okręgowe sądy administracyjne, zorganizowane na bazie dotychczasowych Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, szczebel drugi sądy wojewódzkie, powstałe na bazie dotychczasowych ośrodków zamiejscowych NSA, wreszcie trzeci (najwyższy) szczebel stanowiłby Naczelny Sąd Administracyjny, do zadań którego należałoby także czuwanie nad jednolitością orzecznictwa<sup>192</sup>. Wskazując na zalety takiego rozwiązania, Autorzy raportu podkreślili, że „gwarantuje ono przeciętnemu obywatelowi łatwiejszy dostęp do sądu administracyjnego i nie skazuje go na trudy kilkusetkilometrowych, odstrasżających podróży do wielkich miast w celu wypowiedzenia przed sądem swoich racji. Po drugie, nie zamyka nikomu drogi do sądu w jakiegokolwiek kwestii, co będzie miało miejsce, gdy rolę sądu ograniczymy jedynie do orzekania kasacyjnego, po zakończeniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. (...) Po trzecie, w sprawach dotyczących spornych interesów różnych stron nie będzie zagrożenia koniecznością – czasami nawet kilkukrotnego – przejścia sprawy przez »cztery instancje«. Po czwarte, proponując rezygnację z dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, mieliśmy na uwadze pozorny, a czasami nawet fikcyjny charakter postępowania odwoławczego w strukturach administracji rządowej. (...) Po piąte, nasz model jest oszczędniejszy. Zamiast rzeszy kilkunastu tysięcy urzędników w sądach administracyjnych trzeba będzie zatrudnić ok. 2 tysięcy sędziów wraz z pracownikami administracji sądowej. Po szóste, proponowany przez nas model nie będzie powodował powstawania zatorów w postaci corocznie zwiększającej się liczby nie rozpoznanych przez sąd spraw”<sup>193</sup>. Autorzy wzbogacili raport o własny projekt ustawy o ustroju i właściwości sądów administracyjnych, uzasadniając ów projekt, który zresztą następnie legł u podstaw poselskiego projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniesionego przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej reprezentowaną przez Jana Rokitę.

---

<sup>191</sup> Por. D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 6 i n.

<sup>192</sup> Ibidem.

<sup>193</sup> Ibidem, s. 8-9. Trudno nie dostrzec, że w pewnym zakresie projekt ów nawiązywał do wcześniejszych koncepcji ograniczenia postępowania administracyjnego do jednej zaledwie instancji; zob. A. Grysiński, *Zanim powstanie sądownictwo administracyjne*, „Casus” 1997, nr 5, s. 25; A. Grysiński, *Uwagi na tle funkcjonowania kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 41.

Projekt generalnie spotkał się z dezaprobatą wśród przedstawicieli nauki prawa<sup>194</sup>. W reakcji na powołaną publikację, Zbigniew Kmiecik i Małgorzata Stahl wskazali, że „obydwa wyróżnione typy kontroli (administracyjna i sądowa) są wobec siebie komplementarne, dopełniają się wzajemnie. Trudno wobec tego przeciwstawiać je lub rozpatrywać w kategoriach czysto instrumentalnych wartości prawnych”<sup>195</sup>. Nadto „w razie przekazania choćby tylko części kompetencji organów wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. sądom administracyjnym, dojdzie do zatarcia dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, co w ostatecznym rozrachunku doprowadzi do osłabienia czy wręcz unicestwienia sądownictwa administracyjnego przez uwikłanie go w proces wykonywania bieżących zadań *stricte* administracyjnych”<sup>196</sup>. Wskazano również na wątpliwości natury konstytucyjnej, w szczególności zaś niezgodność proponowanego modelu sądownictwa administracyjnego z art. 78 ustawy zasadniczej. Krytykując projekt trójinstanbowego sądownictwa administracyjnego, Autorzy wskazali wprost, że w ich ocenie „powierzenie sądom administracyjnym pierwszej instancji funkcji właściwych dla organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym ze swej istoty kłóci się ze zdrowym rozsądkiem”<sup>197</sup>. Trudno nie zauważyć, że ocena autorstwa Zbigniewa Kmiecika i Małgorzaty Stahl, dotycząca projektu, pozostaje w koherencji z poglądem sformułowanym przez pierwszego z przywołanych Autorów we wcześniejszych publikacjach<sup>198</sup>. Mianem „nieporozumienia” pomysł rezygnacji z administracyjnego toku instancji w związku z powstaniem dwuinstanbowego sądownictwa administracyjnego, określił z kolei Jan Zimmermann<sup>199</sup>.

O tym, jak różnorodnie reagowano na omówioną koncepcję, niech świadczy wypowiedź Pawła Czechowskiego, który wskazał, że „model zaproponowany w projekcie należy uznać za co najmniej alternatywny w stosunku do modelu tradycyjnego czy też zachowawczego (dwie instancje postępowania administracyjnego + dwie instancje sądowe).

---

<sup>194</sup> Por. tytułem przykładu: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójinstanbowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstanbowe postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, s. 31; Z. Kmiecik, *Dwuinstanbowość...*, s. 17 i n.; D.R. Kijowski, *Model dwuinstanbowego sądownictwa administracyjnego (Warszawa, 23 II 1999)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, s. 93-96.

<sup>195</sup> Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 3.

<sup>196</sup> Ibidem.

<sup>197</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>198</sup> Por. Z. Kmiecik, *Dwuinstanbowość...*, s. 17-24.

<sup>199</sup> Por. J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 798.



Jest zaś z pewnością modelem mniej kosztowym i łatwiejszym do wdrożenia”<sup>200</sup>. Uznając projekt (skąd inąd w pełni słusznie) za nowatorski, cytowany Autor wskazał, że mieści się on w granicach przyjętych w Europie standardów<sup>201</sup>. Aprobując przeto projekt opracowany w Instytucie Spraw Publicznych, Paweł Czechowski skonkludował, iż „proponowane rozwiązania normatywne są adekwatne do przyjętej koncepcji ustroju sądownictwa administracyjnego. (...) Oryginalną propozycją projektu ustawy, mieszczącą się wszakże w ramach konstytucyjnych, jest dopuszczenie, w sądach administracyjnych rozpoznających sprawy jako sądy pierwszej instancji, także udziału osób mających wiedzę fachową z zakresu administracji publicznej, potrzebną do rozstrzygania spraw należących do właściwości tych sądów”<sup>202</sup>. Trudno nie dostrzec, jak biegunowo odległa jest cytowana wyżej opinia od druzgocącej krytyki, jakiej komentowany projekt ustawy poddali Zbigniew Kmiecik i Małgorzata Stahl.

Aby dopełnić obrazu toczącej się dyskusji, należy sięgnąć również do uwag i polemik autorstwa innych przedstawicieli nauki prawa, m.in. do opinii Leona Kieresa, również opublikowanej na łamach „Samorządu Terytorialnego”. Otóż w ocenie wskazanego Autora, sama inicjatywa podjęcia prac nad projektem zasługuje na uznanie, nadto „zaletą ocenianego projektu jest właśnie uwzględnienie nie tylko dorobku dyskusji teoretycznych, ale także stanowiska sądów polskich – zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego – utrwalonego w orzecznictwie. Wreszcie w instytucjach ocenianego projektu ustawy zauważam postulaty praktyki, formułowane na tle regulacji projektu w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>203</sup>. Cytowany Autor bardzo korzystnie ocenił opracowany projekt, odnosząc jego treść do własnych poglądów prezentowanych już na etapie prac nad tekstem Konstytucji RP. Jak zatem widać, o ile część doktryny poddała projekt trójinstanbowego sądownictwa administracyjnego zdecydowanej krytyce, o tyle znaleźli się Autorzy, którzy projekt ów byli skłonni umiarkowanie aprobować, ale też i tacy, którzy go zdecydowanie poparli. Jak pokazały późniejsze działania legislacyjne, ostatecznie projekt ten nie doczekał się realizacji, albowiem zwyciężyła koncepcja dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego przy jednoczesnym pozostawieniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego.

Do projektu utworzenia trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, kosztem zniesienia administracyjnego toku instancji, odnieśli się także Wojciech Chróścielewski i Jan

---

<sup>200</sup> P. Czechowski, *Opinie dotyczące Raportu "Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego"*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 56.

<sup>201</sup> Ibidem.

<sup>202</sup> Ibidem, s. 57.

<sup>203</sup> L. Kieres, *Opinie dotyczące Raportu "Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego"*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 58.

Paweł Tarno. Przyłączając się do krytyków zaproponowanego rozwiązania, Autorzy wskazali, że „projekt ten, chociaż zawiera całkiem nowe rozwiązania systemowe, jest jednak zupełnie niedopracowany (Autorzy nie widzą lub błędnie interpretują skutki proponowanych przez siebie instytucji prawnych), a niejednokrotnie proponowane w nim regulacje pozostają ze sobą w wewnętrznej sprzeczności”<sup>204</sup>. W odniesieniu do konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, Autorzy stwierdzili, że „trudno przypuszczać, aby racjonalny prawodawca dopuszczał uznawanie organów władzy sądowniczej za sprawujące funkcję »drugiej instancji« w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy podległe władzy wykonawczej. W takim przypadku mielibyśmy bowiem do czynienia z dość paradoksalnym rozwiązaniem. Sąd administracyjny I instancji, w myśl raportu – sąd okręgowy lub wojewódzki, od którego orzeczenia służyłby środek zaskarżenia do sądu administracyjnego II instancji – odpowiednio wojewódzkiego sądu administracyjnego lub NSA, byłby jednocześnie organem »drugiej instancji« w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracyjnego w rozumieniu k.p.a. prowadziłoby do zatarcia dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości”<sup>205</sup>. W dalszych wywodach Autorzy podnieśli, że wdrożenie w życie omawianego projektu nie tylko nie przyspieszy postępowania w sprawach administracyjnych, ale przeciwnie, wydłuży je. Wątpliwe dla Autorów okazało się również projektowane wyposażenie sądów administracyjnych w uprawnienia orzecznicze o charakterze reformatoryjnym (co należy powiązać z wcześniejszymi eksplikacjami dotyczącymi trójpodziału władzy).

W zbliżonym tonie wypowiadał się Roman Hauser, wskazując, że „wprowadzenie dwuinstancyjności postępowania przed sądami administracyjnymi w żadnym razie nie jest argumentem za zniesieniem, i to całkowitym, drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym. Zrezygnowanie z drugiej instancji w ramach administracji publicznej oraz uprawnień nadzorczych organów administracji w postępowaniu administracyjnym, połączone z przekazaniem tych funkcji sądom administracyjnym, będzie prowadzić do pozbawienia administracji istotnych narzędzi stosowania prawa administracyjnego, rozbicia administracji oraz zatarcia różnicy między władzą wykonawczą i sądowniczą. Nie można zgodzić się z poglądem, że realizacja prawa do sądu w sprawach administracyjnych wymaga stworzenia bardzo rozbudowanej, wieloszczeblowej struktury sądów administracyjnych”<sup>206</sup>. Krytyka ze

---

<sup>204</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczeblowy model...*, s. 21.

<sup>205</sup> Ibidem.

<sup>206</sup> R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 30. Należałoby dodać, że na gruncie rodzących się wówczas propozycji legislacyjnych, część przedstawicieli doktryny prezentowała – jak się wydaje, nie pozbawione racji – obawy o dalszy los samorządowych kolegów

strony tego Autora nie powinna dziwić tym bardziej, że był on w owym czasie twarzą konkurencyjnej koncepcji sądownictwa.

Opracowany w Instytucie Spraw Publicznych projekt reformy nie zyskał także uznania w oczach Janusza Borkowskiego, który wskazywał, że projekt „zarówno w rozwiązaniach ustrojowych, jak też procesowych zmierza wyraźnie do sprowadzenia sądownictwa administracyjnego do czegoś na kształt częściowo tylko odrębnych jednostek sądownictwa powszechnego. Jednocześnie zmierza się w nim do powiązania niższych szczebli tego sądownictwa z funkcjonowaniem administracji publicznej i wprowadzenia go w obszar oddziaływań prawnych władzy wykonawczej. W składzie osobowym i zasadach działania tworzy się w nim wyraźny i ostry przedział między niższymi sądami administracyjnymi a najwyższą instancją sądownictwa administracyjnego. Przekształcenie orzecznictwa sądów administracyjnych w rodzaj nadbudowy jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych stawia pod znakiem zapytania wartość reformy postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego z dwóch powodów. Pierwszy to rzeczywisty czas załatwiania spraw administracyjnych w takim systemie kontroli, jaki proponuje projekt poselski, a drugi (...) to nawrót do XIX-wiecznego rozdzielenia drogi administracyjnej zdominowanej celowością i polityką administracyjną od sądowej drogi prawa, poddanej kryteriom zgodności z prawem materialnym i procesowym”<sup>207</sup>. Koherentnie do poglądów innych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, Janusz Borkowski wskazywał również na niezgodność projektu opracowanego w Instytucie Spraw Publicznych z ustawą zasadniczą – w szczególności zaś z jej art. 78<sup>208</sup>. Warto wspomnieć, że jako ekspert sejmowy, Janusz Borkowski opracował opinię prawną dotyczącą obydwu wniesionych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o czym szerzej w dalszych rozważaniach.

Niezależnie od krytycznych wypowiedzi znakomitej części doktryny, prace Instytutu Spraw Publicznych zaowocowały konkretnym projektem ustawy. Projekt ten wniesiony został do łaski marszałkowskiej dnia 20 listopada 2001 r. przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej reprezentowaną przez posła Jana Rokitę.

Niemal równolegle procedowano projekt konkurencyjny, co siłą rzeczy musiało implikować zasadniczą odmienną treść omawianego projektu względem projektu prezydenckiego, o którym będzie mowa w dalszych rozważaniach. Projekt poselski

---

odwoławczych; zob. Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 25-37.

<sup>207</sup> J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 13.

<sup>208</sup> Ibidem, s. 15-16.

przewidywał utworzenie trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, lecz w zamian likwidację administracyjnego toku instancji. Pomimo tych różnic, oba projekty były procedowane łącznie, przy czym od pewnego etapu prac sejmowych, to właśnie projekt prezydencki stał się projektem bazowym.

Poselski projekt ustawy, złożony przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej, również przewidywał pośredni tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Wedle art. 51 ust. 1 projektu poselskiego, „skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi”<sup>209</sup>. Przepis ten był w zasadzie jednobrzmiący z jego odpowiednikiem na gruncie projektu prezydenckiego. Znaczące różnice pojawiły się w późniejszych jednostkach redakcyjnych, albowiem wedle art. 52 ust. 1 projektu „organ, o którym mowa w art. 51 ust. 1 przekazuje skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania”<sup>210</sup>. Ustęp 2 stanowił, że „w odpowiedzi na skargę organ jest obowiązany wskazać przyczyny jej nieuwzględnienia oraz przedstawić stanowisko wobec wszystkich zawartych w niej zarzutów”<sup>211</sup>. „Organ przekazując skargę do sądu administracyjnego zawiadomi o tym równocześnie skarżącego, a w przypadku, gdy skarga stanowi odwołanie od decyzji lub zażalenie na postanowienie – także inne osoby, których interesów prawnych dotyczy zaskarżony akt” (ust. 3)<sup>212</sup>. Projektodawca przewidział zatem krótszy o połowę – względem projektu prezydenckiego, który zostanie omówiony w dalszych rozważaniach – termin na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu, a nadto wprowadził wymogi co do treści odpowiedzi na skargę. Należy wskazać, że zarówno wg projektu ustawy wniesionego przez Prezydenta RP, jak i na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, ustawodawca nie przewidział żadnych wymogów co do treści odpowiedzi na skargę (poza tym, że stanowi ona bez wątpienia pismo procesowe, zatem powinna odpowiadać wymogom, o jakich mowa w art. 46 i 47 p.p.s.a.<sup>213</sup>). Projektodawca takie wymogi wprowadził, obligując organ administracji do wskazania w odpowiedzi na skargę przyczyn nieskorzystania z możliwości samokontroli, jak również do odniesienia się do każdego z zarzutów podniesionych przez skarżącego. Wreszcie całkowicie odmiennie projekt poselski regulował

---

<sup>209</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78\\_p.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78_p.htm) [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> Ibidem.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2020 r., I SA/Bd 458/20, Legalis nr 2497757; WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2020 r., III SA/Lu 366/19, Legalis nr 2294539; NSA z dnia 27 czerwca 2006 r., II OSK 450/06, Legalis nr 275600; a także M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Komentarz do art. 54 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015, s. 329-330.

kwestię sankcji z tytułu nieprzekazania w terminie skargi sądowi administracyjnemu. Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 4 projektu, „na nieprzekazanie skargi w terminie, o którym mowa w ust. 1, skarżącemu służy zażalenie do sądu administracyjnego. Do zażalenia należy dołączyć odpis skargi”<sup>214</sup>. „Sąd uznając zażalenie za uzasadnione wyznacza dodatkowy termin przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Sąd może również orzec w sprawie na podstawie stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, gdy nie budzi on uzasadnionych wątpliwości w świetle ustaleń poczynionych przez sąd w toku rozpoznania sprawy” (ust. 5)<sup>215</sup>. Wedle tego projektu nie było zatem możliwości wymierzenia organowi odpowiedzialnemu za zaniechanie przekazania skargi żadnej grzywny, a jedynie sąd administracyjny na skutek zażalenia wniesionego w tej materii przez skarżącego, miałby wyznaczyć dodatkowy termin na przekazanie skargi, względnie orzec na podstawie samej skargi (bez odpowiedzi na nią i akt administracyjnych), co stanowiło odpowiednik obecnego art. 55 § 2 p.p.s.a. Na gruncie projektu poselskiego wątpliwości mogła budzić relacja zachodząca pomiędzy wyznaczeniem przez sąd dodatkowego terminu przekazania skargi a możliwością rozpoznania sprawy na podstawie samej skargi. Nie do końca wiadomo, czy rozpoznanie skargi przez sąd administracyjny w trybie art. 52 ust. 5 projektu ustawy, mogłoby nastąpić dopiero po bezskutecznym upływie dodatkowo wyznaczonego terminu, czy też miałoby to być uprawnienie istniejące niezależnie, tj. sąd byłby władny „od razu” rozpoznać skargę, nie wyznaczając dodatkowego terminu organowi (które to rozwiązanie mogłoby być korzystne z punktu widzenia sprawności postępowania sądowego). Wydaje się jednak, że pierwsza z zaproponowanych interpretacji projektowanych przepisów winna być uznana za prawidłową, o czym świadczyła założona przez projektodawcę kolejność umieszczenia w omawianym przepisie uprawnień sądu administracyjnego. Projekt poselski przewidywał też możliwość samokontroli. Zgodnie z art. 53 projektu, „organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może do dnia zawiadomienia o wyznaczeniu terminu rozprawy uwzględnić skargę. Skarżący, niezadowolony ze sposobu, w jaki skarga została uwzględniona, może żądać jej rozpatrzenia przez sąd wraz ze skargą na akt lub czynność, podjęte przez organ administracji publicznej w wyniku jej wniesienia”<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> [https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78\\_p.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78_p.htm) [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> Ibidem. Wymaga przy tym wyjaśnienia, że o ile akt samokontroli polega na pełnym uwzględnieniu żądania strony skarżącej (nie można uwzględnić skargi we własnym zakresie częściowo), o tyle w postępowaniu administracyjnym częstokroć zapadają decyzje, które nie mają charakteru zerojedynkowego, lecz organ ma wybór pomiędzy całą paletą rozmaitych rozwiązań. W takich sytuacjach może się okazać, że intencja skarżącego, który domaga się wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji i wydania decyzji nowej, zostanie źle odebrana przez organ administracji, który wyda decyzję w trybie autokontroli, lecz nie będzie zgodna z intencją strony skarżącej.

Należy w tym miejscu dostrzec pewną niekoherencję, zarówno w ramach samego poselskiego projektu ustawy, jak i pomiędzy owym projektem a jego uzasadnieniem. Uzasadniając projekt, grupa posłów na Sejm wskazywała, że termin przekazania sprawy sądowi nie był powiązany z terminem na uwzględnienie skargi. Analizując wniesiony projekt należy dostrzec, że o ile istotnie, zgodnie z art. 53 projektu, organ mógł dokonać aktu autokontroli do dnia zawiadomienia o wyznaczeniu terminu rozprawy, o tyle wedle art. 52 ust. 2 tegoż projektu, w odpowiedzi na skargę organ był obowiązany wskazać przyczyny jej nieuwzględnienia. Odpowiedź zaś winna być udzielona w terminie 14 dni od daty wniesienia skargi (*vide*: art. 52 ust. 1 projektu). Rodzi się zatem pytanie, jak to możliwe, by równocześnie organ miał czas na uwzględnienie skargi we własnym zakresie aż do chwili zawiadomienia o rozprawie, lecz jednocześnie musiał w terminie 14 dni od wniesienia skargi, przekazując tę skargę sądowi, uzasadnić to, dlaczego nie skorzystał z możliwości autokontroli. W tym zakresie projekt ustawy wydaje się wewnętrznie sprzeczny, a nadto uzasadnienie projektu błędnie wskazywało, że termin na uwzględnienie skargi przez organ administracji nie był powiązany z terminem na jej przekazanie sądowi.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, „przyspieszenie procedury zamierza się również osiągnąć przez powrót do znanego wcześniej systemu pośredniego wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, a mianowicie propozycja zakłada, by skarga była wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał rozstrzygnięcie w sprawie. Projekt stara się jednak wyeliminować niedoskonałości i zagrożenia pośredniego wnoszenia skargi, które ujawniły się w czasie obowiązywania działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ, za pośrednictwem którego została wniesiona skarga, jest więc związany terminem 14 dni – liczonym od dnia wpływu skargi, w którym ma obowiązek przekazać ją wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na wniesione zarzuty sądowi administracyjnemu pierwszej instancji. Ponieważ z terminem przekazania sprawy sądowi nie będzie już powiązany termin na ewentualne uwzględnienie skargi, wydłużenie go aż do 30 dni nie wydaje się być celowe<sup>217</sup>. W uzasadnieniu tym nie odniesiono się jednak do pewnych nieścisłości projektu poselskiego, o których wspominałem w akapicie poprzedzającym.

Dnia 26 listopada 2001 r. Biuro Studiów i Ekspertyz przedstawiło opinię w zakresie zgodności projektu poselskiego z prawem Unii Europejskiej, wskazując, że w zakresie, w jakim projekt uniemożliwiał zastępstwo procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez adwokatów i radców prawnych praktykujących w innych niż

---

<sup>217</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 78 / IV kadencja, s. 52-53, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/78> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

Polska krajach Unii Europejskiej, projekt był niezgodny z art. 5 i 49 TWE<sup>218</sup>. Opinia ta była zbieżna treściowo z opinią tegoż Biura z dnia 25 października 2001 r., dotyczącą projektu prezydenckiego.

Rada Ministrów odniosła się do projektu autorstwa grupy posłów pismem z dnia 31 stycznia 2002 r., znak: DSPR-140-154(2)/01<sup>219</sup>. Jak wskazano w stanowisku rządowym, proponowane rozwiązania ustrojowe stały w sprzeczności z wynikającą z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zasadą trójpodziału władzy. Należy podzielić eksplikacje urzędującej ówczesnie Rady Ministrów w tym zakresie. Wprowadzenie w życie proponowanego przez grupę posłów rozwiązania zatarłoby istotną z ustrojowego punktu widzenia granicę pomiędzy egzekutywą a judykaturą, o czym zresztą obszernie wypowiedzieli się przedstawiciele nauki prawa w toku prac nad regulacją. Trafnie przeto podkreśla się, że pozycja władzy sądowniczej w znacznej mierze opiera się na zasadzie separacji, lub nawet izolacji<sup>220</sup>. Również od strony ekonomicznej projekt oceniono zdecydowanie negatywnie.

Jak już sygnalizowałem, równolegle naukowcy skupieni wokół Naczelnego Sądu Administracyjnego opracowywali konkurencyjną koncepcję, zakładającą utrzymanie dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i utworzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Na trzy lata przed uchwaleniem pakietu ustaw reformujących sądownictwo administracyjne w Polsce, Jan Paweł Tarno postulował, by podjąć prace zmierzające do wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w zgodzie z uwarunkowaniami konstytucyjnymi<sup>221</sup>. Bez wątplenia do orędowników wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowniczoadministracyjnego – najpierw w Konstytucji RP z 1997 r., a następnie, w konsekwencji uregulowań konstytucyjnych, w pakiecie ustaw z 2002 r. reformujących sądownictwo administracyjne

---

<sup>218</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/13F344B055BF49C2C1256B12002F4717?OpenDocument> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>219</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/3581DE42E2AB7B00C1256B57002EBAA9?OpenDocument> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>220</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2020, s. 93; H. Suchocka, *Podział władzy – czy zasada wciąż aktualna?*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017, s. 75-86; M. Jabłoński, *100 lat definiowania polskiego modelu „separacji” władzy sądowniczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4 (62), s. 119-151; W. Łączkowski, *Trójpodział władz a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 33-38. Por. także wyroki TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52; z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44; z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33; z dnia 27 marca 2013 r.; K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29; z dnia 7 października 2014 r., K 9/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 101; z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121; z dnia 25 maja 2016 r., Kp 5/15, OTK-A 2016, poz. 24; wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 40/12, Legalis nr 1446730; a także orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39, cyt. za: M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 337.

<sup>221</sup> Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 200-201.

w Polsce – należy zaliczyć też Romana Hausera<sup>222</sup>. Wyrażając satysfakcję z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań ustrojowych, Autor ten trafnie wskazał, że „nie znaleziono pełniejszego sposobu zabezpieczenia praw obywatela (innego podmiotu) w postępowaniu sądowym niż możliwość uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację rozstrzygnięć”<sup>223</sup>. Od strony aksjologicznej nie sposób nie przyznać powołanemu Autorowi racji, w istocie bowiem trudno wyobrazić sobie inny (czy też skuteczniejszy) środek zabezpieczenia praw strony postępowania, aniżeli możliwość weryfikacji trafności orzeczenia przez instancję wyższą. Nikt zresztą dziś już nie dyskutuje nad koniecznością zapewnienia minimum dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Porównując natomiast procedurę sądownoadministracyjną do procedur stosowanych w sądach powszechnych, cytowany Autor słusznie doszedł do wniosku, że „nie ma wystarczających przesłanek tak daleko idącej odrębności orzecznictwa sądowno-administracyjnego od orzecznictwa sądów powszechnych, by bronić odstępstwa od podstawowej zasady postępowania sądowego”<sup>224</sup>. Mowa oczywiście o zasadzie dwuinstancyjności postępowania. Należy jednak wskazać, że koncepcja zaproponowana przez środowisko NSA nie wywołała tak wielu kontrowersji jak projekt ISP, stąd zdecydowanie mniej radykalnych wypowiedzi przedstawicieli nauki w tym temacie. Jak miało się wkrótce okazać, zamysł środowiska sędziowskiego skupionego wokół NSA zyskał nie tylko akceptację naukowców, ale też polityków uchwalających regulację procesową.

Projekty nowelizacji regulacji procesowych dotyczących sądownictwa administracyjnego stały się jednak przedmiotem kontestacji ze strony Tadeusza Wośa, który w swoich publikacjach wskazywał, że zaproponowana przez zespół działający w ramach Instytutu Spraw Publicznych wykładnia art. 78 Konstytucji RP nie może zostać uznana za prawidłową. Nic nie przemawia za tym, by ustrojodawca rozumiał prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji jako prawo uruchomienia procedury sądowej. Zdaniem Autora, na przeszkodzie takiemu rozumieniu art. 78 ustawy zasadniczej stoi zasada trójpodziału władzy statuowana w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd administracyjny nie może, w myśl owej zasady, występować w podwójnej roli – organu drugiej instancji i sądu pierwszej instancji<sup>225</sup>. Jednak krytyce został poddany także projekt autorstwa sędziów NSA na czele z Romanem Hauserem. Tadeusz Woś wskazał bowiem, że „rozwiązania zawarte w projekcie NSA, w szczególności te o charakterze proceduralnym,

---

<sup>222</sup> Zob. R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń...*, s. 32.

<sup>223</sup> R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 143.

<sup>224</sup> Ibidem.

<sup>225</sup> Por. T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od idealu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7, s. 40.



rodzą szereg poważnych obaw, wątpliwości i zastrzeżeń o charakterze merytorycznym. Rozwiązania te mogą bowiem w sposób negatywny wpłynąć na funkcjonowanie projektowanego systemu sądownictwa administracyjnego<sup>226</sup>. Autor nie ograniczył się jednak li tylko do krytyki zaproponowanych rozwiązań, a wskazał również, że w jego ocenie rzeczywiste przyspieszenie przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego można osiągnąć poprzez wprowadzenie postępowania uproszczonego w pierwszej instancji (skład jednego sędziego, posiedzenie niejawne), jak również zaproponował instytucję odmowy przyjęcia przez NSA kasacji do rozpoznania (np. w przypadku jej oczywistej bezzasadności). Również i w instancji wyższej zaproponowano rozpoznawanie kasacji na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym. Tadeusz Woś zaproponował także rozszerzenie uprawnień do orzekania reformatoryjnego<sup>227</sup>. Koherentnie do powyższego, powołany Autor w przededniu wejścia w życie obecnie obowiązującego pakietu ustaw wskazywał, że „w przepisach p.s.a. – jak się wydaje – tylko trzy rozwiązania procesowe przyczynią się do uproszczenia i przyspieszenia tego postępowania, a mianowicie: zasada orzekania przez sądy obu instancji na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego (art. 16 § 2 i art. 182 § 3 p.s.a.), sporządzanie przez w.s.a. uzasadnienia wyroku oddalającego skargę wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku (art. 141 § 2 p.s.a.) oraz przywrócenie pośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego (art. 54 § 1 p.s.a.)”<sup>228</sup>. W kontekście bez wątpienia relewantnego z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy zagadnienia trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych widać tu zatem osobliwy rozdźwięk poglądów doktryny – jedni autorzy uważają, że tryb bezpośredni wnoszenia skarg przyspiesza i uprasza postępowanie sądownoadministracyjne, inni wprost przeciwnie. Jak bowiem w dalszej części rozważań wskazuje Tadeusz Woś, „jednoznacznie pozytywnie należy ocenić powrót do zasady wnoszenia skargi za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.s.a.). Taki tryb wnoszenia skargi – wbrew pozorom – przyspiesza postępowanie sądowe, eliminując potrzebę wstępnej korespondencji między sądem i organem administracyjnym; sąd bowiem w terminie 30 dni od wniesienia skargi otrzymuje od organu skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, i wówczas może się rozpocząć wstępny etap postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>229</sup>. Należy jednak

---

<sup>226</sup> Ibidem, s. 44-45.

<sup>227</sup> Ibidem, s. 50-52.

<sup>228</sup> T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „beznieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8, s. 25.

<sup>229</sup> Ibidem, s. 25-26.

dostrzec, że cytowany Autor dość powierzchownie przeanalizował instytucję pośredniego wnoszenia skarg do sądu, nie biorąc pod uwagę ewentualności (jak pokazuje praktyka – całkiem często występującej) zaniechania przekazania skargi ze strony organu. Postępowanie zainicjowane przez skarżącego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., a następnie wniosek o rozpoznanie skargi na podstawie jej odpisu (bez akt administracyjnych ani odpowiedzi organu na skargę) w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a., znacząco wydłuża postępowanie sądowe, co uszło uwadze Tadeusza Wosia w cytowanej publikacji. Krytyczne wypowiedzi powołanego Autora spotkały się zresztą z polemiką w literaturze<sup>230</sup>.

Projekt autorstwa sędziów skupionych wokół Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 22 października 2001 r. wniósł do łaski marszałkowskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski<sup>231</sup>. Jak pokażą dalsze rozważania, to właśnie ten projekt – aczkolwiek z licznymi zmianami – zyskał akceptację większości parlamentarnej.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy, „skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi”<sup>232</sup>. Wedle ust. 2, „organ, o którym mowa w ust. 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia”<sup>233</sup>. Wreszcie w myśl art. 54 ust. 3 projektu, „organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości, uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy”<sup>234</sup>. Projekt prezydencki przewidywał również gwarancje procesowe na wypadek uchybienia przez organ administracji wskazanym wyżej obowiązkom. Zgodnie z art. 55 ust. 1 projektu ustawy, „w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 ust. 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 155 ust. 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez opatrywania go klauzulą wykonalności”<sup>235</sup>. Artykuł 55 ust. 2 projektu przewidywał, że „jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości”<sup>236</sup>. Zgodnie z ust. 3

---

<sup>230</sup> Zob. R. Hauser, *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 22-29.

<sup>231</sup> Druk sejmowy nr 19 / IV kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/19> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>232</sup> Ibidem.

<sup>233</sup> Ibidem.

<sup>234</sup> Ibidem.

<sup>235</sup> Ibidem.

<sup>236</sup> Ibidem.

tej jednostki redakcyjnej, „o rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 ust. 2 lub w ust. 2 niniejszego artykułu, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków”<sup>237</sup>. Wypada jeszcze zauważyć, biorąc pod uwagę tematykę niniejszej rozprawy, że art. 155 ust. 6 projektu prezydenckiego przewidywał, że „grzywnę, o której mowa w ust. 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego dzień wydania orzeczenia o ukaraniu grzywną, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”<sup>238</sup>. Należy dostrzec, że projektowane przepisy miały zbliżone brzmienie do tych, które ostatecznie weszły w życie, niektóre z nich wręcz funkcjonują w projektowanym ówczesnie brzmieniu do chwili obecnej. O zmianach treści tych norm, zarówno w procesie legislacyjnym, jak i w czasie późniejszym, będzie jeszcze mowa. Wstępnie jedynie należy zauważyć, że pewną wątpliwość może budzić rozróżnienie w art. 55 ust. 3 projektu ustawy, naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 ust. 2 projektu od tych, o których mowa w art. 55 ust. 2 tegoż. Trzeba zwrócić uwagę, że obowiązek przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, po uprzednim prawomocnym wymierzeniu organowi grzywny, jest przecież dokładnie tym samym obowiązkiem, o jakim mowa w art. 54 ust. 2 prezydenckiego projektu. Innymi słowy, art. 55 ust. 2 projektu nie kreuje żadnego odmiennego treściowo, „nowego” obowiązku. Przeciwnie, organ administracji jest zobowiązany, na podstawie art. 54 ust. 2 projektu ustawy, przekazać skargę sądowi, przy czym obowiązek ów aktualizuje się z chwilą wniesienia skargi przez skarżącego i pozostaje w mocy również po prawomocnym ukaraniu organu grzywną w trybie art. 55 ust. 1 projektu (a nawet po ponownym nałożeniu takiej grzywny). Jak się jednak okazało, ustawodawca zaprezentował odmienny punkt widzenia, gdyż w ostatecznie uchwalonej ustawie tego typu rozróżnienie pozostało, co zresztą ma miejsce do chwili obecnej. Na uwagę zasługuje jeszcze art. 194 ust. 1 projektu, który w odróżnieniu od ostatecznie przyjętej regulacji, nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie ukarania grzywną zażaleniem.

W 23-stronicowym uzasadnieniu projektu, Prezydent RP wskazał na uwarunkowania konstytucyjne, które legły u podstaw opracowanego projektu ustawy. W istotnym z punktu widzenia tematu niniejszej dysertacji zakresie, projektodawca zaznaczył, że „projekt powraca natomiast do rozwiązania, obowiązującego przed wejściem w życie dotychczasowej ustawy

---

<sup>237</sup> Ibidem.

<sup>238</sup> Ibidem.

o NSA, według którego skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 ust. 1). Okazało się bowiem, że wniesienie skargi wprost do sądu administracyjnego wydłuża postępowanie, prowadzi do stanu niepewności (organ dowiaduje się o złożeniu skargi po upływie kilku tygodni – po doręczeniu przez sąd odpisu skargi) i prowadzi niejednokrotnie, w przypadku podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, do wydania nowej decyzji przez organ administracji publicznej pierwszej instancji, mimo wniesienia skargi do sądu. Projekt ten realizuje zatem powszechnie podnoszony postulat wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. (...) Aby uniknąć przewlekłości w postępowaniu organu w zakresie przekazania skargi wraz z aktami sądowi wprowadzono stosowne sankcje w tym względzie (możliwość nałożenia grzywny na organ, rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi – art. 55)<sup>239</sup>. Do uzasadnienia projektu dołączono stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 maja 2001 r., która krytycznie odniosła się do zaproponowanej metody wyliczenia grzywny, jako „dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego dzień wydania orzeczenia o ukaraniu grzywną, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów” wskazując, że „w państwie praworządnym osoba podlegająca grzywnie musi znać jej rozmiar, jeśli nie kwotowy, to przynajmniej wyrażony innymi stałymi wartościami”<sup>240</sup>. Jak się ostatecznie okazało, pomimo krytycznych uwag ze strony KRS, zaproponowany przez projektodawcę sposób obliczania wysokości grzywny zyskał akceptację ustawodawcy i funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Trzeba zauważyć, że pewne ramy kwotowe grzywny zostały przez ustawodawcę określone, aczkolwiek istotnie są one uzależnione od innego wskaźnika, który na dodatek jest zmienny (można tu mówić o ruchomej górnej granicy wysokości grzywny). Wydaje się jednak, że już większą niepewność podmiotu, któremu zagraża ukaranie grzywną, budzi szeroki zakres kwotowy (sąd może w granicach dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej wymierzyć grzywnę od „symbolicznej złotówki”, gdyż projektodawca, a w konsekwencji ustawodawca, nie przewidział dolnego progu, do – na dzień dzisiejszy – *circa* 55.000 zł), aniżeli wahania (czy też raczej wzrost) ustawowego maksimum grzywny.

Do uzasadnienia projektu załączono również krótką opinię Sądu Najwyższego, która jednak nie zawierała uwag w omawianym zakresie.

---

<sup>239</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 19 / IV kadencja, s. 71-72.

<sup>240</sup> Ibidem, s. 83.

Opinią z dnia 25 października 2001 r.<sup>241</sup> sejmowe Biuro Studiów i Ekspertyz uznało projekt za nieobjęty zakresem regulacji prawa unijnego. Opinia ta została jednak uzupełniona dodatkową opinią z dnia 26 listopada 2001 r., w której uznano, że w zakresie, w jakim projektowana ustawa uniemożliwia zastępstwo procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym przez adwokatów i radców prawnych praktykujących w innych niż Polska krajach Unii Europejskiej, projekt jest niezgodny z art. 5 i 49 TWE<sup>242</sup>.

Dnia 13 lutego 2002 r. stanowisko w sprawie projektu ustawy wyraziła Rada Ministrów. Rząd skrytykował, jako nazbyt rozbudowane a przez to niezręczne, nazwanie sądów „sądami administracyjnymi pierwszej instancji”. Zaproponowano zastąpienie tego zwrotu określeniem „okręgowy sąd administracyjny”<sup>243</sup>. Jak pokazał czas, żadna z tych propozycji nie zyskała akceptacji prawodawcy, który zdecydował się na powołanie „wojewódzkich sądów administracyjnych”. W kwestii trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, organ opiniujący się nie wypowiedział.

Zasadnicza różnica pomiędzy konkurującymi ze sobą projektami NSA i ISP sprowadzała się do modelu instancji – tak organów administracji publicznej jak i sądów administracyjnych. Należy jednak dostrzec także istotną różnicę gdy idzie o zabezpieczenie realizacji prawa skarżącego do sądu w związku z trybem wnoszenia skargi. Autorzy obu koncepcji zaproponowali pośredni tryb wnoszenia skarg. Warto wskazać, że naukowcy i sędziowie skupieni wokół NSA zaproponowali zabezpieczenie realizacji obowiązku przekazania skargi sądowi za pomocą grzywny, natomiast naukowcy związani z Instytutem Spraw Publicznych optowali za możliwością wniesienia przez skarżącego zażalenia do sądu na nieprzekazanie skargi przez organ administracji.

Jak już wskazałem, zarówno projekt prezydencki, jak i projekt poselski, były procedowane łącznie. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu dnia 21 grudnia 2001 r. Wniosek o odrzucenie prezydenckiego projektu ustawy nie zyskał akceptacji posłów (132 głosy za, 274 przeciw, 3 wstrzymujące się)<sup>244</sup>. Projekt ten skierowano do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz w Komisji Ustawodawczej<sup>245</sup>.

---

<sup>241</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/FC77E4479C3C6E36C1256AF400304A5D?OpenDocument> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>242</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/C94DE4AD3D2444B7C1256B12002EEA93?OpenDocument> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>243</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4B3860E6AD9F72D1C1256B610049E03F?OpenDocument> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>244</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&5> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>245</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/19.htm> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

Komisje pracowały łącznie. Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 10 stycznia 2002 r. i ukonstytuowały się na nim podkomisje<sup>246</sup>. Istotne było posiedzenie podkomisji, jakie odbyło się dnia 12 lutego 2002 r., albowiem na tym posiedzeniu dokonano wyboru projektu bazowego do dalszych prac (był to projekt prezydencki)<sup>247</sup>. Wobec fundamentalnych różnic dzielących oba wniesione projekty, wybór ten okazał się być niebywale istotny i determinował kształt ostatecznie uchwalonej regulacji. Obszerna dyskusja toczyła się na posiedzeniu połączonych Komisji dnia 18 czerwca 2002 r.<sup>248</sup> Istotny jest fragment tego posiedzenia, podczas którego prowadzący obrady poseł Ryszard Kalisz zapytał przedstawiciela Biura Legislacyjnego Sejmu, dlaczego w projekcie zastąpiono ustępy paragrafami. W odpowiedzi wskazano, że „umieszczenie tu paragrafów jest prawidłowe. Dzieje się tak przez wzgląd na wysoką rangę, tej ustawy, która jest ustawą normującą ustrój. Tak samo jest w ustawie o ustroju sądów powszechnych, w której również zamieszczono paragrafy”<sup>249</sup>. Wyjaśnia to, dlaczego w projekcie prezydenckim poszczególne artykuły podzielone były na ustępy, ale już w uchwalonej ustawie na paragrafy. Z tych samych przyczyn w miejsce projektowanej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ostatecznie uchwalono ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Oczywistym jest, że prawo powstaje z woli politycznej, gdyż to politycy je stanowią. W literaturze celnie zauważono, że „jedną z najważniejszych relacji, jakie kształtują państwo, jest wpływ programów wyborczych na proces legislacyjny, którego zwieńczeniem jest uchwalona ustawa”<sup>250</sup>. Jakkolwiek zatem dyskusja w gronie przedstawicieli nauki jest niebywale istotna, a w omawianym przypadku okazała się być także twórcza w kontekście proponowanych rozwiązań prawnych, to jednak omawiając proces legislacyjny nie sposób nie omówić przebiegu prac nad pakietem ustaw wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego i dostosowujących to sądownictwo do wymogów Konstytucji RP. Jak już wskazałem na wstępie, rozważania w ramach niniejszego podrozdziału zostaną zawężone do kwestii najbardziej relewantnych z punktu widzenia tematu niniejszej dysertacji.

Dnia 10 lutego 2002 r. opinię ekspercką odnoszącą się do obu projektów ustawy przedłożył Janusz Borkowski. Wskazano w niej, że „mając na uwadze stadium prac, w którym są dwa przeciwstawne sobie projekty rozwiązań legislacyjnych reformy sądownictwa administracyjnego mające służyć celowi, jakim jest wykonanie obowiązku

---

<sup>246</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnrr/SPC-10> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> Tak P. Chmielnicki, D. Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, Warszawa 2019, s. 11.

zawartego w art. 236 ust. 2 Konstytucji RP, wyrażam swój pogląd co do podstaw dalszych prac legislacyjnych, bez poddawania ocenie poszczególnych rozwiązań prawnych oraz brzmienia konkretnych przepisów projektowanych ustaw. W moim głębokim przekonaniu podstawę dalszych prac legislacyjnych powinny stanowić prezydenckie projekty ustaw (druki sejmowe Nr 18, Nr 19, Nr 20) jako odpowiednie do wykonania obowiązku wynikającego z art. 236 ust. 2 Konstytucji RP, mieszczące się dokładnie w zakresie tego obowiązku i zapewniające stabilny dalszy rozwój systemu sądownictwa administracyjnego w Polsce, a przy tym nie naruszające systemu dochodzenia sprawy administracyjnej do kontroli sądowej, który może być doskonalony w odrębnym trybie z pełnym poszanowaniem konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz w państwie oraz zasady stosowania konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw bez zamykania drogi do sądu<sup>251</sup>. Trzeba wskazać, że opinia miała generalnie na celu porównanie obu wniesionych projektów. Mając na względzie wcześniejsze wypowiedzi Autora opinii na łamach periodyków naukowych, konkluzja przedłożonej opinii nie powinna dziwić, zwłaszcza w kontekście projektowanego przez grupę posłów ograniczenia procedury administracyjnej do jednej zaledwie instancji. Trafnie krytycy tego rozwiązania podnosili, że byłoby to sprzeczne z art. 78 ustawy zasadniczej, pomijając już to, że dwuinstancyjne postępowanie administracyjne ma w Polsce bogatą tradycję, sięgającą okresu przedwojennego<sup>252</sup>. Trzeba nadto jednoznacznie podkreślić, że pewnym nieporozumieniem jest uznawanie postępowania przed sądem administracyjnym za „ciąg dalszy” procedury administracyjnej<sup>253</sup>.

Podczas kolejnego posiedzenia Komisji, 20 czerwca 2002 r., dyskutowano szczególnie istotną z punktu widzenia niniejszej rozprawy kwestię trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje wypowiedź przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej Andrzeja Wartłomiejewa, który wskazywał, że „od początku istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi do NSA składano za pośrednictwem. Mając na uwadze to, co działo się w momencie przechodzenia na system bezpośredniego składania skarg do NSA, uważam, że należy w ustawie ująć przepis, który będzie gwarantował, że skargi składane bezpośrednio do NSA będą przekazywane właściwym organom, co pozwoli

---

<sup>251</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=19> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>252</sup> Por. C. Martysz, A. Matan, *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1928-2008*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Ks. 2, M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmicz (red.), Białystok-Katowice 2010, s. 75.

<sup>253</sup> Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, B. Adamiak et al., Łódź 2004, s. 66.

zachować terminowość wniesienia skargi. Jeżeli taki przepis nie znajdzie się w ustawie, to zaistnieje poważna groźba, że część skarg w wyniku nieuwagi bądź niewiedzy obywateli nie zostanie rozpatrzona przez NSA. Wydaje mi się, że w rozdziale III ustawy wprowadzającej należy wprowadzić taki przepis. Zgadzam się, że nie należy eksponować tego przepisu w ustawie, ale uważam, ludzie, którzy składając skargi, zwłaszcza w okresie przejściowym, pomylą się, powinni móc dochodzić swoich praw przed NSA”<sup>254</sup>. Ponadto, żadnych uwag do brzmienia art. 54 i 55 projektu ustawy nie zgłoszono. Na kolejnym posiedzeniu, dnia 2 lipca 2002 r., Komisja przyjęła sprawozdanie z prac<sup>255</sup>. Na tym etapie prac sejmowych, w stosunku do pierwotnego brzmienia projektu, w art. 55 § 1 (pierwotnie art. 55 ust. 1) projektu wykreślono zdanie trzecie, brzmiące pierwotnie: „Podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez opatrywania go klauzulą wykonalności”. Zdanie to ostatecznie umieszczono w art. 228 p.p.s.a.

Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu dnia 19 lipca 2002 r., przy czym projekt ponownie skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz w Komisji Ustawodawczej, celem przedstawienia sprawozdania<sup>256</sup>.

Kolejne posiedzenie Komisji z dnia 24 lipca 2002 r. nie przyniosło istotnych dyskusji ani zmian w zakresie będącym przedmiotem mojego zainteresowania<sup>257</sup>.

Trzecie czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lipca 2002 r. Przegłosowano wówczas całość projektu ustawy (314 posłów za, 87 przeciw, 0 wstrzymujących się)<sup>258</sup>. Nie powinno szczególnie dziwić to, że głównymi oponentami projektu na tym etapie prac legislacyjnych byli posłowie Platformy Obywatelskiej<sup>259</sup>, albowiem z pierwotnie złożonych (i procedowanych łącznie) dwóch projektów, to właśnie projekt prezydencki zyskał akceptację większości sejmowej, w przeciwieństwie do projektu ferowanego przez grupę posłów PO pod wodzą Jana Rokity. Głosując przeciwko uchwaleniu ustawy, posłowie ci zasadniczo zmanifestowali jedynie swój sprzeciw wobec przyjęcia projektu „konkurencyjnego”, albowiem trudno tu mówić o woli politycznej „obronienia” własnej propozycji, skoro na ówczesnym etapie prac legislacyjnych nie było już żadnych szans na procedowanie projektu autorstwa posłów PO.

Dnia 8 sierpnia 2002 r. Senat podjął uchwałę w przedmiocie poprawek do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawę zmieniono w nieznacznym

---

<sup>254</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-32> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>255</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-33> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>256</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/19.htm> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>257</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-41> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>258</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/19.htm> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

<sup>259</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&27&122> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].



zakresie, część poprawek senackich miała charakter typowo językowy, czy wręcz stylistyczny. 13 sierpnia 2002 r. ustawę skierowano ponownie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej, które na skutek prac nad uchwałą Senatu, dnia 28 sierpnia 2002 r. rekomendowały Sejmowi przyjęcie znakomitej większości poprawek<sup>260</sup>. Poprawki te ostatecznie przyjęto 30 sierpnia 2002 r., kiedy to ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu.

Prezydent Aleksander Kwaśniewski podpisał ustawę dnia 5 września 2002 r. Zgodnie z regulacją przepisów wprowadzających, pakiet ustaw nowelizujących postępowanie sądowoadministracyjne wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. i obowiązuje – z licznymi nowelizacjami – do chwili obecnej.

### **3. Źródła i dysponenti kompletu normatywnego**

Omawiając źródła i dysponentów kompletu normatywnego należy jednoznacznie odróżnić źródła regulacji procesowej ujmowanej całościowo od źródeł tych uregulowań, które wprowadziły do krajowego porządku prawnego pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, a w konsekwencji omawianą przeze mnie instytucję grzywny za naruszenie obowiązku przekazania skargi. Trzeba bowiem wskazać, że źródeł samej regulacji procesowej, wprowadzającej dwuinstancyjne postępowanie sądowe w sprawach administracyjnych, należy poszukiwać już pośród źródeł Konstytucji RP z 1997 r., w szczególności wśród podmiotów, które inicjowały wprowadzenie regulacji z art. 78, 176 i 184 ustawy zasadniczej – kluczowych jak chodzi o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Zwracam jednak uwagę, że źródła te w żaden sposób nie przesądziły ani kwestii trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, ani ewentualnych środków zabezpieczających prawo do sądu skarżącego. Próżno bowiem na poziomie regulacji konstytucyjnej szukać tak precyzyjnych ustaleń co do procedury sądowej. Uważam zatem za uzasadnione uwypuklenie w niniejszym rozdziale źródeł aktualnie obowiązującej regulacji procesowej, wprowadzającej pośredni tryb skarżenia działalności organów administracji publicznej oraz grzywnę, która może być wymierzona za naruszenie przez organ obowiązków w zakresie przekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy. Z punktu widzenia przedmiotu rozprawy, ustalenia te wydają się bardziej adekwatne.

---

<sup>260</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/19.htm> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

Pojęcia „źródło” nie należy mylić z formalnym inicjatorem procesu ustawodawczego, choć oczywiście podmiot taki również jest źródłem regulacji. Źródła należy jednak ujmować znacznie szerzej – jako wszelkie podmioty, które stoją za formalizacją konkretnych rozwiązań, za przekształceniem jakiejś koncepcji w akt prawny. Źródło nieformalne zatem, także będzie źródłem w komplecie normatywnym. Jak bowiem trafnie dostrzegła Sławomira Wronkowska, „współczesny proces prawodawczy jest przy tym wysoce zorganizowany i składa się z wielu następujących po sobie sekwencyjnie czynności wykonywanych przez różne instytucje. Instytucje biorące w nim udział oraz reguły ich funkcjonowania są wyznaczane przez obowiązujące normy prawne i składają się na bardzo skomplikowaną procedurę prawodawczą. Rezultaty procesu prawotwórczego – konkretne akty normatywne, ich treść i ich kształt formalny – są więc wynikiem aktywności wielu ludzi lub ich zespołów: polityków mogących skutecznie inicjować i przeprowadzać prace legislacyjne, ekspertów, lobbystów, redaktorów tekstów prawnych”<sup>261</sup>.

Wyróżnić można zatem źródła konstytutywne (będące inicjatorami, źródłami pierwotnymi), źródła rezolutywne (będące katalizatorem zmian w prawie) i źródła akcesoryjne (pochodne, występujące w procesie prawotwórczym niejako przy okazji). Oczywiście ze względu na negatywny stosunek do projektowanej zmiany legislacyjnej, wyróżnić można też antyźródła<sup>262</sup>.

Bez wątplenia obowiązującą regulację ukształtowały określone doświadczenia historyczne. Trudno bowiem nie zwrócić uwagi na naprzemienne występowanie okresów pośredniego i bezpośredniego wnoszenia skarg do sądów administracyjnych. Spoglądając w przyszłość nie sposób zatem jednoznacznie stwierdzić, że aktualny stan prawny jest w pełni ustabilizowany i nigdy już ustawodawca nie powróci do bezpośredniego trybu wnoszenia skarg. Trend ustawodawczy, który kształtuje się w tym zakresie sinusoidalnie, nakazywałby wręcz założenie powrotu do takiego rozwiązania w przyszłości. Jeszcze pod rządami Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (w brzmieniu znowelizowanym przede wszystkim na skutek przemian ustrojowych w 1989 r.) Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał prawo do sądu z zasady demokratycznego państwa prawnego (wówczas ustanowionej w art. 1 ustawy zasadniczej), w powiązaniu z treścią art. 14 MPPOiP, którego stroną była wtedy i jest nadal

---

<sup>261</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 111; cyt. za: T. Biernat, *W poszukiwaniu adekwatnego modelu analizy tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 9, s. 25.

<sup>262</sup> Por. P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014, s. 137-139.

Polska<sup>263</sup>. Trzeba bowiem przypomnieć, że prawo do sądu nie było *expressis verbis* wyrażone w ustawie zasadniczej z 1952 r. W piśmiennictwie wskazywano, że proces wykładni Konstytucji z natury rzeczy musi odbywać się na poziomie wykładni funkcjonalnej i systemowej, a nie wyłącznie językowej<sup>264</sup>. Pogląd Trybunału, zgodnie z którym prawo do sądu obowiązuje w konsekwencji wykładni przepisów ustawy zasadniczej, które przecież *explicite* takiego prawa nie wyrażają, jest wynikiem właśnie interpretacji systemowej, gdyż interpretacja językowa w żadnej mierze nie mogłaby doprowadzić do takiego wniosku<sup>265</sup>. Jak trafnie wskazują Krzysztof Gołyński i Ewa Podgórska, „oddziaływanie prawa (szerzej: porządku) międzynarodowego na stosowanie prawa wewnętrznego przez organy państwa (oddziaływanie interpretacyjne) przybierać może bądź formę precyzowania i wyjaśniania treści norm krajowych przy użyciu norm międzynarodowych, bądź polega na wypełnianiu luk w porządku krajowym, albo wreszcie prowadzi do stwierdzenia sprzeczności pewnego elementu porządku krajowego z porządkiem międzynarodowym”<sup>266</sup>. Brak wyeksplikowania przez ówczesnego ustrojodawcę prawa do sądu na poziomie konstytucyjnym z całą pewnością należy uznać za dość istotną lukę w prawie, która przy pomocy odpowiednich zabiegów interpretacyjnych była wypełniana orzecznictwem trybunalskim. Wykorzystanie do wypełnienia owej luki wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych było aprobowane w ówczesnej literaturze przedmiotu<sup>267</sup> i jest aprobowane przeze mnie, choć oczywiście z perspektywy dzisiejszej sytuacji prawnej i politycznej, takie stosowanie norm prawa międzynarodowego jawi się jako oczywistość. Trudno zatem dziwić się, że w ramach dyskursu naukowego towarzyszącemu procesowi uchwalania aktualnie obowiązującej Konstytucji RP, Leszek Garlicki wskazywał na „prawo do ochrony prawnej” jako jedną z podstawowych zasad mających służyć ochronie jednostki<sup>268</sup>. Należy bowiem wskazać, że dyskurs naukowy, który ostatecznie wpłynął na kształt omawianej regulacji dotyczył dalece nie tylko samej reformy sądownictwa administracyjnego z początku obecnego stulecia, ale obejmował również debatę nad uchwaloną 5 lat wcześniej Konstytucją Rzeczypospolitej

---

<sup>263</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. akt: K 8/91, OTK 1992, poz. 5. Na konieczność odczytywania norm ówczesnie obowiązującej ustawy zasadniczej w powiązaniu z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską normami międzynarodowymi wskazywał również L. Garlicki, *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentale ferenda)*, „Annales UMCS” 1990, nr 5, s. 65-66.

<sup>264</sup> Por. K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 7.

<sup>265</sup> Por. K. Gołyński, E. Podgórska, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4, s. 110.

<sup>266</sup> Ibidem.

<sup>267</sup> Jedynie tytułem przykładu, por.: L. Wiśniewski, *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12, s. 52 i n.; K. Skubiszewski, *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 138 i n.

<sup>268</sup> Por. L. Garlicki, *Prawo do sądu...*, s. 59-60.

Polskiej. To wówczas przecież przesądzono ostatecznie o wpisaniu do ustawy zasadniczej sądownictwa administracyjnego jako pionu organów ochrony prawnej odrębnego od sądów powszechnych i niezależnego od Sądu Najwyższego. Wtedy też przesądzono o tym, że będzie to – pierwszy raz w historii Polski – sądownictwo dwuinstancyjne. Oczywiście należy mieć tu na względzie z samej swej istoty ogólny charakter norm konstytucyjnych, a tym samym i debaty nad ich kształtem. Szczegóły regulacji, w tym tryb wnoszenia skarg do sądów i instytucja grzywny mającej zabezpieczyć prawo do sądu administracyjnego, wykuwały się już po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy zasadniczej.

Kluczowym źródłem konstytucyjnym regulacji procesowej, a zatem pomysłodawcami wprowadzenia pośredniego trybu wnoszenia skarg, zabezpieczonego możliwością ukarania organu grzywną, okazali się być sędziowie sądów administracyjnych (wówczas jeszcze jedynie NSA). Nie może to być w żadnym razie zarzutem, ponieważ co do zasady należy zaaprobować sytuację, w której ustawodawca czerpie z wiedzy i doświadczenia zawodowego środowiska sędziowskiego. Z ubolewaniem należy wręcz odnotować tendencję wskazującą na coraz rzadsze kierowanie się prawodawcy takim głosem. Jak wskazywał Jerzy Zajadło, „z dorobku doktryny sędziowie korzystają w procesie stosowania prawa znacznie częściej, niż jest to udziałem prawodawców w procesie stanowienia prawa”<sup>269</sup>.

Trudno jednak nie dostrzec, że naturalnym dążeniem środowiska sędziowskiego jest uproszczenie, a nie komplikacja pracy orzeczniczej. Bez wątplenia wprowadzenie pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych ułatwia pracę sędziego, który nie musi przysyłać odpisu skargi organowi administracji zobowiązując go do nadesłania odpowiedzi na skargę i akt sprawy, lecz od razu otrzymuje całą tę dokumentację w momencie pierwotnego wpływu sprawy do sądu. Oczywiście, w sytuacji, w której organ uchybi obowiązkowi przekazania skargi i zajdzie konieczność stosowania regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a., całe postępowanie trwa dłużej i nakład pracy sędziego jest większy, ponieważ musi przeprowadzić odrębne postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny. Jak jednak pokazały badania statystyczne, które – co naturalne – nie były znane na etapie konstruowania projektu ustawy procesowej, dotyczy to relatywnie niewielkiego odsetka ogółu spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Poza tym, gdyby utrzymać bezpośredni tryb wnoszenia skarg, również mogłaby zaistnieć potrzeba wymierzenia grzywny organowi, który na wezwanie sądu nie odpowiedział na skargę lub nie przesłał akt sprawy. Regulacja

---

<sup>269</sup> J. Zajadło, *Magiczny trójkąt: prawodawcy, sędziowie, profesorowie*, [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), Warszawa 2019, s. 67.

tego rodzaju występuje w niektórych systemach prawnych pomimo przyjęcia przez tamtejszych ustawodawców trybu bezpośredniego. *Per saldo* należy więc zauważyć, że aktualnie obowiązująca regulacja zmniejsza obciążenie pracą sędziów sądów administracyjnych w stosunku do stanu, który potencjalnie istniałby, gdyby w 2002 r. przyjęto bezpośredni model wnoszenia skarg do sądów.

Rozważania w przedmiocie usytuowania tego źródła schematu działania jako jego użytkownika, czy też ściślej: beneficjenta, nastąpią na dalszym etapie. Generalnie rzecz biorąc zachodzi jednak powiązanie pomiędzy poszczególnymi aktorami schematu działania tego rodzaju, że źródło regulacji staje się jednocześnie jej beneficjentem. Powiązanie, co trzeba przyznać, dosyć oczywiste i w praktyce często występujące. Podmiot dążący do wprowadzenia regulacji prawnej określonej treści z reguły spodziewa się odnieść skutek jej obowiązywania mniej lub bardziej wymierne korzyści. W przypadku sędziów sądów administracyjnych korzyścią tą jest mniejszy nakład pracy. Niejako przy okazji w gronie beneficjentów omawianej regulacji usytuowano także pracowników sekretariatów sądowych. Można bowiem przyjąć, że nakład pracy tych ostatnich rośnie i maleje wprost proporcjonalnie do nakładu pracy sędziów. Dalsze rozważania pokażą jednak, że z pewnych względów sędziom sądów administracyjnych można również przypisać rolę maleficjentów schematu działania, skoro skutek wprowadzenia obowiązującej regulacji są oni zobowiązani do prowadzenia dodatkowych postępowań sądowych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Ustaleń tych nie należy jednak na tym etapie wyprzedzać.

O zasięgu mocy sprawczej przedstawiciele nauki, na czele z długoletnim Prezesem NSA Romanem Hauserem, niech świadczy to, że słowa przywołanego Autora, zawarte w co najmniej dwóch pracach naukowych tego okresu<sup>270</sup> w dosłownym ich brzmieniu znalazły się w projekcie prezydenckim, skierowanym do łaski marszałkowskiej 22 października 2001 r.

---

<sup>270</sup> Należy zwrócić uwagę na fragment o treści: „W nowej procedurze powraca się natomiast do rozwiązania obowiązującego przed wejściem w życie dotychczasowej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wedle którego skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są jej przedmiotem (art. 54 § 1). Okazało się bowiem, że wniesienie skargi wprost do sądu administracyjnego wydłuża postępowanie, prowadzi do stanu niepewności (organ dowiadyuje się o złożeniu skargi po upływie kilku tygodni – po doręczeniu przez sąd odpisu skargi) i prowadzi niejednokrotnie, w przypadku podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, do wydania nowej decyzji przez organ administracji pierwszej instancji, mimo wniesienia skargi do sądu. Jest to realizacja zatem powszechnie podnoszonego postulatu wnoszenia skargi za pośrednictwem organu”. Fragment ten, z minimalnymi różnicami (np. w projekcie ustawy artykuły były podzielone na ustępy a nie na paragrafy), odnaleźć można w uzasadnieniu prezydenckiego projektu ustawy, jak również w publikacjach: R. Hauser, *U progu reformy...*, s. 33 i R. Hauser, *Reforma sądownictwa administracyjnego...*, s. 54-55. Co prawda trudno nie zauważyć, że oba te artykuły ukazały się później, niż powstał prezydencki projekt ustawy, jednak aktywna rola Romana Hausera w opracowaniu projektu każe sądzić, że nie tyle Autor wykorzystał część uzasadnienia projektu do swoich prac, co raczej słowa Autora pojawiły się w prezydenckim projekcie ustawy.

Do roli źródła regulacji aspirowały też inne środowiska. Należy tu wspomnieć projekt trójuszczelbowego sądownictwa administracyjnego opracowany w Instytucie Spraw Publicznych. Wprawdzie projekt ten ostatecznie nie stał się bazą dla przyszłej regulacji ustawowej, jednak projektodawcy również przewidywali pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego (tyle że przy innym rodzaju zabezpieczenia realizacji prawa skarżącego do sądu). Można zatem Autorów projektu ISP również określić mianem źródeł konstytutywnych. Trzeba bowiem zauważyć, że oba projekty – NSA i ISP – zakładały pośredni model wnoszenia skarg i pewne instytucje zabezpieczające prawo do sądu skarżącego. Różniły się one jednak szczegółami, o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach. W tym kontekście można przyjąć, że zarówno naukowcy, którzy opracowywali projekt ISP, jak i środowisko skupione wokół NSA, dążyli do sformalizowania zamierzenia, jakim było przywrócenie pośredniego trybu wnoszenia skarg z jednoczesnym wprowadzeniem instytucji chroniących prawa skarżącego. Kształt obu projektów przesądził o tym, że ostatecznie jako projekt bazowy procedowany był projekt prezydencki, czyli opracowany pierwotnie w NSA.

Jak wspominałem wcześniej, koncepcja powrotu do pośredniego trybu wnoszenia skargi była ukształtowana przez określone doświadczenia historyczne będące udziałem źródeł schematu działania. Odnosząc się natomiast ściśle do analizowanej regulacji, nie sposób ignorować nieformalnego czynnika, który miał wpływ na wprowadzenie do porządku prawnego art. 55 § 1 p.p.s.a. Czynnikiem tym jest zakotwiczona w głębi każdego człowieka niechęć do bycia poddawany kontrolom, weryfikacji, nadzorowi, nawet wówczas, gdy nie ma się niczego do ukrycia. Za każdym organem administracji publicznej stoją konkretni ludzie. Trudno dziwić się temu, że woleliby oni, by ich praca nie była poddawana kontroli sądów administracyjnych. Trudno też czynić z tego jakkolwiek zarzut, jest to raczej w pełni naturalna skłonność do unikania potencjalnych problemów<sup>271</sup>. Skłonność ta z kolei może w niektórych przypadkach rodzić pokusę uniknięcia kontroli sądowej, nawet za cenę złamania prawa. W 1980 r., kiedy to pierwszy raz w historii polskiego wymiaru sprawiedliwości, wprowadzono pośredni tryb wnoszenia skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego, część pracowników organów państwowych uległa tej pokusie, czego rezultatem były – opisywane w powołanych we wcześniejszych rozdziałach publikacjach – przypadki wielomiesięcznego przetrzymywania skarg przez organy. Rzeczywistej liczby takich przypadków, w szczegól-

---

<sup>271</sup> Przy czym skłonność ta wykazuje pewne powiązania ze znaną z psychologii koncepcją własnej skuteczności (*self-efficacy*); por. A. Bandura, *Reflections on self-efficacy*, „Advances in Behaviour Research and Therapy” 1978, vol. 1, s. 237-269.

ności zaś przypadków, w których skarga nigdy nie trafiła przed oblicze sądu, zapewne nigdy nie uda się ustalić. Te doświadczenia, na krótką metę sprawiły, że ustawodawca powrócił do przedwojennego modelu bezpośredniego wnoszenia skargi do NSA. Po niespełna dekadzie, przy okazji wielkiej reformy sądownictwa administracyjnego, powrócono jednak do modelu pośredniego. Pomny doświadczeń z lat 1980-1995 ustawodawca wprowadził natomiast przepis umożliwiający ukaranie organu grzywną w przypadku naruszenia obowiązku przekazania skargi sądowi. Co więcej, przytomnie uznano, że wniosek o wymierzenie grzywny powinien być wnoszony bezpośrednio do sądu administracyjnego. Wprowadzenie również w przypadku wniosków trybu pośredniego graniczyłoby z absurdem, bo skoro organ nie przekazał sądowi skargi, to tym bardziej nie przekaże wniosku o ukaranie go grzywną za nieprzekazanie owej skargi. Oczywiście wspomniany czynnik jako taki nie może być określany mianem źródła schematu działania, a raczej należałoby go postrzegać w kategoriach impulsu dla źródeł, implikującego pomysł wprowadzenia określonej regulacji procesowej.

Trudno jednak tracić z pola widzenia, że środowisko naukowe bardzo szeroko brało udział w toczonych ówczesnie dyskusjach na temat kształtu procedury sądowej, w tym na temat trybu inicjowania postępowania przez skarżącego. Osoby te należałoby zakwalifikować jako źródła rezolutywne regulacji, gdyż ogół dyskursu naukowego stanowił swego rodzaju katalizator formalizowanych blisko dwie dekady temu zmian w prawie.

Kształt stanowionego prawa jest bez wątpienia pochodną decyzji politycznej. Słusznie przyjmuje się, że polityka polega właśnie na podejmowaniu decyzji, a to, że prawodawca uchwalił akt prawny konkretnej treści wynika z tego, że pierwotnie zapadła polityczna decyzja o tym, że takie a nie inne prawo będzie obowiązywało<sup>272</sup>. Jakkolwiek prawo jest zawsze wytworem polityków sprawujących władzę, to jednak w literaturze trafnie zwrócono uwagę na to, że działania państwa mają z jednej strony charakter monocentryczny (oparty na zinstytucjonalizowanym przymusie), z drugiej zaś strony policentryczny (oparty na społecznej akceptacji poczynań władzy)<sup>273</sup>. W istocie bowiem przejście oraz utrzymanie władzy uzależnione jest od elektoratu, trudno zatem politykom do władzy pretendującym postępować wbrew, na przekór oczekiwaniom społecznym, gdyż ceną za takie posunięcia może być utrata władzy (w wymiarze indywidualnym: stanowiska). Trafnie zatem w najnowszym piśmiennictwie naukowym zauważono, że ustawodawstwo podlega prawu

---

<sup>272</sup> Por. Á. Heller, *Wykłady i seminaria lubelskie*, Lublin 2006, s. 73.

<sup>273</sup> Por. J. Raciborski, *Wstęp*, [w:] *Państwo w praktyce: style działania*, J. Raciborski (red.), Kraków 2017, s. 11; cyt. za: D. Minich, *Zjawisko władzy*, [w:] *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, P. Chmielnicki, D. Minich, Warszawa 2019, s. 34.

podaży i popytu, dokładnie na takich samych zasadach jak wytwarzanie dóbr materialnych i niematerialnych<sup>274</sup>. Należy zatem zgodzić się z tezą, że „proces tworzenia prawa skupia dyskusję o zasadach kooperacji, o sposobach zaspokajania potrzeb, o metodach wyważania interesów różnych grup społecznych”<sup>275</sup>. Bardzo trafnie proces ustawodawczy diagnozował Janusz Łętowski, wskazując, że „odgrywa w nim rolę niemało – często na pierwszy rzut oka zgoła nieuchwytnych – elementów wynikających z długofalowej strategii politycznej uczestników, podejmowania akcji mających w przyszłości politycznie osłabić rywali, uzyskania pewnych – wymiernych czy nawet tylko przypuszczalnych – politycznych korzyści dla siebie, nawiązania lub umocnienia sojuszy, publicznego zademonstrowania własnej siły”<sup>276</sup>.

W grupie dysponentów kompletu normatywnego możemy wyróżnić dysponentów konstytucyjnych, rezolucyjnych i akcesoryjnych, przy czym dysponentem z reguły będzie organ władzy publicznej, będący gospodarzem procesu legislacyjnego<sup>277</sup>. Należy odnieść do tych aktorów schematu działania analogiczne uwagi jak do źródeł.

Projekt, który ostatecznie został sformalizowany i wszedł w życie jako aktualnie obowiązująca ustawa procesowa, został wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, którego należałoby wobec tego usytuować w schemacie działania w roli dysponenta konstytucyjnego. Nie sposób pominąć i tego, że niemal równolegle konkurencyjny projekt (bazujący na koncepcji opracowanej w ISP) wniosła grupa posłów Platformy Obywatelskiej reprezentowana przez Jana Rokitę. Czas pokazał, że projekt ten nie zyskał przychylności większości sejmowej. W kwestii zasadniczego przedmiotu rozważań należy pamiętać, że projekt prezydencki zakładał rozwiązanie tożsame z aktualnie obowiązującą regulacją art. 54-55 p.p.s.a., podczas gdy projekt poselski przewidywał możliwość wniesienia zażalenia do sądu na nieprzekazanie skargi przez organ administracji. Posłowie Platformy Obywatelskiej, którzy wnieśli konkurencyjny projekt, w pierwotnej fazie mogliby zostać uznani za dysponentów konstytucyjnych. Ostatecznie jednak posłowie ci spełnili rolę antydysponentów, gdyż po tym, jak projektem bazowym stał się projekt prezydencki, w ostatecznym głosowaniu opowiedzieli się przeciwko uchwaleniu ustawy.

Warto skupić się też na dysponentach akcesoryjnych. Do dysponentów w ostatecznym rozrachunku z całą pewnością zaliczyć można Krajową Radę Sądownictwa, która

---

<sup>274</sup> Por. P. Chmielnicki, M. Stachura, *Metoda badań nad długookresowymi tendencjami w polityce legislacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 12, s. 7.

<sup>275</sup> P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 2...*, s. 74.

<sup>276</sup> J. Łętowski, *Prawodawstwo w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5, s. 33.

<sup>277</sup> Por. P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem...*, s. 139-141.



w interesującym zakresie krytycznie odniosła się do zaproponowanej metody wyliczenia grzywny, jako „dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego dzień wydania orzeczenia o ukaraniu grzywną, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów” wskazując, że „w państwie praworządym osoba podlegająca grzywnie musi znać jej rozmiar, jeśli nie kwotowy, to przynajmniej wyrażony innymi stałymi wartościami”<sup>278</sup>. Jak się bowiem okazało, pomimo krytycznych uwag ze strony KRS, zaproponowany przez projektodawcę sposób obliczania wysokości grzywny zyskał akceptację ustawodawcy i funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Należy też wskazać, że opinie Sądu Najwyższego i Rady Ministrów nie zawierały uwag dotyczących trybu wnoszenia skarg do sądów i instytucji grzywny za naruszenie obowiązku ich przekazania. O ile zatem generalnie rzecz ujmując w procesie stanowienia prawa organy te odegrały rolę dysponentów, o tyle przy zawężeniu rozważań li tylko do przedmiotu dysertacji, należałoby podmioty te uznać również za dysponentów pasywnych.

Na uwagę zasługuje wypowiedź przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej Andrzeja Wartłomiejewa, który wskazywał, że „od początku istnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi do NSA składano za pośrednictwem. Mając na uwadze to, co działo się w momencie przechodzenia na system bezpośredniego składania skarg do NSA, uważam, że należy w ustawie ująć przepis, który będzie gwarantował, że skargi składane bezpośrednio do NSA będą przekazywane właściwym organom, co pozwoli zachować terminowość wniesienia skargi. Jeżeli taki przepis nie znajdzie się w ustawie, to zaistnieje poważna groźba, że część skarg w wyniku nieuwagi bądź niewiedzy obywateli nie zostanie rozpatrzona przez NSA. Wydaje mi się, że w rozdziale III ustawy wprowadzającej należy wprowadzić taki przepis. Zgadzam się, że nie należy eksponować tego przepisu w ustawie, ale uważam, ludzie, którzy składając skargi, zwłaszcza w okresie przejściowym, pomylą się, powinni móc dochodzić swoich praw przed NSA”<sup>279</sup>. Wydaje się zatem, że Naczelną Radę Adwokacką również należy zaliczyć w poczet dysponentów akcesoryjnych.

Krytycznie do projektu ISP odniósł się m.in. Janusz Borkowski, który następnie, już w toku prac parlamentarnych nad projektem, spełnił rolę dysponenta akcesoryjnego jako ekspert sejmowy. Janusza Borkowskiego należałoby zatem określić mianem źródła rezolutywnego, a następnie także dysponenta akcesoryjnego kompletu normatywnego, które w pewnym dostrzegalnym zakresie miało wpływ na kształt schematu działania.

---

<sup>278</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>279</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnrr/SPC-32> [dostęp: 22 listopada 2021 r.].

Działalność wymienionych dysponentów sumarycznie złożyła się na uchwalenie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w której prawodawca obrał model pośredniego wnoszenia skarg do sądów, przy jednoczesnym zabezpieczeniu prawa jednostki do sądu za pomocą grzywny wymierzanej przez sąd organowi administracji na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. Przepis ten w niezmienionym kształcie obowiązuje do dziś. W dalszych rozważaniach przyjdzie ustalić, jakie podmioty korzystają a jakie tracą na wprowadzonej regulacji, jak również jaki był w istocie cel jej wprowadzenia i na ile udało się ów cel zrealizować.

#### 4. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. zostały przyjęte entuzjastycznie<sup>280</sup>, przez część przedstawicieli nauki prawa określane były mianem zwycięstwa zasady prawa do sądu i sądowego wymiaru sprawiedliwości<sup>281</sup>. Naukowcy aprobujący przyjęte rozwiązanie wskazywali na to, że jest to koncepcja bardzo racjonalna m.in. z punktu widzenia ekonomii procesowej<sup>282</sup>. Pozytywnie zmianę ocenili Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik i Jan Paweł Tarno wskazując, że ich zdaniem przywrócenie pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę<sup>283</sup>. Według powołanych Autorów, „porównanie rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o NSA i po tej dacie wskazuje, że wbrew pozorom, kierowanie skarg bezpośrednio do sądu nie zawsze zapewnia należytą ochronę skarżącym. Jak dowodzi obserwacja praktyki, skargi w wielu wypadkach nie zawierają choćby minimum informacji niezbędnych do nadania im biegu. Wywołuje to potrzebę wyjaśniania rozmaitych kwestii w drodze korespondencyjnej. Bezpośredni tryb wnoszenia skarg odwleka ponadto możliwość korzystania przez sąd z instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub zawieszenia

---

<sup>280</sup> Por. J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7, s. 1-9; J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 1-11; J. Boć, J. Jendrośka, *Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny od 1 stycznia 2004 roku*, [w:] *Prawo administracyjne*, wydanie dwunaste, poprawione, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 396.

<sup>281</sup> Por. W. Skrzydło, *Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 11.

<sup>282</sup> Por. L. Leszczyński, *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 218; zob. także: J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 339-340.

<sup>283</sup> Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 38.

czynności organu administracji. Nie dysponując aktami sprawy, na ogół trudno jest zbadać zasadność złożonego w tej materii wniosku skarżącego. Konstrukcja przyjęta w art. 54 p.p.s. przyspiesza ocenę dopuszczalności skargi, stwarzając od razu sposobność uruchomienia trybu samokontroli przez właściwy organ administracji oraz rozpoznania wniosku w przedmiocie ochrony tymczasowej. Obawy »przetrzymania« skarg przez administrację (zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę przypadki nawet kilkuletniej zwłoki w przekazywaniu skarg sądowi administracyjnemu) powinna rozwiązać analiza gwarancji ukształtowanych przez art. 55 p.p.s., który przewiduje możliwość zastosowania środków dyscyplinujących (wymierzenie grzywny organowi administracji, sygnalizacja) i kompensujących brak stosownego działania organu (dopuszczalność rozpoznania sprawy, na żądanie skarżącego, po uprzednim wymierzeniu grzywny organowi, na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości)<sup>284</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się Jan Paweł Tarno wskazując, że przywrócenie pośredniego trybu wnoszenia skarg zdejmuje z sądu uciążliwy obowiązek korespondencji ze skarżącym w kwestii braków skargi<sup>285</sup>.

Z poglądem tym niepodobna się zgodzić przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, Autor raczy nie uwzględniać w swych rozważaniach niestety dość częstej praktyki nieprzekazywania przez organ skargi sądowi, co zdecydowanie ujemnie wpływa na sferę praw skarżącego. Po drugie, organ administracji, za pośrednictwem którego skierowano skargę do WSA, nie ma żadnych uprawnień do tego, by wzywać skarżącego do usuwania braków formalnych czy też fiskalnych tej skargi. Innymi słowy, organ powinien przekazać sądowi skargę w takim kształcie, w jakim ona do niego trafiła i to zadaniem sądu administracyjnego jest dokonanie stosownych czynności mających na celu spowodowanie usunięcia przez skarżącego wszelkich braków skargi, by możliwe było jej merytoryczne rozpoznanie. Kwestia ta zostanie omówiona w dalszych rozważaniach. Nie może zatem zyskać akceptacji teza powołanego Autora, zgodnie z którą pośredni tryb wnoszenia skarg zdejmuje z sądów administracyjnych uciążliwe obowiązki wynikające ze słabej jakości wnoszonych skarg, gdyż niezależnie od trybu ich wnoszenia to i tak na sądzie

---

<sup>284</sup> Ibidem, s. 38-39. Na przypadki przetrzymywania skarg przez organy administracji pod rządami poprzedniej regulacji, w latach 1980-1995, zwracał też uwagę J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 70; chociaż – jak się wydaje – Autor ów nie był apologetą utrzymania bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

<sup>285</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 182-183.

administracyjnym cięży obowiązek wezwania skarżącego do usunięcia braków skargi, pod rygorem jej odrzucenia.

Jan Paweł Tarno wskazywał również, że gwarancje procesowe w postaci możliwości wymierzenia przez sąd administracyjny na wniosek skarżącego grzywny organowi administracji, powinny okazać się skuteczne w przeciwdziałaniu przetrzymywania skarg<sup>286</sup>. Należy przyjąć, że był to przesadny optymizm, choć oczywiście, regulacja z art. 55 § 1 p.p.s.a. pozytywnie wpływa na wypełnianie przez organy administracji obowiązków, o jakich mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nawet skorzystanie przez sąd administracyjny z możliwości wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. bezpośrednio spowoduje jedynie dolegliwość finansową dla organu, nie zaś przekazanie skargi sądowi. Pomimo wystąpienia owej dolegliwości, organ może w dalszym ciągu ignorować obowiązek ustawowy i przetrzymywać skargę (można przecież również wyobrazić sobie sytuację, w której organ skargę wyrzucił, czy też zniszczył, więc obiektywnie rzecz ujmując nie jest w stanie jej sądowi przekazać). Nie istnieje *de lege lata* możliwość „siłowego” wymuszenia na organie administracji przekazania skargi sądowi administracyjnemu, można jedynie przy pomocy kolejnych dolegliwości finansowych próbować nakłonić organ do zmiany swojego postępowania w tej materii. Oczywiście, po prawomocnym ukaraniu organu grzywną, skarżący – o czym była już mowa – będzie miał możliwość rozpoznania skargi przez sąd w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a. Należy jednak mieć na uwadze to, że żaden przepis prawa nie nakłada na stronę skarżącą obowiązku posiadania własnego egzemplarza (odpisu, kopii) wniesionej skargi. Nie sposób zatem *a limine* wykluczyć sytuacji, w której skarżący nie będzie w stanie skorzystać z możliwości przewidzianej przez ustawodawcę w art. 55 § 2 p.p.s.a. z przyczyn o podłożu czysto faktycznym, nie będzie bowiem znajdował się w posiadaniu wniesionej *via* organ administracji skargi inicjującej proces sądowy. Rozważania niniejsze wyprzedzają jednak wywody poświęcone analizie omawianej regulacji.

Już w pierwszych latach obowiązywania pakietu ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, w literaturze wskazywano na pozytywne efekty reformy, przejawiające się przede wszystkim w znacznym skróceniu czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny. Z powołaniem na konkretne liczby, Ewa Gdulewicz stwierdziła, że nadzieje pokładane w reformie sądownictwa administracyjnego w dużej części spełniły się. Należy podzielić pogląd powołanej Autorki, wedle którego do poprawy sprawności

---

<sup>286</sup> Ibidem, s. 190.

postępowania przyczyniły się nie tylko zmiany procedury, ale też zwiększenie liczby etatów orzeczniczych. Z całą pewnością niebawem pozytywnie na szybkość postępowania sądowego wpływa możliwość rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. Z kolei w widocznie mniejszym zakresie pozytywny wpływ wywiera postępowanie mediacyjne<sup>287</sup>. Analiza przyczyn powodujących znikome zainteresowanie stron postępowania mediacją, zdecydowanie wykracza poza ramy niniejszej dysertacji. Trzeba jedynie wskazać, że podobny trend (tj. znikome wykorzystanie mediacji) można zaobserwować na gruncie rozmaitych procedur (cywilnej, karnej), a dalece nie tylko w procedurze sądownoadministracyjnej<sup>288</sup>. Umiarkowany optymizm prezentował w owym czasie również Wojciech Chróścielewski, wskazując m.in. na skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej w porównaniu do okresu sprzed reformy<sup>289</sup>,

---

<sup>287</sup> Por. E. Gdulewicz, *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia, [w:] Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005, s. 60-62.

<sup>288</sup> Osoby zainteresowane zagadnieniem mediacji, a ściślej rzecz biorąc znikomego wykorzystania w praktyce tej formy rozwiązywania sporów, na gruncie różnych procedur, należy odesłać do bogatej literatury przedmiotu. Tytułem przykładu zob. G. Skrzypczak, *Szanse rozwoju mediacji w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 354-356; B.T. Bieńkowska, *Mediacja w świetle proponowanych zmian kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6, s. 111-116; L. Mazowiecka, *Szansa na mediację w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 10, s. 91-95; P. Czarnecki, *Status pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 59-72; R. Morek, *Mediacja w Kodeksie postępowania cywilnego – uwagi porównawcze na tle przepisów o mediacji w postępowaniach: karnym, w sprawach nieletnich oraz przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2, dodatek, s. 1-31; A. Włosińska, *Rozwiązywanie sporów cywilnych w drodze mediacji w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20, s. 1102-1108; M. Sekuła, *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, „Jurysta” 2006, nr 1, s. 3 i n.; M. Barabas, *Mediacja cywilna w polskim i włoskim systemie prawnym – próba porównania. Analiza pomysłu wprowadzenia obligatoryjnej mediacji cywilnej w Polsce*, „Studia Iuridica” 2018, nr 76, s. 9 i n.; J. Derlatka, *Zasady mediacji w postępowaniu cywilnym – uwagi prakseologiczne i prawno porównawcze*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 3, s. 70-86; K. Zadora, *Alternatywne wobec drogi sądowej formy rozwiązywania sporów – uwagi ogólne na temat negocjacji i mediacji w prawie polskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 4, s. 225-234; P. Konarska, *Mediacja w sprawach o rozwód jako instytucja służąca ochronie trwałości małżeństwa i rodziny*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 2, s. 56-61; M. Fąfara, *Rola mediatora w sprawach rozwodowych*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 2, s. 62-64; I. Fisz, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym – wybrane uwagi*, „Causus” 2017, nr 87, s. 40 i n.; K. Kułak-Krzysiak, *Mediacja jako sposób dochodzenia praw w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, t. 17, nr 1, s. 125-139; M. Białecki, *Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2, s. 175-190; K. Klonowski, *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 285-303; A. Dauter-Kozłowska, *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1, s. 71-88; J. Wegner-Kowalska, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75), s. 40-53; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6 (81), s. 33-46; Z. Kmiecik, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 18-29.

<sup>289</sup> Aczkolwiek trzeba zauważyć, że obecnie już od kilkunastu lat można zaobserwować trend przeciwny, tj. zwiększenie ilości skarg wpływających do sądów administracyjnych i związane z tym wydłużenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy; zob. R. Mikosz, *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, G. Krawiec (red.), Sosnowiec 2013, s. 18.

ale też na pozytywne ścieżki dojścia do stanowiska sędziego sądu administracyjnego. Autor wskazywał jednocześnie na projektowane ówczasie (a ostatecznie wprowadzone do porządku prawnego) zmiany regulacji, polegające chociażby na ustanowieniu nowego środka w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>290</sup>.

Wydaje się, że powyższe rozważania cytowanych Autorów można ocenić jako nazbyt optymistyczne, gdy idzie o ocenę gwarancji, jakie dla strony skarżącej mają stanowić art. 55 § 1 i 2 p.p.s.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że po pierwsze, co z pewnością można ocenić jako mankament omawianej regulacji, sąd administracyjny ma zaledwie możliwość, a nie obowiązek wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., a zatem sąd może odmówić wymierzenia grzywny (oddalić wniosek skarżącego w tym przedmiocie) także wówczas, gdy skarga nie została sądowi przekazana. Po drugie, jak trafnie spostrzegli przywołani Autorzy, możliwość rozpoznania przez sąd administracyjny skargi na podstawie odpisu przesłanego przez stronę skarżącą (w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a.), aktualizuje się dopiero po uprzednim wymierzeniu organowi grzywny, a zatem w sytuacji oddalenia wniosku, o której była mowa w zdaniu poprzedzającym, skarżący nie będzie mógł skorzystać z dobrodziejstwa tego przepisu.

Czekając na wprowadzenie w życie omawianej regulacji, na łamach „Przeglądu Podatkowego” nowe przepisy referował Roman Hauser, wskazując m.in., że „istotne modyfikacje w stosunku do dotychczasowych uregulowań zawiera rozdział (...) dotyczący skargi, a w tym uprawnień do jej wnoszenia, trybu i terminu oraz możliwości wstrzymania – z chwilą wniesienia skargi – zaskarżonego aktu lub czynności”<sup>291</sup>. W kontekście tematyki niniejszej rozprawy istotnym wydaje się wskazanie przez Autora na powrót do poprzednio obowiązującego trybu wnoszenia skarg, za pośrednictwem organu administracji. Jak wskazuje ów Autor, „jest to realizacja powszechnie podnoszonego postulatu wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. Okazało się bowiem, że wniesienie skargi wprost do sądu administracyjnego wydłuża postępowanie, prowadzi do stanu niepewności (organ dowiaduje się o złożeniu skargi po upływie kilku tygodni – po doręczeniu przez sąd odpisu skargi), a niejednokrotnie, w przypadku podjęcia przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, do wydania nowej decyzji przez organ administracji publicznej pierwszej instancji, mimo

---

<sup>290</sup> Por. W. Chróścielewski, *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Warszawa 2008, s. 37-52.

<sup>291</sup> R. Hauser, *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 54.

wniesienia skargi do sądu”<sup>292</sup>. Dostrzegając pewne mankamenty bezpośredniego trybu wnoszenia skarg, o których wspominał Roman Hauser, należy wskazać jednak na zasadniczy minus trybu pośredniego, jakim jest możliwość nieprzekazania skargi przez organ administracji sądowi, a co najwyraźniej umknęło w przywołanych rozważaniach ich Autorowi. Zagadnienie wad i zalet poszczególnych trybów wnoszenia skargi do sądu administracyjnego będzie przedmiotem dalszych rozważań. Powołany Autor zwracał też w owym czasie szczególną uwagę na konieczność stanowczego przeprowadzenia dystynkcji pomiędzy rozpoznawaniem sporów wynikłych między obywatelem a administracją publiczną przez sądy powszechne, co sprowadza się do merytorycznego rozpoznania sprawy (przejęcia sprawy administracyjnej do rozstrzygnięcia przez sąd – np. odwołania od decyzji organów rentowych), a kontrolą administracji publicznej sprawowaną przez sądy administracyjne<sup>293</sup>.

Przeciwnie uznawali Jan Jendrośka i Jerzy Jendrośka, wskazując, że to właśnie bezpośrednio wnoszenie skarg do sądu „zapobiega przewlekłemu załatwianiu spraw i realizuje podstawową zasadę szybkości postępowania”<sup>294</sup>.

W przededniu wejścia w życie pakietu ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, wprowadzenie (a właściwie to przywrócenie) pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych było również przedmiotem krytyki ze strony Sławomira Fundowicza, którego zdaniem „tryb pośredni składania skargi do sądu administracyjnego nie budzi zaufania. Obok wspomnianego już wyżej niebezpieczeństwa nienadawania skardze biegu, można zauważyć, że żadne postępowanie sądowe nie wymaga składania pism procesowych (pozwu) najpierw stronie pozwanej i sąd nie czeka na wypowiedź strony pozwanej, aby wszcząć postępowanie. W projekcie widać ponadto ciężar obowiązków, jaki został przerzucony na skarżącego. Po złożeniu skargi to skarżący powinien – a raczej musi się dowiedzieć, czy organ przesłał skargę, bo to na jego wniosek wymierza się organowi grzywnę. To skarżący będzie musiał złożyć odpis skargi w sądzie i zażądać rozpoznania sprawy na jej podstawie, gdy mimo wszystko organ nie dopełni swoich obowiązków. Grzywna wymierzona organowi oraz zawiadomienie organów właściwych do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków, nie wydają się wystarczającym zabezpieczeniem praw skarżącego. Ponadto, stosowanie opisanej wyżej procedury będzie prowadziło do znacznego wydłużenia postępowania, a to na pewno będzie skierowane przeciwko osobie, której interes prawny

---

<sup>292</sup> Ibidem, s. 55. Por. także R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11, s. 33.

<sup>293</sup> Por. R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 22-25.

<sup>294</sup> J. Jendrośka, J. Jendrośka, *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8-9, s. 25.

został naruszony”<sup>295</sup>. Bez cienia satysfakcji należy przyznać, że blisko dwie dekady stosowania obecnej regulacji, w znakomitej części potwierdzają obawy sformułowane przez cytowanego Autora. Na uwagę zasługuje argument dotyczący wydłużenia postępowania sądowego na skutek nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu przez organ administracji, albowiem zwolennicy pośredniego trybu wnoszenia skarg posługiwali się najczęściej właśnie argumentem szybkości postępowania. Oczywiście, skarga wnoszona za pośrednictwem organu zostanie przez sąd administracyjny rozpoznana szybciej niż ta wnoszona bezpośrednio do sądu, wszelako jednak przy tym optymistycznym założeniu, że organ terminowo i zgodnie z przepisami ustawy procesowej ową skargę sądowi przekaże. O tym, jak często to założenie okazuje się być kontrfaktycznym, będzie się można przekonać po lekturze dalszych wywodów. Zainicjowanie i przeprowadzenie (niejednokrotnie w dwóch instancjach) postępowania o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., a następnie wystąpienie przez skarżącego do sądu administracyjnego o rozpoznanie skargi w oparciu o jej odpis na podstawie art. 55 § 2 p.p.s.a., z całą pewnością trwa znacznie dłużej, aniżeli proces wymiany pism pomiędzy sądem a organem administracji, potrzebny przy przyjęciu bezpośredniego trybu wnoszenia skarg. Do wymienionych przez Sławomira Fundowicza uciążliwości dla skarżącego, należałoby wymienić jeszcze konieczność uiszczenia wpisu sądowego od wniosku o wymierzenie organowi grzywny, wynoszącego 100 zł, oraz późniejsze ewentualne egzekwowanie tej kwoty od organu. Koherentnie do powyższych eksplikacji, wprowadzenie pośredniego trybu wnoszenia skarg zostało przez Zbigniewa Janowicza określone wprost jako „oddalenie drogi sądowej”<sup>296</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, trudno nie dostrzec, że dyskusja nad kształtem procedury sądownoadministracyjnej, którą należy powiązać z procesem prawodawczym i która na ów proces bez wątpienia wywarła wpływ, lub przynajmniej go dotyczy, toczyła się na przestrzeni *circa* dekady. Rozpoczęła się na długo przed uchwaleniem aktualnie obowiązującej Konstytucji (choć wóczas dotyczyła pryncypiów ustrojowych sądownictwa administracyjnego, rzadziej zaś szczegółów procedury) i trwała już po uchwaleniu pakietu ustaw reformujących sądownictwo. Często ci sami przedstawiciele doktryny, których należałoby uznać za źródła w schemacie działania, następnie na bieżąco komentowali w pracach naukowych praktyczny wymiar wprowadzonej reformy.

---

<sup>295</sup> S. Fundowicz, *Zasada skargowości...*, s. 136-137.

<sup>296</sup> Z. Janowicz, *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003, s. 155.



Z dzisiejszej perspektywy można stwierdzić, że proces wykuwania się aktualnie obowiązującego kształtu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest wręcz modelowy jak chodzi o współpracę środowiska politycznego ze środowiskiem nauki<sup>297</sup>. Oba projekty złożone do łaski marszałkowskiej stworzone zostały przez środowiska naukowe i sędziowskie, które nadto aktywnie wzięły udział w samym procesie legislacyjnym. Na uwagę bez wątpienia zasługuje sam proces legislacyjny w obu izbach parlamentu. Proces ów trwał bowiem około 10 miesięcy, tj. z jednej strony regulacja była gruntownie przemyślana, z drugiej zaś, proces przygotowania tej rangi ustawy (a zasadniczo rzecz biorąc, pakietu ustaw) nie jawi się jako proces przesadnie rozwlekły. Biorąc pod uwagę bez mała rewolucyjny charakter wprowadzonych regulacji, na uznanie zasługuje niewątpliwie długi okres *vacatio legis* (regulację przyjęto 30 sierpnia 2002 r., a weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.). Nikt zatem nie może zarzucić, że regulacja zaskoczyła adresatów zawartych w niej norm prawnych, a przez to, że proces stanowienia prawa w tym przypadku stał w kontrze do konstytucyjnych zasad wywodzonych z art. 2 ustawy zasadniczej.

---

<sup>297</sup> Odnośnie mankamentów stanowienia prawa z perspektywy dzisiejszej, zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Proces legislacyjny a jakość stanowienia prawa*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017, s. 141-162.

## Rozdział 3

### Analiza przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny

#### 1. Wprowadzenie

Kluczowym dla prowadzonych rozważań wydaje się przeprowadzenie analizy dogmatycznej omawianej regulacji, obejmującej swym zakresem z jednej strony praktyczne problemy, jakie mogą wiązać się z jej stosowaniem, z drugiej zaś strony zgromadzenie i ocenę danych statystycznych, co z kolei da podstawę do sformułowania sądu co do efektywności regulacji i spełniania przez nią celu, w jakim powstała. Ze względu na szeroki zakres prowadzonych rozważań, analiza ta została podzielona na dwa odrębne rozdziały. W pierwszym z nich omówię przesłanki skutkujące wymierzeniem grzywny, z kolei w drugim samą instytucję grzywny wraz z efektami jej stosowania.

Niektóre problemy badawcze zostały dostrzeżone w doktrynie i orzecznictwie, co jednak nie zwalnia od ich przytoczenia i zajęcia stanowiska. Dotyczy to chociażby możliwości wielokrotnego wymierzenia grzywny w tej samej sprawie w kontekście *res iudicata*, jak również konieczności przekazania skargi sądowi w razie samokontroli dokonanej przez organ. Inne zagadnienia, jak przykładowo wymierzenie grzywny w razie nieprzekazania skargi niedopuszczalnej, cofniętej, czy wniesionej do niewłaściwego sądu, wymagają dopiero pogłębionej refleksji badawczej.

Bez wątplenia wymierzenie grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wykazuje ściśle konotacje z momentem wszczęcia postępowania sądowego i jest wynikiem przyjęcia przez ustawodawcę modelu pośredniego wnoszenia skargi do sądu. Należy uznać, że sytuacja klarowna pod względem prawnym (należy mieć tu na myśli wniesienie skargi dopuszczalnej, poprawnie sporządzonej, nie obciążonej brakami i prawnie dopuszczalnej) nie będzie generowała trudności interpretacyjnych wymagających pogłębionej analizy dogmatycznej. Odmienne kształtuje się sytuacja, w której proces inicjowania procesu sądowego obciążony jest wadami. Należy się wówczas zastanowić nad możliwością stosowania instytucji statutowanej w art. 55 § 1 p.p.s.a. w razie nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu w różnych wariantach faktycznych. Wskazuje się, że datą wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego jest dzień doręczenia skargi organowi, którego działanie lub

zaniechanie jest przedmiotem skargi<sup>298</sup>. Wydaje się, że pogląd ten nie zasługuje na aprobatę, albowiem datę tę będzie wyznaczał moment skutecznego wniesienia skargi przez zainteresowanego, tj. dzień złożenia skargi w biurze podawczym organu administracji, względnie nadania skargi u wyznaczonego operatora pocztowego w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo pocztowe. Należy przyznać rację Janowi Pawłowi Tarno, że „z wniesieniem skargi wiąże się ściśle zmiana pozycji procesowej organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność. W postępowaniu sądownoadministracyjnym zajmuje on pozycję strony równorzędnej skarżącemu. Jedyne różnice w jego statusie procesowym wynikają z faktu, że w postępowaniu administracyjnym był on organem prowadzącym postępowanie. Są to więc uprawnienia lub obowiązki, których celem jest zapewnienie sprawnego procedowania w sprawie sądownoadministracyjnej albo ograniczenie ryzyka kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego ponoszonych przez skarżącego”<sup>299</sup>. Ten trafny pogląd będzie poniekąd determinował dalsze rozważania. Należy bowiem wyznaczyć jednoznaczną cezurę czasową, która kończy czas władztwa organu administracji nad podmiotem administrowanym, a rozpoczyna spór toczący się pomiędzy dwiema równorzędnymi stronami procesu. Aby jednak ferować rozstrzygnięcia o charakterze penalnym, należy też wytyczyć granicę obowiązku określonego w art. 54 § 2 p.p.s.a. Granicę tę należy określić zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Już na wstępie dalszych rozważań należy przyjąć założenie, że tak jak w ujęciu podmiotowym nie każdy podmiot prawa jest bezwzględnie zobowiązany do przekazania skargi sądowi administracyjnemu, tak w ujęciu przedmiotowym nie każde pismo zasługuje na uznanie go za skargę inicjującą proces sądowy. Rozważania te zostaną pogłębione z wykorzystaniem konkretnych problemów praktycznych, z jakimi przyszło się zmierzyć sądom administracyjnym.

Zasadniczo należy jednak przyjąć wstępne założenie, że obowiązek statuowany w art. 54 § 2 p.p.s.a. ma zasadniczo charakter bezwzględny<sup>300</sup>. Jedyne wyjątek na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przewidział w art. 54a § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli przed przekazaniem sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego, inna strona tego postępowania zwróciła się do organu

---

<sup>298</sup> Por. J.P. Tarno, *Zainicjowanie postępowania przed sądem administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016, s. 321; K. Kaszubowski, *Obowiązek przekazania sądowi skargi uwzględnionej przez organ*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 2, s. 39.

<sup>299</sup> J.P. Tarno, *Skutki zaskarżenia*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016, s. 323.

<sup>300</sup> Por. D. Czeszyk, *Skarga na bezczynność organu w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości pod drogi publiczne*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2017, s. 133.

z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przepisów art. 54 § 2-4 nie stosuje się. Organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym niezwłocznie zawiadamia stronę wnoszącą skargę. Niektóre regulacje szczególne przewidują też bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych (np. w sprawach dotyczących referendów lokalnych czy też zgromadzeń), jednak wówczas w ogóle nie można mówić o obowiązku organu administracji związanym z przekazaniem skargi sądowi, a zatem również o sankcjach za jego naruszenie<sup>301</sup>.

Posiłkowo przyjdzie rozważyć kwestię charakteru terminu, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu, jak również tego, jakie wymogi formalne należy postawić przed odpowiedzią na skargę, której prawidłowe sformułowanie i wniesienie do sądu stanowi obowiązek, którego niewykonanie może skutkować wymierzeniem organowi grzywny. Zagadnieniem być może mniej istotnym, ale interesującym badawczo, jest relacja zachodząca pomiędzy art. 54 § 2 p.p.s.a. a art. 55 § 2 p.p.s.a., w szczególności zaś to, czy ostatni z wymienionych przepisów kreuje nowy obowiązek organu administracji publicznej. Problem ten został wstępnie zasygnalizowany na etapie omawiania procesu legislacyjnego.

## **2. Charakter prawny terminu na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu**

Na przedpolu dalszych rozważań przyjdzie zastanowić się nad charakterem prawnym terminu, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., a uchybienie któremu może poskutkować wymierzeniem organowi przez sąd administracyjny grzywny w trybie omawianej regulacji. Na długo przed uchwaleniem obecnie obowiązującej procedury sądownoadministracyjnej, Bronisław Graczyk dokonał klasyfikacji terminów ze względu na skutki uchybienia tym terminom. Autor ów podzielił terminy na zwykłe (porządkowe, instrukcyjne, dylatoryjne), zawite (prekluzyjne, peremptoryjne), wreszcie terminy przedawniające<sup>302</sup>.

Za Michałem Kowalskim warto powtórzyć, że terminy spełniają istotną rolę w zakresie realizacji postulatu szybkości postępowania, wprowadzają porządek i przewidywalność w stosunkach prawnych, jak również stanowią punkt odniesienia co do oceny

---

<sup>301</sup> Por. Z. Kmiecik, *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 55.

<sup>302</sup> Por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 91.

zjawisk takich jak beczynność czy przewlekłość prowadzenia postępowania<sup>303</sup>. Przyjmuje się, że upływ terminu stanowi szczególną przesłankę oceny skutków prawnych powstania, ustania albo wygaśnięcia możliwości dochodzenia określonego prawa<sup>304</sup>. Należy zatem podzielić pogląd Andrzeja Matana, że za termin należy uznać określony punkt w stałym procesie upływu czasu, który określa okres, w jakim można dokonać odpowiednich czynności doniosłych z prawnego punktu widzenia<sup>305</sup>.

Bez wątpienia „wspomniany termin jest terminem ustawowym, co oznacza, że nie może być w żaden sposób modyfikowany (przedłużany). Uchybienie w tym zakresie może zaś spowodować zainicjowanie przez stronę postępowania o charakterze wpadkowym, którego zasadniczym celem jest zdyscyplinowanie organu, a w rezultacie doprowadzenie do wykonania ciężącego na nim obowiązku”<sup>306</sup>.

W mojej ocenie należy podzielić sformułowany w piśmiennictwie pogląd, wedle którego termin, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. ma charakter instrukcyjny, albowiem jego uchybienie nie powoduje bezpośrednich skutków prawnych (skarga przekazana sądowi po terminie spowoduje uruchomienie procedury sądowej na równi ze skargą przekazaną w terminie)<sup>307</sup>. Terminy instrukcyjne, zwane niekiedy również porządkowymi, służą zapewnieniu sprawności postępowania, natomiast nie wywołują skutków prawnych takich jak terminy stanowcze. Uchybienie terminowi instrukcyjnemu nie powoduje bezskuteczności czynności prawnej, co jednak nie oznacza, że nie wywołuje to żadnych skutków prawnych<sup>308</sup>. Z kolei cechą dystynktywną terminów stanowczych jest to, że uchybienie im powoduje bezskuteczność spóźnionej czynności prawnej. Z tego punktu widzenia termin ustanowiony w art. 54 § 2 p.p.s.a. z całą pewnością należy uznać za termin instrukcyjny, albowiem przekazanie sądowi administracyjnemu skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę nie czyni przecież czynności przekazania bezskuteczną. Osobną kwestią są sankcje, na jakie

---

<sup>303</sup> Por. M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2013, s. 70.

<sup>304</sup> Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1985, s. 210.

<sup>305</sup> Por. A. Matan, [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2003, s. 467.

<sup>306</sup> Ł. Strzępek, *Środki dyscyplinujące*, [w:] *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, R. Mikosz (red.), Warszawa 2008, s. 271.

<sup>307</sup> Por. A. Gołęba, *Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 1, Warszawa 2018, s. 151.

<sup>308</sup> Por. M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu...*, s. 76.

naraża się organ uchylający temu terminowi. Samo jednak występowanie takich sankcji nie stoi w sprzeczności do instrukcyjnego charakteru omawianego terminu<sup>309</sup>.

W kontekście odpowiedzialności organów administracji publicznej, statutowanej w art. 55 § 1 p.p.s.a., należałoby zastanowić się nad sposobem liczenia terminu, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., względnie w przepisach szczególnych. Jak już bowiem wskazałem we wcześniejszych eksplikacjach, przekroczenie terminu ustawowego na przekazanie skargi (czyli innymi słowy spóźnione jej przekazanie sądowi), również stanowi naruszenie norm procesowych, mogące skutkować wymierzeniem organowi grzywny. Jak się wydaje, trafnie kwestię tę rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w jednym z orzeczeń, że „bieg trzydziestodniowego terminu na przekazanie skargi do sądu administracyjnego (...) liczony jest od momentu wpływu skargi do organu. *Ratio legis* uregulowania polega bowiem na tym, że organ musi mieć zagwarantowane trzydzieści dni na zapoznanie się z zarzutami zawartymi w skardze, przeanalizowanie ich, przygotowanie własnego stanowiska w sprawie, które zawarte zostanie w odpowiedzi na skargę oraz skompletowanie akt postępowania administracyjnego, które przekazane będą do sądu. W ten sposób eliminowana jest sytuacja, w której na skutek opieszałego działania operatora pocztowego lub jakichkolwiek innych nadzwyczajnych zdarzeń (np. zaginięcia przesyłki) organ już w momencie dotarcia przesyłki do jego siedziby pozostawałby w zwłoce”<sup>310</sup>. Twierdzenie takie nie pozostaje bynajmniej w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 83 § 3 p.p.s.a. (co sugerowała strona wnosząca zażalenie do NSA). Przepis ten stanowi, że oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Bez wątplenia zatem powołany przepis dotyczy pism wnoszonych do sądu (bezpośrednio), nie zaś pism wprawdzie przeznaczonych dla sądu, lecz wnoszonych do

---

<sup>309</sup> W literaturze występuje pogląd, zgodnie z którym co do zasady terminy procesowe, których adresatami są organy prowadzące postępowanie, należy traktować jako terminy instrukcyjne; por. M. Bogusz, *Sprawiedliwość a termin procesowy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1, s. 98.

<sup>310</sup> Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2013 r., II FZ 939/13, Legalis nr 794257. Zob. także postanowienia WSA w Krakowie z dnia 25 marca 2015 r., I SO/Kr 39/14, Legalis nr 1283775; WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 11/14, Legalis nr 1663216; WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 13/14, Legalis nr 1663217; WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 9/14, Legalis nr 1663226; WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., V SO/Wa 7/14, Legalis nr 1791390; NSA z dnia 25 lipca 2012 r., I OZ 517/12, Legalis nr 1108868; NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II GZ 126/17, Legalis nr 1595389 i NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II GZ 83/17, Legalis nr 1579591.

organu administracji publicznej. W ustawie procesowej próżno szukać analogicznie brzmiącego przepisu dotyczącego wnoszenia pisma (skargi) do organu administracji. Inne akty prawne z kolei – w szczególności należy mieć tu na myśli Kodeks postępowania administracyjnego – nie znajdują zastosowania, albowiem skarga jest pismem wnoszonym w postępowaniu sądowym, nie zaś w poprzedzającym je postępowaniu administracyjnym, zatem do skargi (jak i do trybu jej wnoszenia) stosuje się przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto liczenie terminu na przekazanie skargi od momentu nadania skargi w urzędzie pocztowym prowadziłoby do nierównego traktowania organów administracji, gdyż różny byłby czas doręczenia im przesyłek. Trudno też nie przyznać racji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, że nadanie skargi w odległym (zagranicznym) urzędzie pocztowym albo w polskim urzędzie konsularnym mogłoby prowadzić do sytuacji, w której organ otrzymywałby skargę po 30 dniach od momentu jej nadania, zatem od razu naruszałby obowiązki określone w art. 54 § 2 p.p.s.a., co mogłoby skutkować ukaraniem tego organu grzywną. Tymczasem *impossibilium nulla obligatio est*, nie sposób zatem oczekiwać od organu administracji publicznej, by przekazywał sądowi administracyjnemu skargę, której nie otrzymał, czy też by formułował odpowiedź na skargę, o której istnieniu nie ma pojęcia. W konkluzji należy zatem przyjąć, że termin na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu rozpoczyna bieg z dniem doręczenia skargi organowi administracji publicznej.

Za dominujący w piśmiennictwie należy uznać pogląd, zgodnie z którym postępowanie sądownoadministracyjne zostaje wszczęte w dniu złożenia przez uprawnionego skargi, nie zaś z chwilą przekazania skargi sądowi administracyjnemu przez organ administracji<sup>311</sup>. Jakkolwiek część powoływanych poglądów sformułowano pod rządami poprzedniej regulacji, kiedy to skargę wносиło się bezpośrednio do sądu administracyjnego, to jednak wydaje się, że niezależnie od przyjętego przez prawodawcę trybu wnoszenia skarg,

---

<sup>311</sup> Por. tytułem przykładu: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 409-410; T. Woś, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, T. Woś, H.Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2004, s. 215; W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3, s. 63; B. Adamiak, [w:] *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1992, s. 287; R. Hauser, J. Drahał, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 95; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 183; J.P. Tarno, *Czynności postępowania*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006, s. 127; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 231; J. Borkowski, *Typy stosowania prawa a kontrola sądowa*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 91; K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 158; P. Daniel, *Prawa i obowiązki organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2014, s. 140.

zawisłość sporu przed sądem administracyjnym powstaje z chwilą wniesienia skargi (niezależnie od tego, czy wniesiono ją do sądu administracyjnego, czy do organu administracji, który dopiero jest zobowiązany ową skargę sądowi przekazać). Trzeba natomiast odnotować pogląd przeciwny, sformułowany pod rządami aktualnie obowiązującej regulacji przez Antoniego Hanusza<sup>312</sup>. W obecnym stanie prawnym stan zawisłości sprawy powstaje zanim o wszczęciu postępowania dowiedział się właściwy sąd administracyjny. Może to mieć niekiedy istotne implikacje procesowe. Jednym z komponentów prawa do sądu (o czym będzie jeszcze mowa w rozdziale poświęconym zgodności omawianej regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawa międzynarodowego), jest prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Jeżeli zatem organ administracji nie przekaze w terminie skargi sądowi administracyjnemu, lecz będzie ją przetrzymywał, to postępowanie sądowe będzie wszczęte i będzie można powiedzieć, że trwa dłużej, aniżeli powinno. Czy jednak w takiej sytuacji możliwe, a przede wszystkim skuteczne, będzie złożenie skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego<sup>313</sup>? Wydaje się, że odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być negatywna, skoro sąd administracyjny, którego skarga miałaby dotyczyć, w ogóle nie wie o wszczętym postępowaniu, nie może zatem ponosić odpowiedzialności za to, że trwa ono nadmiernie długo. W takiej sytuacji jedynym środkiem prawnym pozostającym w dyspozycji skarżącego jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

### **3. Wymogi formalne odpowiedzi na skargę i wniosku o wymierzenie grzywny**

Niejako na marginesie głównego nurtu rozważań należy zastanowić się nad zagadnieniem wymogów formalnych, jakie winna spełniać z jednej strony odpowiedź organu na skargę (tak, by można było mówić, że organ ten należycie wypełnił powinności statuowane w art. 54 § 2 p.p.s.a.), a z drugiej strony wniosek o wymierzenie grzywny (by mógł on skutecznie zainicjować postępowanie prowadzone w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a.).

Ustawodawca nie przewiduje żadnych wymogów formalnych odpowiedzi na skargę<sup>314</sup>. Z całą pewnością jest to pismo procesowe, zatem powinno spełniać wymogi

---

<sup>312</sup> Zob. A. Hanusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r., II FZ 488/06*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 4, s. 45 i n. oraz A. Hanusz, *Warunki kontryktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8, s. 16–26.

<sup>313</sup> W trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.

<sup>314</sup> Por. P. Daniel, *Prawa i obowiązki...*, s. 147.



statuowane w art. 46 i 47 p.p.s.a. Jest to eksplikacja o tyle istotna, że art. 54 § 2 p.p.s.a. ustanawia w istocie szereg obowiązków organu i niewypełnienie każdego z nich (np. samo tylko niewniesienie odpowiedzi na skargę) może skutkować wymierzeniem na wniosek skarżącego grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. Moim zdaniem, złożenie przez organ administracji jakiegokolwiek pisma spełniającego wymogi pisma procesowego i stanowiącego w swej istocie odpowiedź na skargę, będzie czyniło zadość obowiązkom ustawowym i tym samym wyłączona zostanie możliwość wymierzenia organowi grzywny za częściowe niedopełnienie obowiązków statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. Odnośnie tej istoty należy jednak wskazać na orzeczenie NSA, w którym stwierdzono, że „ograniczenie się organu do przesłania akt sprawy z relacją o sprawie nie może być uznane za działanie zgodne z tym przepisem, treścią bowiem odpowiedzi na skargę – zgodnie z intencją ustawodawcy – powinno być ustosunkowanie się organu do zarzutów podniesionych w skardze”<sup>315</sup>. Należy jednak wskazać, że ani w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, ani w stanie dzisiejszym, żaden przepis *expressis verbis* nie stawiał takich wymogów. Można je wyinterpretować co najwyżej z samej istoty odpowiedzi na skargę. Skoro organ ma tym pismem odpowiedzieć na skargę, to powinien się w jakiś sposób do niej ustosunkować. Należałoby jednak zastanowić się, czy samo lakoniczne stwierdzenie „wnoszę o oddalenie skargi” będzie spełniało wymogi odpowiedzi na skargę, czy też przeciwnie, organ powinien odnieść się do każdego z zarzutów skargi i stanowisko swoje uzasadnić. W kontekście regulacji art. 55 § 1 p.p.s.a. należałoby jednak wskazać, że złożenie jakiegokolwiek odpowiedzi na skargę – nawet bardzo ubogiej treściowo – wyklucza możliwość wymierzenia organowi grzywny w tym trybie (oczywiście o ile równocześnie przekazał sądowi skargę, kompletne i uporządkowane akta sprawy i nastąpiło to w ustawowym terminie). Omawiany przepis ma bowiem charakter sankcyjny i jako taki powinien być wykładany ściśle. Skoro zatem ustawodawca *implicite* nie stawia określonych wymogów odpowiedzi na skargę, to bezzasadnym byłoby wymierzenie organowi grzywny za sporządzenie odpowiedzi nazbyt – w ocenie sądu – lakonicznej.

Rodzi się natomiast pytanie jak należałoby się odnieść do wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. wówczas, gdyby odpowiedź na skargę obarczona była brakami formalnymi (np. nie zostałaby podpisana). Zgodnie jednak z art. 49 § 1 p.p.s.a. w takiej sytuacji przewodniczący wezwie organ administracji do usunięcia braków formalnych odpowiedzi na skargę w terminie dni siedmiu, pod rygorem pozostawienia jej bez rozpoznania. Jeżeli organ administracji usunie braki w wyznaczonym terminie, to odpowiedź

---

<sup>315</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1983 r., I SA 471/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 59.

na skargę wywoła skutki prawne od dnia jej pierwotnego wniesienia, niezasadnym będzie zatem wówczas domaganie się wymierzenia temu organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. ze względu na niewniesienie odpowiedzi na skargę. Odmienne sytuacja kształtuje się wówczas, gdy organ nie uzupełni braków formalnych pisma. Pozostawienie odpowiedzi na skargę bez rozpoznania z prawnego punktu widzenia jest równoznaczne z jej nieistnieniem (niewystępowaniem w obrocie prawnym). Można zatem sformułować wniosek o wymierzenie organowi grzywny ze względu na uchybienie obowiązkowi złożenia odpowiedzi na skargę. Wniosek taki wydaje się być zasadnym zwłaszcza dlatego, że od organów administracji publicznej należałoby wymagać przestrzegania prawa, a w szczególności wnoszenia w postępowaniu sądowym pism wolnych od braków formalnych. Złożenie odpowiedzi na skargę obarczonej brakami formalnymi, a nadto nieusunięcie owych braków na wezwanie sądu, może rodzić wrażenie lekceważenia przez organ administracji publicznej zarówno skarżącego, jak i organów wymiaru sprawiedliwości.

Z całą pewnością natomiast odpowiedź na skargę nie może sanować braków wcześniejszego postępowania administracyjnego, zastępować czy też uzupełniać decyzji administracyjnej, albo znosić stanu beczynności. Należy bowiem podkreślić, że odpowiedź na skargę stanowi pismo procesowe składane w postępowaniu sądowym, nie zaś pismo organu w postępowaniu administracyjnym. Pismo to jest adresowane do sądu administracyjnego, chociaż oczywiście – zgodnie z zasadą równości broni stron procesu – zostaje ono również przesłane stronie skarżącej. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, „odpowiedź na skargę bowiem nie może uzupełniać tego, co powinno zawierać uzasadnienie faktyczne decyzji. Cel tego pisma jest zupełnie inny – ma ono zawierać wyłącznie ustosunkowanie się do zarzutów skargi”<sup>316</sup>.

Wedle art. 54 § 5 p.p.s.a. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób oraz szczegółowe warunki przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu przez organ, o którym mowa w § 1, oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych przekazującego skargę wniesioną za pośrednictwem konsula. Zgodnie zaś z § 6 tego artykułu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w § 5, uwzględni formę lub postać, w której została wniesiona skarga, postać akt sprawy, której dotyczy skarga, oraz potrzebę zachowania jednolitego standardu i bezpieczeństwa przekazywanych akt sprawy, skargi

---

<sup>316</sup> Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 4 czerwca 1997 r., SA/Gd 3691/95, LEX nr 30254. Pogląd ten jest aktualny również w obecnie obowiązującym stanie prawnym, z nowszych orzeczeń zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2019 r., II SA/Wa 2352/18, LEX nr 3044041.

i odpowiedzi na skargę. W wykonaniu delegacji ustawowej dnia 27 maja 2019 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego<sup>317</sup>. Rozporządzenie to nie określa jednak wymogów, jakim powinna odpowiadać odpowiedź na skargę, a jedynie dostosowuje formę i tryb przekazywania akt sprawy administracyjnej sądowi do sposobu ich prowadzenia, ewentualnie do formy skargi (w ten sposób, że akta prowadzone elektronicznie przekazuje się sądowi w takiej formie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś akta prowadzone w formie papierowej w sposób tradycyjny). Wydaje się jednak, że z punktu widzenia przedmiotu niniejszej dysertacji, istotny jest § 5 ust. 2 omawianego rozporządzenia. Zgodnie bowiem z art. 54 § 2 p.p.s.a., skargę należy przekazać sądowi wraz z „kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy”. Przekazanie sądowi administracyjnemu kompletnych i uporządkowanych akt postępowania administracyjnego jest zatem jednym z obowiązków, których naruszenie może skutkować wymierzeniem w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. grzywny na wniosek skarżącego. Paragraf 5 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP stanowi rozwinięcie art. 54 § 2 p.p.s.a., z którego wynika, że „akta sprawy prowadzone w postaci papierowej przekazuje się jako zbiór kolejno ponumerowanych kart połączonych za pomocą środków, które nie degradują struktury fizycznej dokumentu”. Wydaje się, że przepisy te powinny być odczytywane we wzajemnym powiązaniu, albowiem w akcie prawnym rangi podustawowej prawodawca doprecyzował znaczenie pojęcia „kompletne i uporządkowane akta” użytego w ustawie. Kompletnie i uporządkowane akta sprawy należy zatem definiować jako zbiór kolejno ponumerowanych kart połączonych za pomocą środków, które nie degradują struktury fizycznej dokumentu. Wydaje się zatem, że przesłanie sądowi administracyjnemu akt sprawy prowadzonych w formie papierowej, niespełniających wskazanych wyżej wymogów, stanowi naruszenie przez organ obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a., mogące skutkować wymierzeniem przez sąd administracyjny grzywny. Naruszeniem takim będzie zatem przesłanie akt niepołączonych, nieponumerowanych, względnie ponumerowanych błędnie (niekolejno). Osobną kwestię stanowi zasadność karania grzywną organu z tego tytułu. Wydaje się, że należałoby mieć tutaj na względzie cel regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a., jakim jest zabezpieczenie realizacji prawa do sądu. Jeżeli organ administracji przekazał w terminie sądowi skargę wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, a przykładowo zaniechał

---

<sup>317</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1003.

ponumerowania tych akt, to należałoby w mojej ocenie zachować daleko idącą powściągliwość w wymierzaniu grzywny z tego tytułu. Prawo do sądu strony skarżące w żaden sposób bowiem nie ucierpiało. Należałoby też zastanowić się nad motywacją skarżącego wnioskującego o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której sprawa została przekazana do rozpoznania sądowi w terminie, a jedynie akta postępowania administracyjnego wykazują drobne niedociągnięcia proceduralne ze strony organu. Złożenie w takich okolicznościach wniosku inicjującego postępowanie w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może nosić znamiona nadużycia prawa do sądu, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Wniosek o wymierzenie organowi grzywny, zgodnie z art. 64 § 2 p.p.s.a., powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać określenie żądania, jego podstawy i uzasadnienie oraz oznaczenie stron i organów, a także spełniać inne wymagania określone w przepisach szczególnych. Wniosek taki powinien zatem przede wszystkim zawierać oznaczenie sądu, do którego jest adresowany, oznaczenie stron (w tym nr właściwego rejestru wnioskodawcy), adresy stron i ich przedstawicieli, oznaczenie rodzaju pisma, osnovę wniosku, podpis strony i wymienienie załączników. Do wniosku należy załączyć pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa – jeżeli pismo to wnosi pełnomocnik strony – jak również odpisy wniosku wraz z załącznikami celem ich doręczenia występującym w sprawie stronom. Wydaje się natomiast, że odesłanie zawarte w art. 64 § 3 p.p.s.a. (do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej) nie spowoduje konieczności odpowiedniego stosowania do wniosku o wymierzenie grzywny art. 57 § 1 p.p.s.a. określający wymogi formalne skargi. Kwestie zawarte w tym ostatnim przepisie zostały bowiem odmiennie uregulowane w art. 64 § 2 p.p.s.a., stąd odesłanie w tym przypadku nie ma zastosowania. Należy też pamiętać o tym, że wniosek – odmiennie aniżeli skargę – składa się bezpośrednio do sądu administracyjnego. W przypadku złożenia wniosku obarczonego brakami formalnymi, przewodniczący – zgodnie z art. 49 § 1 p.p.s.a. – wezwie wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie 7 dni. Należy zaznaczyć, że zawarty w powołanym przepisie rygor pozostawienia pisma bez rozpoznania w tym przypadku nie będzie miał zastosowania, albowiem przepis szczególny stanowi inaczej. Zgodnie bowiem z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi. Wedle art. 64 § 3 p.p.s.a. do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Nie usunięcie w terminie braków formalnych wniosku o wymierzenie organowi grzywny będzie zatem skutkowało odrzuceniem wniosku.

Należy pamiętać, że sąd może wymierzyć organowi grzywnę za nieprzekazanie skargi sądowi jedynie na wniosek skarżącego. Jakikolwiek działanie *ex officio* jest w tym zakresie niedopuszczalne. Grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może być zatem wymierzona jedynie na skutek prawidłowo wniesionego i opłaconego wniosku o wymierzenie grzywny. Sytuacja, w której sąd administracyjny, otrzymawszy sygnał o nieprzekazaniu temu sądowi skargi, z urzędu wymierzy organowi grzywnę, jest *de lege lata* wykluczona.

#### **4. Artykuł 55 § 2 p.p.s.a. jako źródło nowego, w stosunku do art. 54 § 2 p.p.s.a., obowiązku organu**

W uzupełnieniu głównego nurtu rozważań należy pochylić się nad regulacją art. 55 § 3 p.p.s.a., gdyż jest ona istotna z badawczego punktu widzenia. Zgodnie z powołanym przepisem, o rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w § 2 lub w art. 54 § 2, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Gwoli przypomnienia, art. 54 § 2 p.p.s.a. statuuje obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy w terminie 30 dni, zaś art. 55 § 2 p.p.s.a. stanowi o uchybieniu przez organ administracji wskazanym obowiązkom już po wymierzeniu temu organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. We wcześniejszych rozważaniach dotyczących procesu legislacyjnego wskazałem wstępnie na wątpliwość, jaką może budzić rozróżnienie w tym przepisie (na etapie prac sejmowych był to jeszcze art. 55 ust. 3 projektu ustawy) naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 ust. 2 projektu od tych, o których mowa w art. 55 ust. 2. Kwestię tę należy rozwinąć, zwłaszcza w kontekście możliwości wielokrotnego wymierzenia organowi grzywny (o czym szerzej w dalszych rozważaniach). Jednym z argumentów przemawiających za tezą (ostatecznie zwycięską i w chwili obecnej już ugruntowaną) o możliwości ponowienia grzywny było rozróżnienie przedmiotu pierwszego postępowania prowadzonego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. (naruszenie obowiązku przekazania skargi) od przedmiotu kolejnego postępowania prowadzonego w tym trybie (dalsze naruszenie obowiązku przekazania skargi, po uprzednim wymierzeniu grzywny, zatem naruszenie trwające w innym czasie).

W kontekście tych rozważań wypada zastanowić się nad tym, czy obowiązek przekazania skargi sądowi po prawomocnym ukaraniu organu grzywną za jej nieprzekazanie, stanowi rodzajowo odmienny obowiązek, aniżeli obowiązek wykreowany pierwotnie przez czynność wniesienia skargi. We wcześniejszych wywodach wskazałem, że obowiązek przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, po uprzednim prawomocnym wymierzeniu organowi grzywny, jest dokładnie tym samym obowiązkiem, o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Innymi słowy, art. 55 § 2 p.p.s.a. nie kreuje żadnego

odmiennego treściowo, „nowego” obowiązku. Przeciwnie, organ administracji jest zobowiązany, na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a., przekazać skargę sądowi, przy czym obowiązek ów aktualizuje się z chwilą wniesienia skargi przez skarżącego i pozostaje w mocy również po prawomocnym ukaraniu organu grzywną (a nawet po ponownym nałożeniu takiej grzywny). W mojej ocenie przyjęcie, że art. 55 § 2 p.p.s.a. jest źródłem innego, nowego obowiązku przekazania skargi sądowi, każe zastanowić się nad losem obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a., który jak się wydaje trwa od momentu wniesienia skargi do momentu jego całkowitego wykonania. Przyjęcie koncepcji o odmienności obowiązku określonego w art. 55 § 2 p.p.s.a. prowadzi do pytania, czy z chwilą wymierzenia organowi grzywny obowiązek wynikający z art. 54 § 2 p.p.s.a. dezaktualizuje się, a w jego miejsce wchodzi obowiązek przekazania skargi po ukaraniu grzywną zgodnie z art. 55 § 2 p.p.s.a., czy też oba te obowiązki nakładają się na siebie (a jeśli tak, to jak sytuacja ta wygląda po drugim, trzecim i kolejnych orzeczeniach o ukaraniu grzywną). Wydaje się, że zarówno teza o nakładaniu się obowiązków opisanych w tych dwóch przepisach, jak i o zastąpieniu pierwotnego obowiązku przekazania skargi przez dalszy obowiązek jej przekazania już po wymierzeniu grzywny, nie może zyskać aprobaty. Patrząc na konstrukcję przepisu art. 55 § 2 p.p.s.a. należy dostrzec, że nie kreuje on w ogóle żadnego obowiązku dla organu administracji, tym bardziej więc nie kreuje nowego, odmiennego obowiązku, względem tego, który zaistniał z mocy art. 54 § 2 p.p.s.a. Artykuł art. 55 § 2 p.p.s.a. określa jedynie możliwe konsekwencje dalszego trwania organu w bezczynności w przedmiocie przekazania skargi sądowi, już po wymierzeniu temu organowi grzywny. Są to jednak konsekwencje niedopełnienia tego samego obowiązku, któremu uchybienie było przyczyną ukarania organu grzywną.

W mojej ocenie zatem, niezrozumiałym jest przyjęcie takiej konstrukcji art. 55 § 3 p.p.s.a., która – jak wskazałem uprzednio – obowiązuje niezmiennie od chwili uchwalenia obecnej regulacji. Wracając natomiast do argumentacji, która przemawia na rzecz wielokrotnego karania grzywną, ta sama argumentacja nie może przesądzać o odmienności obowiązku mającego wynikać z treści art. 55 § 2 p.p.s.a. Przedmiotem ponownego ukarania organu grzywną jest naruszenie tego samego obowiązku, którego naruszenie było przedmiotem pierwotnego wymierzenia grzywny (tj. obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a.), tyle tylko, że w innym przedziale czasowym, jak również po uprzednim ukaraniu – stąd słuszna jest teza o odmiennym przedmiocie postępowania. Sam obowiązek, a raczej jego źródło normatywne, pozostaje natomiast niezmiennie. Dla uporządkowania tej kwestii, *de lege ferenda* należałoby zatem postulować wykreślenie z art. 55 § 3 p.p.s.a. fragmentu „w § 2 lub”. Do propozycji zmian w obowiązującej regulacji przyjdzie jeszcze powrócić.

## 5. Zasadność wymierzenia grzywny w sytuacjach nietypowych

Tezę najczęściej bodaj powtarzaną w niniejszej dysertacji jest teza o bezwzględny obowiązkowi przekazania skargi sądowi, pod rygorem wymierzenia przez ten sąd na wniosek skarżącego grzywny. Przyjdzie jednak podjąć rozważania nad granicami tego bezwzględnego obowiązkowi obciążającego organy administracji publicznej. Jak już wspomniałem, sytuacje oczywiste nie wymagają pogłębionych rozważań, właśnie z uwagi na ich szablonowy charakter. Rzecz w tym, że praktyka obrotu prawnego przynosi szereg sytuacji dalece nieoczywistych, w których należałoby się zastanowić nad zasadnością skorzystania z instytucji opisanej w art. 55 § 1 p.p.s.a.

Trafnie zauważono w literaturze, że „naruszenie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. nastąpi zarówno w przypadku niewykonania przez organ administracji publicznej w terminie czynności wymienionych w tym przepisie, jak i w wypadku ograniczenia się przez ten organ do wykonania jedynie niektórych z tych czynności, np. przekazania sądowi administracyjnemu jedynie samej skargi, bez odpowiedzi na skargę i bez akt sprawy”<sup>318</sup>. W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że nieprzekazanie sądowi odpowiedzi na skargę nie jest uchybieniem stanowiącym podstawę do wymierzenia organowi grzywny<sup>319</sup>. Redakcja komentowanych przepisów nie pozostawia jednak wątpliwości co do tego, że uchybienie któremukolwiek z obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. może skutkować wymierzeniem organowi grzywny. Podstawą do ukarania organu może być zatem również uchybienie w zakresie li tylko przekazania odpowiedzi na skargę<sup>320</sup>. Wnikliwa lektura przywołanego postanowienia zdaje się jednak wskazywać na to, że przytoczony wniosek NSA nie ma charakteru generalnego, lecz dotyczy konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej rozstrzyganej przywołanym postanowieniem. Innymi słowy – generalnie rzecz ujmując nieprzekazanie sądowi administracyjnemu odpowiedzi na skargę stanowi podstawę do wymierzenia organowi grzywny, ale w tym konkretnym przypadku NSA uznał to uchybienie za zwykłe niedopatrzenie, które w ocenie Sądu nie powinno skutkować ukaraniem organu administracji. Mimo wszystko jednak orzeczenie to może budzić kontrowersje.

Nie sposób również zgodzić się z niektórymi orzeczeniami, w których uznawano, że dopełnienie obowiązkowi wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. w toku postępowania w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, czyni to postępowanie bezprzedmiotowym,

---

<sup>318</sup> R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 197.

<sup>319</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II OZ 951/09, „Wspólnota” 2009, nr 47, s. 44.

<sup>320</sup> Była o tym mowa we wcześniejszych rozważaniach dotyczących wymogów formalnych odpowiedzi na skargę.

co w konsekwencji powinno prowadzić do jego umorzenia<sup>321</sup>. Wydaje się, że w orzeczeniach tych sądy administracyjne nie dostrzegły całokształtu obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. nie kończącego się przecież na konieczności przekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, ale obejmującego również określony termin na dokonanie tych czynności. O ile wskutek przekazania skargi z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi administracyjnemu spełniony został obowiązek w tym zakresie, o tyle jeśli nastąpiło to z opóźnieniem, to należy przyjąć, że organ i tak uchybił treści art. 54 § 2 p.p.s.a., zatem wymierzenie grzywny jest uzasadnione<sup>322</sup>. Należy poza tym zwrócić uwagę na praktyczne skutki przyjęcia, że przekazanie skargi w toku postępowania w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, czyni to postępowanie bezprzedmiotowym. Otóż przy takim założeniu, organy administracji mogłyby bezkarnie nie przekazywać skarg sądom administracyjnym, czekając aż skarżący złoży wniosek o wymierzenie grzywny i dopiero wówczas dopełniając swoich obowiązków. Takie naganne zachowanie nie mogłoby się wiązać z żadną dolegliwością dla organu, bo sąd każdorazowo umarzałby postępowanie w przedmiocie wymierzenia grzywny. Zatem zerowym kosztem organy mogłyby długotrwale przetrzymywać skargi adresowane do sądów administracyjnych, zyskując tym samym znaczne opóźnienie sądowej weryfikacji własnego działania lub zaniechania, a jednocześnie nie ryzykując żadnymi konsekwencjami. Niewykluczone też, że część skarżących, mniej świadomych swoich praw, w ogóle nie wystąpiłaby z wnioskiem o ukaranie organu grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co umożliwiłoby organowi uniknięcie sądowej kontroli. Bez wątplenia taka interpretacja art. 55 § 1 p.p.s.a., mającego przecież w założeniu stanowić normę gwarancyjną, zabezpieczającą realizację prawa do sądu, jest nie do pogodzenia z kluczowymi zasadami ustrojowymi, począwszy od zasady demokratycznego państwa prawnego, przez zasadę legalizmu, skończywszy na zasadzie prawa do sądu. Ten tok rozumowania wydaje się być również nie do zaakceptowania z aksjologicznego punktu widzenia. Słusznie zatem orzeczenia prezentujące taki kierunek wykładni omawianych przepisów<sup>323</sup> spotkały się z krytyką doktryny<sup>324</sup>. Z dzisiejszego punktu widzenia można śmiało powiedzieć, że kres tej linii orzeczniczej przyniosła uchwała NSA z dnia 3 listopada

<sup>321</sup> Por. postanowienia WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2007 r., I SO/Wa 11/07, Legalis nr 625479 i z dnia 6 kwietnia 2009 r., I SO/Wa 19/08, Legalis nr 610689.

<sup>322</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., I OZ 1017/11, Legalis nr 931546, w którym Sąd uznał za zasadne wymierzenie grzywny organowi, który przekroczył o 8 dni termin szczególny wynoszący 15 dni, wynikający z powoływanych już przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>323</sup> Por. tytułem przykładu postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2009 r., II SO/GI 18/08, Legalis nr 646223; WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2007 r., II SO/Łd 9/06, Legalis nr 670800; WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r., V SO/Wa 4/08, Legalis nr 941126; WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2008 r., II SO/Kr 4/08, Legalis nr 1095735; WSA w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2008 r., II SO/Bd 14/08, Legalis nr 1971274; WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r., III SO/Wa 13/06, Legalis nr 2230698; WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2007 r., III SO/Wr 14/07, Legalis nr 583458.

<sup>324</sup> Por. D. Onyśk, *Problemy z dyscyplinującym wymierzaniem grzywny organowi przez sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 73-78.



2009 r., II GPS 3/09, w której uznano, że „przepis art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie ma zastosowania w przypadku, gdy po wniesieniu wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. organ przekazał skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę”<sup>325</sup>. W pełni słusznie skład poszerzony NSA dostrzegł, że skoro przedmiotem postępowania dotyczącego wymierzenia grzywny jest naruszenie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a., to należy mieć tu na myśli wszystkie obowiązki określone tym przepisem, a zatem nie tylko samo przekazanie skargi, ale też przekazanie kompletnych akt sprawy administracyjnej, złożenie odpowiedzi na skargę, jak również dokonanie tych czynności w określonych powołanym przepisem (względnie przepisami szczególnymi) terminie. Gdyby przedmiotem postępowania o wymierzenie organowi grzywny było jedynie nieprzekazanie skargi sądowi, to faktycznie można byłoby przyjąć, że z chwilą dopełnienia tego obowiązku postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Jednak skoro przedmiotem tego postępowania są wszystkie obowiązki opisane w art. 54 § 2 p.p.s.a., to nawet w razie przekazania przez skarżony organ w toku tego postępowania skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę sądowi – postępowanie to w dalszym ciągu ma swój przedmiot, albowiem organ nie może już cofnąć czasu i powrócić do raz zamkniętego terminu. Skoro zatem wszystkich tych czynności organ dokonał z przekroczeniem terminu 30 dni (albo innego, regulowanego przepisem szczególnym), to właśnie to przekroczenie terminu będzie w dalszym ciągu przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Nie można zatem mówić o bezprzedmiotowości postępowania. Odnosząc się do mieszanego charakteru grzywny, trafnie w uchwale wyeksplikowano, że „nieuprawnione jest przypisywanie art. 55 § 1 p.p.s.a. wyłącznie funkcji dyscyplinującej (...). Funkcja dyscyplinująca polega na przymuszeniu organu grzywną do przesłania skargi, odpowiedzi na nią oraz akt sprawy. Aktualizuje się ona zatem wtedy, gdy organ nie dopełnił tej czynności, a sąd chce na nim wymóc jej dokonanie. Wprawdzie oczywiste w tym wypadku jest także uchybienie terminowi przewidzianemu w art. 54 § 2 p.p.s.a., ale funkcja dyscyplinująca kwestii przekroczenia terminu nie dotyczy. O dyscyplinowaniu do zachowania uchybionego już wcześniej terminu nie może być przecież mowy. Wobec tego przekroczenie terminu wiąże się z funkcją represyjną, niezależnie od tego, czy organ przesłał skargę, odpowiedź na skargę i akta przed posiedzeniem sądu, czy też nie. W obu przypadkach spotyka go represja za niedopełnienie tej czynności w przepisany terminie. Różnica sprowadza się do tego, że w pierwszym przypadku funkcja represyjna występuje obok funkcji dyscyplinującej, w drugim zaś już nie. (...) W tym względzie funkcja represyjna art. 55 § 1 p.p.s.a. znajduje również uzasadnienie w potrzebie ochrony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki (...). Oprócz funkcji dyscyplinującej oraz represyjnej wymierzenie

---

<sup>325</sup> Uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, ONSA i WSA 2010, nr 1, poz. 2, s. 55.

grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. pełni funkcję prewencyjną. Ukaranie organu bowiem służy także zapobieganiu naruszeniom prawa w przyszłości, zarówno przez ukarany organ, jak i przez inne organy. W wymiarze indywidualnym ukarany organ będzie chciał uniknąć powtórzenia takiej sytuacji, choćby z uwagi na związane z tym uszczuplenie środków finansowych<sup>326</sup>. Trudno przeoczyć też końcowy fragment uzasadnienia uchwały, w którym NSA wskazuje na sprzeczność z elementarnym poczuciem sprawiedliwości sytuacji, w której zasadny wniosek o wymierzenie grzywny nie zostanie uwzględniony przez sąd administracyjny, przez co skarżący z jednej strony doświadczy bezprawnego działania administracji publicznej, zaś z drugiej strony straci uiszczony wpis od wniosku. W każdym razie w chwili obecnej linię orzeczniczą uznającą mieszany charakter grzywny należy uznać za ugruntowaną<sup>327</sup>. Co więcej, w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd – skądinąd słuszny – że samo spóźnienie w przekazaniu skargi uzasadnia wymierzenie organowi grzywny, nawet wówczas, gdy wniosek o wymierzenie grzywny został złożony już po dopełnieniu obowiązków w tym zakresie przez organ administracji<sup>328</sup>. Jest to szczególnie istotne dlatego, że skarżący nie jest w stanie bez przerwy czuwać nad tym, czy organ spełnił już obowiązek przekazania skargi do sądu. Uzyskawszy – przykładowo w Wydziale Informacji Sądowej WSA – informację o nieprzekazaniu skargi w terminie, skarżący ma

---

<sup>326</sup> Ibidem.

<sup>327</sup> Por. postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SO/GI 48/12, Legalis nr 717128; WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2009 r., VII SO/Wa 14/09, Legalis nr 1969128; WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2010 r., II SO/GI 20/10, Legalis nr 630278; WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., II SO/OI 33/08, Legalis nr 523872; WSA w Gliwicach z dnia 12 października 2010 r., II SO/GI 16/10, Legalis nr 626421; WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2013 r., I SO/Wa 25/12, Legalis nr 727798; WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., VIII SO/Wa 16/11, Legalis nr 725883; WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., II SO/Wa 1/12, Legalis nr 724853; WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., IV SO/Wr 6/13, Legalis nr 974599; WSA w Opolu z dnia 23 lutego 2012 r., II SO/Op 20/11, Legalis nr 487603; WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., II SO/Sz 4/13, Legalis nr 985896; WSA we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2013 r., IV SO/Wr 25/13, Legalis nr 986630; WSA w Lublinie z dnia 25 stycznia 2011 r., III SO/Lu 11/10, Legalis nr 445913; WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2019 r., II SO/Po 15/18, Legalis nr 1885927; WSA w Krakowie z dnia 18 października 2017 r., III SO/Kr 8/17, Legalis nr 1753360; WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2018 r., III SO/Wr 4/18, Legalis nr 1861986; WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2018 r., II SO/Bk 9/18, Legalis nr 1826406; WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2018 r., I SO/Wa 96/17, Legalis nr 1734413; WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2011 r., II SO/Kr 1/11, Legalis nr 444657; WSA w Łodzi z dnia 3 stycznia 2012 r., III SO/Łd 3/11, Legalis nr 515548; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 października 2010 r., II SO/Go 10/10, Legalis nr 477074; WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2020 r., II SO/Ke 6/20, Legalis nr 2506973; WSA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2021 r., III SO/Gd 7/21, Legalis nr 2594671; WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2022 r., IV SO/Wr 9/22, Legalis nr 2708922; NSA z dnia 11 maja 2012 r., I OZ 328/12, Legalis nr 491792; NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., I OZ 1039/11, Legalis nr 415140; NSA z dnia 27 września 2011 r., II GZ 431/11, Legalis nr 931192; NSA z dnia 30 listopada 2010 r., I OZ 897/10, Legalis nr 683539; NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OZ 38/13, Legalis nr 919845; NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OZ 45/13, Legalis nr 919851; NSA z dnia 15 marca 2012 r., II GZ 88/12, Legalis nr 484493; NSA z dnia 15 grudnia 2020 r., II GZ 369/20, Legalis nr 2506657; NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., I GZ 363/20, Legalis nr 2525406; NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., I OZ 231/12, Legalis nr 1107303.

<sup>328</sup> Por. postanowienia WSA w Szczecinie z dnia 16 października 2013 r., II SO/Sz 14/13, Legalis nr 985286; WSA w Lublinie z dnia 12 listopada 2014 r., II SO/Lu 61/14, Legalis nr 1175326; NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OZ 874/12, Legalis nr 1119973; NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r., I OZ 227/13, Legalis nr 917828; NSA z dnia 12 marca 2014 r., I OZ 158/14, Legalis nr 824089.

pełne prawo przystąpić do sporządzenia a następnie złożenia wniosku o wymierzenie organowi grzywny z tego tytułu. Trudno oczekiwać od skarżącego, by cały czas upewniał się, czy aby przypadkiem po powzięciu przez niego informacji, a przed złożeniem wniosku, organ wykonał ustawowy obowiązek. Dlatego też nie można z góry dyskwalifikować wniosków złożonych już po przekazaniu sądowi administracyjnemu skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy administracyjnej. Jedynie na marginesie warto dodać, że eksplikacje te dotyczą nie tylko terminu 30 dni wynikającego z *lex generalis*, ale też terminów skróconych przez *leges speciales*<sup>329</sup>. Trudno zatem odmówić racji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, gdy twierdzi, że „ustawa ta nie wskazuje na jakikolwiek związek między złożeniem wniosku, wykonaniem obowiązku a terminem posiedzenia sądu. Sąd jest obowiązany rozpatrzyć merytorycznie wniosek, który spełnia wymagania formalne bez względu na to, czy do daty posiedzenia sądu organ spełnił swój obowiązek, czy też nie. Postępowanie ma swój przedmiot, gdyż wniosek nie został cofnięty ani z innych przyczyn nie stał się bezprzedmiotowy”<sup>330</sup>. Powyższe wskazuje zaledwie na jedną z kontrowersji, jakie zrodziły się na gruncie stosowania art. 55 § 1 p.p.s.a. w praktyce orzeczniczej. O ile ta akurat niejasność wydaje się być już w chwili obecnej dostatecznie wyjaśniona, o tyle w dalszych rozważaniach pochylić się nad problematyką, która jak dotąd nie została należycie zbadana.

Przypomnienia wymaga, że wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. zdaje się mieć charakter fakultatywny, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „może”. W tym kontekście z zainteresowaniem należy dostrzec pogląd Barbary Adamiak, zdaniem której „rozpoznanie wniosku skarżącego o wymierzenie grzywny nakłada na sędziego obowiązek szczególnie starannego rozpoznania. Ma on na celu zapewnienie skarżącemu realizacji prawa do sądu. Wprawdzie w konstrukcji prawnej przepis prawa stanowi, że sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny, ale to pozostawienie oceny sądowi należy odnieść do ustalenia, czy wystąpiła bezczynność w przekazaniu skargi oraz okresu tej bezczynności. Mając na względzie konstytucyjne prawo do sądu i prawo do szybkiego procesu sądowego, rygoryzm w razie ustalenia naruszenia przez organ obowiązku przekazania skargi jest wskazany. Grzywna pełni nie tylko funkcję w danej sprawie, lecz

---

<sup>329</sup> Jak choćby art. 21 pkt 1 u.d.i.p., wprowadzający krótszy, 15 dniowy termin, czy analogicznie brzmiący art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.; por. postanowienia WSA w Opolu z dnia 23 lutego 2012 r., II SO/Op 20/11, Legalis nr 487603; WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., II SO/Wa 34/13, Legalis nr 906471; NSA z dnia 15 października 2013 r., I OZ 891/13, Legalis nr 913559.

<sup>330</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2011 r., I OZ 808/11, Legalis nr 460943. Podobnie WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 29 października 2013 r., II SO/Wa 72/13, Legalis nr 903269 i WSA w Opolu w postanowieniu z dnia 25 lipca 2016 r., II SO/Op 21/16, Legalis nr 1528874.

także funkcję prewencyjną w innych sprawach sadowoadministracyjnych<sup>331</sup>. Z poglądem tym zdają się korespondować niektóre orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące wymierzenia organom administracji grzywien za niedopełnienie obowiązków statutowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. W powoływanej już uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszącej się do omawianego zagadnienia, celnie wskazano, że w razie nieuwzględnienia zasadnego wniosku o wymierzenie grzywny „skarżący straci uiszczony wpis (...) wtedy poczucie sprawiedliwości daleko odbiegnie od pożądanego wzorca, a nie buduje się ono powszechnie w umyśle przedstawicieli doktryny i judykatury, lecz wykuwa codziennością procesową jednostek (...). Należy zatem unikać takiego odczytywania przepisów, które prowadziłyby do kolizji prawa z powszechnie akceptowanymi wartościami, w tym sprawiedliwością<sup>332</sup>. Nie sposób nie dostrzec wyraźnej koherencji zachodzącej pomiędzy zaprezentowanym poglądem Barbary Adamiak a przywołaną uchwałą składu siedmiu sędziów NSA. Rzecz jednak w tym, że pogląd ten trudno uznać za ugruntowany w orzecznictwie, skoro znaczna część składów orzekających użyty przez ustawodawcę zwrot modalny „może” traktuje literalnie, czego skutkiem są przypadki oddalenia wniosków o wymierzenie organowi grzywny pomimo oczywistego i stwierdzonego przez sąd administracyjny naruszenia przez organ obowiązków w zakresie przekazania skargi. W tym kontekście optymizmem napawają orzeczenia sądów administracyjnych w sposób restrykcyjny podchodzące do wypełniania przez administrację publiczną ustawowych obowiązków. Nie brakuje mimo to orzeczeń oddalających wnioski o wymierzenie organowi grzywny pomimo ich zasadności. Przykładów dostarczą dalsze rozważania.

Na uwagę bez wątpienia zasługuje jedno z nowszych postanowień NSA, w którym słusznie stwierdzono, że „dla wymierzenia grzywny za nieprzekazanie w terminie skargi do sądu administracyjnego irrelevantne jest to, z jakiego powodu skarga nie została przez organ przekazana do sądu w terminie. Grzywna wymierzana na podstawie art. 55 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma m.in. funkcję dyscyplinującą, a znajduje swoją podstawę faktyczną w samym fakcie nieprzekazania w terminie skargi do sądu administracyjnego przez podmiot, do którego wpłynęła i przeciwko któremu jest skierowana. Podmiot musi zatem przekazać skargę w terminie<sup>333</sup>. W stanie faktycznym sprawy rozstrzyganej najpierw przez WSA w Gdańsku<sup>334</sup>, a na skutek zażalenia wniesionego przez organ administracji przez NSA, Stowarzyszenie nie uzyskało od Burmistrza informacji publicznej, wobec czego wniosło skargę na bezczynność w tym zakresie. Skarga przez okres

---

<sup>331</sup> B. Adamiak, *Rozpoznanie wniosku o ukaranie grzywną za nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sadowoadministracyjnego*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 179.

<sup>332</sup> Uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, ONSA i WSA 2010, nr 1, poz. 2, s. 55.

<sup>333</sup> Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2022 r., III OZ 21/22, Legalis nr 2657458.

<sup>334</sup> Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 18 listopada 2021 r., II SO/Gd 19/21, Legalis nr 2634899.

4 miesięcy nie została przekazana do rozpoznania przez sąd administracyjny. Co więcej, WSA w Gdańsku dwukrotnie wzywał Burmistrza do zajęcia stanowiska w sprawie, co również spotkało się z brakiem reakcji ze strony organu administracji publicznej. Dopiero w zażaleniu od postanowienia WSA organ wniósł o odstąpienie od wymierzania grzywny, względnie obniżenie jej wysokości, tłumacząc się „niefortunnymi pomyłkami” w toku postępowania. W kontekście takiej argumentacji wydaje się, że w pełni słusznie Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie. Należy zwrócić uwagę, że Burmistrzowi wymierzono grzywnę w wysokości 5 000 zł, co znacznie odbiega *in plus* od przeciętnie wymierzanych grzywnien w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>335</sup> Nad zagadnieniem zawinienia w nieprzekazaniu skargi sądowi pochylił się także Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie dotyczącej trudności z przekazaniem skargi wynikających ze stanu epidemii COVID-19 i związanymi z tym obostrzeniami. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił wniosek o wymierzenie Rektorowi Uniwersytetu grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>336</sup> Jak wskazał sąd wojewódzki, opóźnienie w przekazaniu skargi sądowi w istocie wystąpiło, lecz wynosiło ono zaledwie 14 dni, zaś na uwzględnienie zasługują wyjaśnienia organu administracji, który wskazał na trudności związane ze stanem epidemii i pracą zdalną pracowników uczelni. Zdaniem WSA w Krakowie okoliczności te przemawiały za oddaleniem wniosku o wymierzenie Rektorowi grzywny. Zażalenie od postanowienia Sądu I instancji złożył skarżący. Uwzględniając zażalenie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że samo lakoniczne powołanie się organu na utrudnienia związane z epidemią nie jest wystarczające do odstąpienia od wymierzenia grzywny w sytuacji przekroczenia terminu na przekazanie skargi. Jak wyeksplikował Sąd II instancji, „mogły wystąpić okoliczności usprawiedliwiające nieprzekazanie skargi w terminie, to w realiach niniejszej sprawy brak jest podstaw do przyjęcia takiego wniosku. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego samo twierdzenie strony postępowania sądowego nie może automatycznie przesądzać o niezasadności wniosku i tym samym o wyniku sprawy. Sytuacja taka byłaby sprzeczna z obowiązującą w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasadą równości stron. W konsekwencji organ powinien co najmniej wskazać na konkretne ograniczenia funkcjonowania w okresie pomiędzy wniesieniem skargi a jej przekazaniem do sądu – takie jak kwarantanna konkretnych pracowników i wynikająca z powyższego niemożność bieżącego wykonywania obowiązków. Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy, analiza odpowiedzi na wniosek nakazuje uznać, że powyższego wymogu organ nie spełnił. Powołanie się na funkcjonowanie uczelni »w sposób niestandardowy« i na pozostawianie nieokreślonej liczby

---

<sup>335</sup> Zob. dane prezentowane w kolejnym rozdziale, dotyczące wysokości wymierzanych organom grzywnien.

<sup>336</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2021 r., II SO/Kr 4/21, niepubl.

pracowników na pracy zdalnej nie pozwala na zweryfikowanie twierdzenia organu<sup>337</sup>. Ostatecznie w sprawie tej Rektorowi została prawomocnie wymierzona grzywna<sup>338</sup>.

### 5.1. Grzywna w przypadku skorzystania z możliwości autokontroli

Jedną z kluczowych kwestii spornych w zakresie możliwości wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny organowi administracji była – i jak się wydaje ciągle jest – kwestia obowiązku przekazania skargi przez organ, który skorzystał z możliwości autokontroli. Już na wstępie dalszych rozważań należy wskazać na zmianę stanu prawnego, która nastąpiła z dniem 15 sierpnia 2015 r.<sup>339</sup> i polegała na dodaniu w art. 54 § 3 p.p.s.a. dodatkowego zdania w brzmieniu „Przepis § 2 stosuje się odpowiednio”. W mojej ocenie, która zostanie rozwinięta na dalszym etapie, zmiana ta nie stanowiła normatywnego *novum*, a jedynie miała na celu wyeliminowanie wątpliwości, jakie na gruncie obowiązku przekazania sądowi skargi przez organ, który uwzględnił tę skargę w całości we własnym zakresie, występowały zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Wprawdzie, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, „odpowiednie zastosowanie § 2 wprowadzi obowiązek przekazania sądowi w terminie trzydziestu dni decyzji autokontrolnej oraz skargi wraz z aktami”<sup>340</sup>, jednak moim zdaniem należy traktować to jako swego rodzaju skrót myślowy ustawodawcy (na uwagę zasługuje w tym względzie relatywnie skąpe uzasadnienie zmiany brzmienia art. 54 p.p.s.a.). Chodziło raczej nie tyle o „wprowadzenie obowiązku”, co o eliminację pojawiających się w praktyce obrotu prawnego wątpliwości co do owego obowiązku.

W piśmiennictwie sformułowano pogląd, z którym niepodobna się zgodzić. Otóż zdaniem Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno „przepis art. 54 § 3 milczy na temat dalszych obowiązków organu administracji, a zwłaszcza tego, czy w sytuacji uwzględnienia skargi obowiązany jest on przesłać do sądu skargę razem z aktami sprawy. Stosownie jednak do art. 201 § 1 skarżącemu przysługuje zwrot kosztów postępowania od organu w razie umorzenia postępowania z przyczyn określonych w art. 54 § 3. Mogłoby to przesądzać o niezbędności przekazania mimo wszystko skargi do sądu. Przekazywanie jednak

<sup>337</sup> Postanowienie NSA z dnia 20 października 2021 r., III OZ 870/21, MoP 2022, nr 1, s. 10.

<sup>338</sup> Ustaliłem telefonicznie w Wydziale Informacji Sądowej WSA w Krakowie, że w sprawie tej dnia 8 lutego 2022 r. zapadło postanowienie (II SO/Kr 1/22), mocą którego uwzględniono wniosek o wymierzenie organowi grzywny. Postanowienie to jest prawomocne. Zarówno to postanowienie, jak i wcześniejsze orzeczenie krakowskiego sądu (II SO/Kr 4/21) nie jest publikowane w żadnej bazie orzeczeń.

<sup>339</sup> Na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 r., poz. 658.

<sup>340</sup> <https://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> [dostęp: 2 listopada 2022 r.].

wszystkich uwzględnionych skarg do sądu nie wydaje się być racjonalne, od nowego rozstrzygnięcia bowiem wydanego w trybie art. 54 § 3 przysługuje skarga do sądu. Trzeba, jak się wydaje, uznać, iż w przypadku gdy organ uwzględniający skargę nie orzeknie o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego – np. kosztów sporządzenia skargi czy wpisu uiszczonego przez adwokata lub radcę prawnego – mimo uwzględnienia skargi, będzie zobowiązany do przekazania skargi razem z aktami sprawy do sądu, a sąd zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3, jeżeli uzna, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, wyda postanowienie dotyczące zwrotu kosztów łącznie z postanowieniem o umorzeniu postępowania. W pozostałych przypadkach nie musi przekazywać skargi do sądu<sup>341</sup>. Trzeba wskazać, że o ile istotnie art. 54 § 3 p.p.s.a. w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym milczał na temat obowiązku przekazania skargi, to przecież § 2 tego artykułu jednoznacznie wskazywał na obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu, w żaden sposób tego obowiązku nie relatywizując. Również w art. 54 § 3 p.p.s.a. nie sposób było odnaleźć stwierdzenia ustawodawcy, zgodnie z którym uwzględnienie skargi przez organ administracji w trybie autokontroli miałyby wyłączać obowiązek przekazania skargi. Kluczem do prawidłowej oceny referowanych poglądów wydaje się być rozumienie zwrotu „uwzględnić skargę”, użytego przez ustawodawcę w art. 54 § 3 p.p.s.a. Otóż organ, w trybie omawianego przepisu, ma możliwość uwzględnienia skargi rozumianego jako uchylene własnego aktu i wydanie w jego miejsce aktu o treści zgodnej z żądaniem skarżącego, względnie jako usunięcie stanu bezczynności. W żadnej mierze zwrotu „uwzględnić skargę” nie można rozumieć, jako przyznanie organom administracji jakichkolwiek uprawnień procesowych do rozstrzygnięcia skargi w trybie postępowania sądownoadministracyjnego. Skoro skarga adresowana jest do sądu administracyjnego, to trafnym jest prezentowany w literaturze i orzecznictwie pogląd, wedle którego wyłącznie sąd administracyjny jest władny rozpoznać skargę do niego adresowaną, w tym stwierdzić bezprzedmiotowość postępowania zainicjowanego skargą na skutek skorzystania przez organ administracji z uprawnień autokontrolnych<sup>342</sup>. Zgodnie bowiem z art. 184 Konstytucji RP, to sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności

---

<sup>341</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 412-413, podobnie W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania...*, s. 68. Z kolei Eugeniusz Bojanowski stwierdza wprost, że „w przypadku uwzględnienia skargi i wydania przez organ administracji publicznej w ramach autokontroli nowego rozstrzygnięcia organ nie przekazuje skargi do sądu administracyjnego”; E. Bojanowski, *Tryb wniesienia skargi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010, s. 258.

<sup>342</sup> Por. postanowienia NSA z dnia 4 listopada 2010 r., I OZ 836/10, Legalis nr 682980; z dnia 28 lipca 2009 r., I OZ 746/09, Legalis nr 689363; z dnia 14 czerwca 2013 r., I OZ 474/13, Legalis nr 1930962; z dnia 22 lipca 2014 r., I OZ 522/14, Legalis nr 1071293; z dnia 13 maja 2014 r., II OZ 445/14, Legalis nr 924844. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie te orzeczenia wydano przez nowelizacją z 2015 r. modyfikującą treść art. 54 § 3 p.p.s.a.

administracji publicznej i w kontekście tej normy niepodobna przyjąć, by w jakimś zakresie kontrola ta mogła być cedowana na sam organ administracji. Rozumieniu pierwotnego brzmienia art. 54 § 3 p.p.s.a. jako kompetencji organu administracji do rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej i umorzenia postępowania sądowego, sprzeciwia się też zasada *nemo est iudex in causa sua*. Należy w tym miejscu dostrzec, że uwzględnienie skargi nie zwalnia organu administracji z obowiązku przekazania jej sądowi, ponieważ wniesienie skargi w trybie pośrednim skutkuje wszczęciem postępowania przed sądem administracyjnym<sup>343</sup>. O ile cechą charakterystyczną *ius publicum* jest nadrzędność podmiotu administrującego nad podmiotem administrowanym, o tyle w pełni trafnie podkreśla się, że z chwilą wniesienia skargi sytuacja ta ulega zmianie. Dotychczas nadrzędny względem skarżącego organ administracji staje się wówczas stroną postępowania sądowego równorzędną skarżącemu<sup>344</sup>. Skoro więc proces przed sądem administracyjnym jest kontradyktoryjny, a strony są sobie równe w prawach i obowiązkach<sup>345</sup>, to tym bardziej niepodobna przyjąć, by na gruncie ustawy procesowej jedna ze stron postępowania, a to organ administracji, była władna decydować o dalszym bycie postępowania (o dalszych losach skargi inicjującej proces przed sądem), skoro nie jest to strona wnosząca skargę (a zatem nią dysponująca).

Stwierdzenie, że przekazywanie wszystkich uwzględnionych skarg do sądu nie wydaje się być racjonalne, stanowi pogląd powołanych Autorów, nie znajdujący jednak żadnego oparcia w obowiązującym stanie prawnym<sup>346</sup>. Trzeba ponadto wskazać, odnośnie kwestii zasądzenia od organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, że Autorzy nie wskazali, w jakim trybie miałyby to nastąpić. *De lege lata* nie ma bowiem podstawy prawnej ku temu, aby to organ administracji, a nie sąd administracyjny, zasądzał od siebie samego na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, w dodatku czyniąc to w drodze decyzji administracyjnej zmieniającej własną, wcześniejszą decyzję. Stanowisko Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno nie było tu zresztą w pełni jednolite, gdyż

---

<sup>343</sup> Por. W. Chróścielewski, K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, A. Korzeniowska, A. Kubiak-Kozłowska, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2006, s. 105.

<sup>344</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 424.

<sup>345</sup> Por. Z. Kmiecik, *Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8, s. 7-8. Zob. także: J.P. Tarno, *Zasada równości stron*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2016, s. 221; cyt. za: W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 24.

<sup>346</sup> Trafnie w tym względzie, na gruncie ówczesnie obowiązującego stanu prawnego, R. Mikosz, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2004, s. 288; por. także Z. Kmiecik, *Uprawnienia autokontrolne organu, którego działanie lub bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) stały się przedmiotem skargi*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016, s. 311.



sam Jan Paweł Tarno twierdził w komentarzu do p.p.s.a., że w sytuacji uwzględnienia przez organ administracji skargi w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., obowiązek przekazania skargi istnieje tylko wówczas, gdy skarżący zamieścił w niej wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, gdyż wniosek taki – co akurat w pełni słusznie podkreśla powołany Autor – może być rozpoznany jedynie przez sąd<sup>347</sup>. Stanowisko to, z przyczyn wskazanych we wcześniejszych rozważaniach, również nie zasługuje na aprobatę. Nadto zdaje się ono nie uwzględniać art. 210 § 1 p.p.s.a., wedle którego wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania nie musi być składany w treści skargi inicjującej postępowanie, a może zostać sformułowany do momentu zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku. Jest oczywistym, że w razie nieprzekazania skargi sądowi, do żadnej rozprawy nie dojdzie.

Niezależnie od powyższego, jak już wskazałem na wstępie, na skutek różnego rodzaju wątpliwości pojawiających się w doktrynie i orzecznictwie, ustawodawca zdecydował się na uzupełnienie art. 54 § 3 p.p.s.a. o zdanie treści: „przepis § 2 stosuje się odpowiednio”. Nie sposób zatem podzielić poglądu Jana Pawła Tarno, wedle którego skutek aktu autokontroli skarga atakująca uchyloną (zmienioną) decyzję administracyjną traci swój byt<sup>348</sup>. Trafnym byłoby stwierdzenie, że postępowanie zainicjowane tą skargą traci swój przedmiot (gdyż byt prawny utraciła decyzja będąca przedmiotem zaskarżenia), co przecież nie jest równoznaczne z utratą bytu przez skargę, która to postępowanie zainicjowała, a tym samym z utratą bytu przez samo postępowanie sądowe. Należy też zaznaczyć, że bezprzedmiotowość postępowania sądowego nie powoduje *ex lege* jego zakończenia, lecz wymagane jest w tym przedmiocie wydanie przez sąd stosownego postanowienia (por. art. 161 p.p.s.a.). Wobec powyższego, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma już żadnych wątpliwości co do bezwzględnego obowiązku przekazania skargi sądowi administracyjnemu, nawet w sytuacji uwzględnienia skargi w całości w ramach autokontroli.

Trzeba wreszcie wskazać, że sam Jan Paweł Tarno przyznaje, że z chwilą wniesienia skargi przez skarżącego, następuje stan zawisłości sprawy sądowoadministracyjnej<sup>349</sup>. Co więcej, w doktrynie wskazuje się, że stan zawisłości sprawy sądowoadministracyjnej występuje niezależnie od dopuszczalności wniesienia skargi<sup>350</sup>. Jest to pogląd o tyle uzasadniony, że ewentualnej niedopuszczalności skargi decyduje jedynie sąd, na skutek

---

<sup>347</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 526.

<sup>348</sup> Ibidem, s. 189.

<sup>349</sup> Por. J.P. Tarno, *Postępowanie przed sądem pierwszej instancji*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006, s. 147.

<sup>350</sup> Por. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 288.

wstępnego badania wniesionej skargi. Skoro tak, to nikt inny, jak tylko sąd administracyjny jest w stanie postępowanie zakończyć<sup>351</sup>. Trudno byłoby bowiem zaakceptować pogląd, wedle którego to organ administracji, będący przecież stroną tego postępowania (stroną równą co do zasady skarżącemu) może doprowadzić do zakończenia toczącego się postępowania bez udziału sądu administracyjnego. Świadczyłoby to o niedopuszczalnym w demokratycznym państwie prawnym połączenie ról strony postępowania i podmiotu orzekającego w przedmiocie zawisłego między stronami sporu w jednych rękach. Za dyskusyjny należy uznać zatem pogląd, wedle którego „trzeba, jak się wydaje, uznać, że w przypadku gdy organ uwzględniający skargę nie orzeknie o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego – np. kosztów sporządzenia skargi czy wpisu uiszczonych przez adwokata lub radcę prawnego – mimo uwzględnienia skargi, będzie zobowiązany do przekazania skargi z aktami sprawy do sądu, a sąd zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3, jeśli uzna, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, wyda postanowienie dotyczące zwrotu kosztów łącznie z postanowieniem o umorzeniu postępowania. W pozostałych przypadkach nie musi przekazywać skargi do sądu”<sup>352</sup>. W podobnym czasie trafnie dostrzegł Ryszard Mikosz, że „nie istnieje żadna normatywna podstawa do twierdzenia, że art. 54 § 2 p.p.s.a. doznaje jakichkolwiek wyjątków. Nie wynikają one bowiem ani z jego treści, ani z innych przepisów. Nie można też tracić z pola widzenia faktu, że wniesienie skargi inicjuje postępowanie sądownoadministracyjne, a skoro tak, to musi ono zostać procesowo zakończone, co władny jest uczynić jedynie sąd, albowiem organom administracji publicznej nie przysługuje żadna kompetencja w tej materii. [...] Jest bowiem oczywiste, że zastosowanie autokontroli nie wyłącza prawa żądania strony skarżącej do zwrotu kosztów. Nie powinno zaś zarazem budzić wątpliwości, że organem władnym do wydania orzeczenia w tym przedmiocie może być tylko sąd administracyjny, brak bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę do orzekania w tym zakresie przez organ administracji publicznej”<sup>353</sup>. Również na gruncie ówczesnie obowiązującego stanu prawnego, Andrzej Kabat sformułował trafną tezę, wedle której „organ nie jest uprawniony do podjęcia czynności sprawdzających dopuszczalność skargi,

---

<sup>351</sup> Por. Ł.M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 266.

<sup>352</sup> W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 406.

<sup>353</sup> R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6 (14–15), s. 17; podobnie K. Sagan, *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 48.

legitymację skarżącego czy spełnienie przez skargę warunków formalnych<sup>354</sup>. Koherentnie do powyższego, słusznie powołany Autor wskazuje, że „organ administracji publicznej, w razie uwzględnienia skargi w trybie autokontroli, obowiązany jest wykonać czynności przewidziane w art. 54 § 2, a więc przekazać skargę wraz z aktami sądowi administracyjnemu”<sup>355</sup>.

Należy w tym względzie podzielić pogląd sformułowany przez Annę Golębę<sup>356</sup>, z tym jednak zastrzeżeniem, że krytykowane przeze mnie poglądy Jana Pawła Tarno były formułowane w nieco odmiennym stanie prawnym. Za słuszną należy również uznać tezę Jadwigi Kopeć, która wskazuje, że „organ po skorzystaniu z uprawnień z art. 54 § 3 p.p.s.a. obowiązany jest przekazać skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu, który następnie umarza postępowanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 54 § 3 p.p.s.a. oraz orzeka o kosztach postępowania”<sup>357</sup>. Koherentnie do powyższego Dariusz M. Malinowski wskazuje, że „niezależnie od uwzględnienia skargi, z organu nie zostały zdjęte obowiązki przekazania skargi wraz z uporządkowaną dokumentacją sprawy do sądu administracyjnego. Jest to logiczne, gdyż skarga została prawidłowo i terminowo złożona. Sąd, otrzymawszy taką dokumentację, ocenia ją przede wszystkim pod kątem zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Na podstawie tego przepisu sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania”<sup>358</sup>.

Należy również podzielić pogląd Anny Krawiec, zgodnie z którym obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu istnieje niezależnie od ewentualnego uwzględnienia skargi przez organ administracji w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. we własnym zakresie<sup>359</sup>. Na uwagę zasługuje podkreślenie przez powołaną Autorkę aspektu historycznego, z nawiązaniem do poprzednio obowiązującej regulacji z roku 1980, wprost wyłączającej obowiązek przekazania skargi w razie autokontroli<sup>360</sup>. Nie sposób nie dostrzec, że od początku obowiązywania ustawy procesowej, a zatem również przed dodaniem przez ustawodawcę do treści art. 54 § 3 p.p.s.a. zdania czwartego treści „przepis § 2 stosuje się odpowiednio”, organ, który skorzystał z możliwości autokontroli miał obowiązek przekazania

---

<sup>354</sup> A. Kabat, *Komentarz do art. 54 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 179.

<sup>355</sup> *Ibidem*, s. 184.

<sup>356</sup> Por. A. Golęba, *Wpływ autokontroli na postępowanie sędowoadministracyjne*, [w:] *Postępowanie sędowoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 1, Warszawa 2018, s. 167.

<sup>357</sup> J. Kopeć, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sędowoadministracyjnym w prawie polskim, austriackim i niemieckim*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3 (78), s. 78.

<sup>358</sup> D.M. Malinowski, *Uchylenie decyzji w trybie autokontroli a koszty postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 9, s. 4.

<sup>359</sup> Por. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 147-148.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

skargi sądowi administracyjnemu. Przemawia za tym wykładnia historyczna omawianych norm prawnych. Otóż w art. 200 § 2 k.p.a. w brzmieniu wprowadzonym w roku 1980 wraz z reaktywacją sądownictwa administracyjnego po II Wojnie Światowej, ustawodawca stwierdzał jednoznacznie, że „organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję; w tym przypadku nie nadaje skardze dalszego biegu”. Nigdy w historii obowiązywania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie występował w tej ustawie przepis, zgodnie z którym w przypadku skorzystania przez organ z możliwości autokontroli, skardze nie nadaje się dalszego biegu. Domniemanie racjonalności prawodawcy nakazuje przyjąć, że gdyby wolą ustawodawcy było wyłączenie w przypadkach opisanych w art. 54 § 3 p.p.s.a. konieczności przekazywania skargi sądowi, to ująłby to w ustawie procesowej *expressis verbis*, tak jak uczynił to w nieobowiązującym już art. 200 § 2 k.p.a. Brak takiego stwierdzenia prowadzi do jednoznacznego wniosku o bezwzględny obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu, niezależnie od tego, czy organ skorygował swoje wcześniejsze działanie w trybie autokontroli. Dodanie przez ustawodawcę zdania treści „przepis § 2 stosuje się odpowiednio” było więc wynikiem wątpliwości w tym zakresie, niesłusznie w mojej ocenie formułowanych w doktrynie. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że dopiero wraz z dodaniem tego zdania nastąpił obowiązek przekazywania sądom administracyjnym skarg uwzględnionych w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.

Można byłoby próbować bronić poglądu, zgodnie z którym uwzględnienie skargi przez organ w trybie autokontroli powoduje utratę bytu prawnego przez zaskarżoną decyzję, a tym samym utratę bytu prawnego przez samą skargę. Pogląd ten jednak moim zdaniem jest zdecydowanie zbyt daleko idący. Przecież skarga została wniesiona i zainicjowała spór przed sądem administracyjnym. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji nie powoduje *per se* utraty bytu prawnego przez skargę, lecz jedynie implikuje bezprzedmiotowość postępowania sądowego zainicjowanego tą skargą. Owa bezprzedmiotowość stanowi wprawdzie przesłankę uzasadniającą umorzenie postępowania sądowo-administracyjnego, co jednak uczynić może wyłącznie sąd administracyjny. W żadnym razie nie można przyjąć, by umorzenia postępowania mógł dokonać organ administracji, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi, a już tym bardziej niepodobna uznać, by do umorzenia postępowania dochodziło „z automatu” wskutek wydania aktu w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., bez orzeczenia w przedmiocie umorzenia w jakiegokolwiek sformalizowanej postaci.

Jak wskazał Robert Suwaj, „istotne jest więc to, czy organ administracyjny, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, dokonał jednocześnie oceny swojego działania w świetle kryterium rażącego naruszenia prawa. W takim przypadku z poglądem J.P. Tarno należy się zgodzić. Jednakże w przypadku braku tego elementu w podejmowanym akcie lub czynności, oraz zakwestionowania tego faktu przez stronę, należałoby przyjąć, że skarga powinna bezwzględnie trafić bezpośrednio do sądu administracyjnego i podlegać rozpoznaniu i rozpatrzeniu”<sup>361</sup>. Z poglądem tym również niepodobna się zgodzić, chociaż został on sformułowany jeszcze przed przedmiotową nowelizacją ustawy procesowej.

Przyjdzie jednak stwierdzić, że również w najnowszej literaturze (powstałej już po nowelizacji z 2015 r.) wciąż zdarzają się poglądy relatywizujące obowiązek przekazania skargi sądowi, w zależności od skorzystania przez organ administracji z instytucji autokontroli. W kontekście skargi jednostki samorządu terytorialnego na zarządzenie zastępcze wojewody, Katarzyna Borówka wskazuje, że „jeżeli wojewoda nie uwzględni w całości skargi j.s.t. na zarządzenie zastępcze w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, to zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. przekazuje do sądu administracyjnego skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę”<sup>362</sup>. *A contrario* pogląd ten należałoby zatem odczytać w ten sposób, że skarga nie musi być przekazana sądowi, jeżeli wojewoda ją uwzględni. Z przedstawionych wcześniej przyczyn, z poglądem tym nie sposób się zgodzić, albowiem obowiązek przekazania skargi ma charakter bezwzględny, i wojewoda, którego zarządzenie zastępcze stało się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, niezależnie od okoliczności ma obowiązek przekazania skargi do sądu administracyjnego. Owszem, w sytuacji, w której wojewoda skorzystał z możliwości autokontroli w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., postępowanie sądownoadministracyjne zainicjowane skargą jednostki samorządu terytorialnego staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu. Rzecz jednak w tym, że stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania i w ślad za tym jego umorzenia, może dokonać jedynie sąd administracyjny. Żaden przepis prawa nie daje takich uprawnień organowi administracji, tak samo jak żaden przepis prawa nie wyłącza obowiązku o jakim mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a.

Podobnie zdaje się twierdzić Janusz Wilczyński, wspominając o terminie „do dokonania przez organ, którego decyzja jest zaskarżona sprzeciwem, autokontroli albo

---

<sup>361</sup> R. Suwaj, *Sądowa ochrona...*, s. 201-203.

<sup>362</sup> K. Borówka, *Zarządzenie...*, s. 384.

przekazania sprzeciwu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy do sądu”<sup>363</sup>. Użycie przez powołanego Autora spójnika „albo”, oznaczającego alternatywę rozłączną, zdaje się wskazywać, że w ocenie tego Autora akt autokontroli decyzji kasacyjnej wyłącza obowiązek przekazania sprzeciwu sądowi administracyjnemu, do którego był on adresowany. Tymczasem art. 64c § 4 i 5 p.p.s.a. nie wykazują w tym zakresie istotnych odrębności od *leges generales*, tj. art. 54 § 2 i 3 p.p.s.a. Oznacza to, że również obowiązek przekazania sądowi administracyjnemu sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu administracji II instancji, jest obowiązkiem bezwzględny, którego w żadnej mierze nie uchyla dokonanie przez organ autokontroli. Z tychże powodów niepodobna podzielić poglądu Ewy Dymek, zdaniem której „zgodnie z przepisem art. 64c § 4 p.p.s.a., jeśli w ramach swojej właściwości organ nie uwzględni wniesionego sprzeciwu, jest zobowiązany do przekazania go z kompletnymi i uporządkowanymi aktami do sądu w terminie czternastu dni”<sup>364</sup>. Powołany przez Autorkę przepis ustawy procesowej nie zawiera żadnej normy zwalniającej organ administracji z powinności przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi administracyjnemu, do którego skarga ta była adresowana.

Jak trafnie wywiedziono w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych, instytucja autokontroli określona w art. 54 § 3 p.p.s.a., dopuszcza ingerencję organu w zawisłe postępowanie sądowe na zasadzie wyjątku, co oznacza, że jakakolwiek wykładnia rozszerzająca tego przepisu jest niedopuszczalna, a wręcz godząca w konstytucyjne prawo do sądu<sup>365</sup>. Przy czym należy dodać, że chodzi tu raczej o ingerencję w materialnym tego słowa znaczeniu (organ ingeruje w materię postępowania np. pozbawiając bytu prawnego decyzję administracyjną, która jest przedmiotem skargi), a nie formalnym, gdyż takiej ingerencji ustawodawca nie dopuszcza. W mojej ocenie można dostrzec istotne pokrewieństwo zachodzące pomiędzy administratywistyczną instytucją autokontroli działania administracji publicznej, a cywilistyczną instytucją uznania powództwa. Różnice pomiędzy tymi instytucjami zdają się mieć charakter czysto procesowy. Uznanie powództwa w procesie cywilnym spowoduje bowiem zasądzenie zgodnie z żądaniem pozwu (chyba, że powód,

---

<sup>363</sup> J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019, s. 36.

<sup>364</sup> E. Dymek, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3, s. 24-25.

<sup>365</sup> Por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 czerwca 2009 r., I SAB/Go 2/09, LEX nr 511239; WSA w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2013 r., II SA/OI 413/13, LEX nr 1340374; WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r., V SA/Wa 31/15, Legalis nr 1770926; NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I FSK 1470/06, LEX nr 313951 i NSA z dnia 8 lutego 2012 r., II FSK 2292/10, LEX nr 1126322. Por. także: A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31), s. 94-95.

którego roszczenie zaspokojono, cofnie pozew, co będzie skutkowało umorzeniem postępowania). W procedurze sądownoadministracyjnej natomiast uwzględnienie skargi przez organ administracji nie wywołuje skutku w postaci ponownego jej uwzględnienia przez sąd administracyjny, lecz skutkuje umorzeniem postępowania sądowego. Niezależnie od powyższego, trudno polemizować z poglądem, wedle którego z chwilą zainicjowania przez stronę skarżącą procesu sądownoadministracyjnego, strony tego procesu (skarżący i organ) stają się sobie równe, postępowanie jest kontradiktoryjne, zaś organ w procedurze sądowej traci swoje władcze kompetencje<sup>366</sup>. Jedynym *de iure* przejawem „pozostawania” naówczas owych kompetencji jest możliwość wydania decyzji w trybie autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.)<sup>367</sup>, jednak wymaga jednoznacznego podkreślenia, że kompetencje te nie rozciągają się na możliwość władczego wpływania na bieg procesu sądowego.

Niewykluczone, że poglądy niektórych przedstawicieli nauki, zgodnie z którymi uwzględnienie przez organ administracji skargi w trybie autokontroli pozwala na szybkie załatwienie sprawy bez konieczności angażowania sądu administracyjnego<sup>368</sup>, należałoby traktować jako skrót myślowy w tym znaczeniu, że sąd nie będzie zaangażowany w merytoryczne rozpoznanie sprawy. Bez wątplenia bowiem, niezależnie od skorzystania przez organ z instytucji opisanej w art. 54 § 3 p.p.s.a., skarga i tak musi zostać rozpoznana przez sąd, do którego była adresowana. Jednak w razie zmiany stanowiska organu administracji w trybie autokontroli, rolę sądu pozostanie formalne zakończenie procesu sądownoadministracyjnego postanowieniem o umorzeniu postępowania, w istocie natomiast nie będzie musiał merytorycznie angażować się w spór wynikły między jednostką

---

<sup>366</sup> Por. M. Dąbrowski, *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31), s. 114. Autor ów wskazuje wprawdzie na względną równość stron i względną kontradiktoryjność sporu.

<sup>367</sup> Por. J. Chmielewski, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1027/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 12, s. 131.

<sup>368</sup> Zob. przykładowo M. Masternak-Kubiak, *Dopuszczalność zastosowania instytucji autokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wobec aktów prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 3978, s. 486. Zważyć należy, że powołana Autorka w przypisie 5 na tej samej stronie powołuje się – jak się wydaje, aprobując – na pogląd Ryszarda Mikosza, zgodnie z którym organ zobowiązany jest przekazać skargę sądowi również wówczas, gdy uwzględnił ją w całości w trybie autokontroli. Równie niejednoznacznie można rozumieć zwroty sformułowane w niektórych orzeczeniach NSA wydanych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o NSA z 1995 r., która wprawdzie przewidywała bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu, lecz również statuowała możliwość dokonania przez organ administracji samokontroli; por. wyroki NSA z dnia 29 czerwca 2000 r., I SA/Kr 877/98, Legalis nr 170650; z dnia 13 listopada 2001 r., V SA 3469/00, Legalis nr 65487; z dnia 18 lutego 2004 r., III SA 1804/02; ONSA 2005, nr 1, poz. 9, s. 64; z dnia 13 listopada 2001 r., V SA 3768/00, Legalis nr 65486; z dnia 3 stycznia 2002 r., V SA 3950/00, Legalis nr 111893; z dnia 5 lutego 2002 r., V SA 1/01, Legalis nr 64018; uchwałę NSA z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 120; zwłaszcza, że w niektórych z wymienionych orzeczeń Sąd z jednej strony stwierdza, że akt autokontroli ze strony organu „niweczy spór” zaistniały pomiędzy jednostką a administracją publiczną, z drugiej zaś strony, iż od momentu wniesienia skargi sprawa pozostaje w wyłącznej dyspozycji sądu.

a administracją publiczną. Trafnie zagadnienie to ujął Krzysztof Sobieralski wskazując, że „instytucja samokontroli organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym pozwala załatwić skargę sądową bez wnikania samego sądu w proces jej rozpatrywania. Daje ona organowi ostatnią możliwość załatwienia sprawy we własnym zakresie. Nie idzie tu jednak o rozstrzygnięcie przez organ sprawy sądownoadministracyjnej (...). Biorąc pod uwagę ustrojową zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sędziowskiej, nie można przyjąć, aby organ administracji publicznej mógł zastąpić sąd administracyjny w realizacji kompetencji judykacyjnej”<sup>369</sup>. Niestety, ten sam Autor, w tej samej publikacji stwierdza, że „jeśli skarga nie zostanie od razu uwzględniona przez organ w trybie samokontroli, powinna być przekazana sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia”<sup>370</sup>. Mając na względzie zaprezentowane wcześniej poglądy tego Autora, zwłaszcza te dotyczące podziału władz i braku możliwości zastępowania sądu administracyjnego przez organ administracji publicznej, zdanie to należałoby potraktować w kategoriach pewnej niezręczności językowej. Z logicznego punktu widzenia bowiem, odczytując przywołane zdanie *a contrario*, należałoby przyjąć, że jeśli skarga zostanie od razu uwzględniona przez organ w trybie samokontroli, to już wówczas nie ma obowiązku przekazywania jej sądowi administracyjnemu. Z oczywistym względów, których nie trzeba już w tym miejscu powielać, w świetle jednoznacznego brzmienia art. 54 § 2 p.p.s.a., taka teza nie może zyskać akceptacji (jak również należy przypuszczać, że nie to było intencją cytowanego Autora). Trafniejszym wydaje się oddanie tego problemu przez Pawła Daniela, wskazującego, że uwzględnienie skargi przez organ w trybie autokontroli skutkuje brakiem konieczności wnikania sądu administracyjnego w rozpoznanie skargi co do *meritum* (uwzględnienie albo oddalenie)<sup>371</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że decyzja autokontrolna organu administracji, może być zaskarżona na zasadach ogólnych, może zatem się tak zdarzyć, że zostanie uchylona (pozbawiona bytu prawnego). Interesująco prezentuje się zagadnienie skutków uchylenia przez sąd administracyjny decyzji wydanej w trybie autokontroli na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Jak bowiem wskazał w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, „uchylenie przez sąd administracyjny decyzji autokontrolnej skutkuje następnie tym, że odżywa zarówno decyzja organu, jak i skarga złożona na nią do sądu administracyjnego. Wówczas organ

---

<sup>369</sup> K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 59.

<sup>370</sup> Ibidem, s. 63.

<sup>371</sup> Por. P. Daniel, *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 73-82.



odwoławczy jest zobowiązany przekazać skargę na decyzję poprzednio wydaną wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Przyjmuje się również, że obowiązek rozpoznania przez sąd administracyjny skargi złożonej na decyzję ostateczną aktualizuje się pomimo tego, że wcześniej wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania<sup>372</sup>. Co ciekawe, zdaniem Sądu na przeszkodzie prowadzeniu postępowania zainicjowanego pierwotnie wniesioną skargą (na pierwotną decyzję organu, która następnie odżyła), nie stoi nawet prawomocne postanowienie sądu administracyjnego o umorzeniu tego postępowania, ze względu na jego bezprzedmiotowość spowodowaną uwzględnieniem skargi w całości przez organ. Jak bowiem w dalszym ciągu wskazuje NSA, „prawomocność materialna postanowienia wydanego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy zostaje wzruszona wskutek prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na decyzję autokontrolną. W rezultacie uchylenie decyzji autokontrolnej oznacza, że postępowanie z pierwotnej skargi nie jest już bezprzedmiotowe i musi toczyć się według zasad postępowania sądownoadministracyjnego<sup>373</sup>. Twierdzenie to nie jest odosobnione. W innym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazał jednoznacznie, że „prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania nie ma powagi rzeczy osądzonej<sup>374</sup>. Stanowisko zaprezentowane powyżej spotkało się z aprobatą doktryny<sup>375</sup>. Istotnie, trzeba przyznać, że przyjęcie tezy przeciwnej prowadziłoby wprost do pozbawienia skarżącego prawa do sądu, skoro postępowanie zainicjowane skargą na pierwotnie wydaną decyzję zostałyby prawomocnie umorzone i nie odżyłyby, zaś uchylenie decyzji autokontrolnej spowodowałoby odzyskanie decyzji pierwotnej, której – z uwagi na upływ ustawowego terminu, ale też z uwagi na stan powagi rzeczy osądzonej – nie można byłoby raz jeszcze zaskarżyć. Z punktu widzenia rozważań będących przedmiotem niniejszej rozprawy bardziej interesująca wydaje się jednak kwestia odzyskania obowiązku przekazania pierwotnie wniesionej skargi sądowi, oczywiście o ile do tej pory organ tego nie uczynił. Skoro pierwotnie wniesiona skarga odżywa, a wraz z nią odżywa obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu, to należy postawić dwa – jak się wydaje, kluczowe w tej sytuacji – pytania. Pierwsze z nich dotyczy momentu początkowego liczenia terminu, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. (ewentualnie w *leges speciales*), drugi zaś długości, a w zasadzie sposobu liczenia tego terminu. Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie,

---

<sup>372</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 2367/13, Legalis nr 911643.

<sup>373</sup> Ibidem.

<sup>374</sup> Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 953/14, Legalis nr 990522; podobnie wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 410/15, Legalis nr 1336318 i wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II FSK 1552/10, Legalis nr 367398.

<sup>375</sup> Por. D. Calkiewicz, *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 410/15*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42, s. 447-454.

z całą pewnością odrzucić należy liczenie terminu od chwili pierwotnego wniesienia skargi (albowiem w opisanej wyżej sytuacji od tego czasu musiało upłynąć wiele miesięcy), jak również wykluczyć należy tezę o konieczności ponowienia przez skarżącego czynności wniesienia skargi do sądu (gdyż byłoby to sprzeczne ze zreferowanym wyżej poglądem, zgodnie z którym pierwotnie wniesiona skarga odżywa). Możliwe wydają się tutaj dwa wyjścia, a mianowicie liczenie terminu na przekazanie sądowi skargi od momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję autokontrolną, albo od daty doręczenia tego orzeczenia organowi administracji. Z chwilą prawomocności (liczonej zgodnie z treścią art. 168 § 1 p.p.s.a.) wyroku uwzględniającego skargę na decyzję organu, następuje stabilizacja stosunków prawnych i strony postępowania uzyskują pewność co do bytu prawnego zaskarżonego aktu. Decyzja administracyjna traci moc z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego skargę, nie zaś z chwilą doręczenia odpisu tego orzeczenia stronom. Można zatem bronić tezy, że pierwsza z zaprezentowanych możliwości znajduje w tym przypadku zastosowanie. Z aksjologicznego punktu widzenia rozsądniejszym wydaje się jednak rozwiązanie drugie. Należy bowiem pamiętać, że nie zawsze organ administracji będzie miał wiedzę o wydaniu przez sąd administracyjny prawomocnego orzeczenia uchylającego decyzję autokontrolną. Pomijając możliwą (i prawnie dopuszczalną) nieobecność przedstawiciela organu na rozprawie, szereg spraw jest rozpoznawanych w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, zatem organ może nawet nie mieć wiedzy o tym, w jakiej potencjalnie dacie zostanie wydane rozstrzygnięcie. Oczywiście, informację tę, jak również następnie informację o treści rozstrzygnięcia, bez problemu można ustalić telefonicznie. Tu jednak pojawia się kolejny problem, a mianowicie zarówno skarga inicjująca pierwotne postępowanie sądowoadministracyjne (zatem ta, którą teraz należałoby przekazać sądowi), jak i akta tego postępowania administracyjnego, wysoce prawdopodobnie zostały przekazane sądowi wraz ze skargą na decyzję autokontrolną. W chwili wydania orzeczenia w sprawie organ administracji nie dysponuje zatem ani samą skargą, ani aktami sprawy, co czyni praktycznie niemożliwym spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Można teoretycznie wyobrazić sobie przesłanie do WSA samej tylko odpowiedzi na skargę (o ile organ dysponuje jej kopią, w przeciwnym razie trudno byłoby się odnieść do zarzutów skargi), z jednoczesnym wskazaniem, że zarówno skarga, jak i akta sprawy, znajdują się w sądzie administracyjnym i zostaną przekazane w terminie późniejszym. Rodzi się jednak oczywiste pytanie o sens takiego działania, zwłaszcza, że sąd nie będzie mógł nawet zarejestrować sprawy, skoro dotrze do niego jedynie odpowiedź na skargę, nie zaś sama

skarga inicjująca proces sądowy. Poza tym kluczowym obowiązkiem statuowanym w art. 54 § 2 p.p.s.a. jest przekazanie sądowi administracyjnemu skargi – zarówno sporządzenie i przekazanie sądowi odpowiedzi na skargę, jak i przekazanie sądowi akt sprawy administracyjnej, są względem obowiązku przekazania skargi wtórne. Trudno przyjąć, by samodzielny byt w postępowaniu sądowoadministracyjnym miała odpowiedź na skargę (bez skargi). Należy zatem opowiedzieć się za otwarciem terminu do wniesienia skargi na decyzję organu, która odżyła wskutek prawomocnego uchylecia decyzji autokontrolnej, z chwilą doręczenia organowi administracji przez sąd prawomocnego orzeczenia wraz z aktami sprawy administracyjnej. Pozostaje do omówienia kwestia długości, a właściwie to sposobu liczenia tego terminu. Chodzi o to, że termin określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. może być liczony od nowa, albo od momentu, w którym organ pierwotnie wydał decyzję autokontrolną (czyli w dalszym ciągu, z uwzględnieniem okresu, który już upłynął). Tutaj również względy natury aksjologicznej, ale przede wszystkim gwarancje procesowe organu administracji publicznej przemawiają za liczeniem tego terminu od początku. Należy pamiętać, że nie tylko skarżący, ale również organ administracji ma prawo do sprawiedliwego procesu, w tym do poszanowania zasad sprawiedliwości proceduralnej. Liczenie terminu z uwzględnieniem czasu, jaki już uprzednio upłynął, naruszałoby w stopniu nieakceptowanym prawa procesowe organu administracji (w skrajnych przypadkach mogłoby się okazać, że na przekazanie skargi do sądu organowi pozostał jeden dzień).

## **5.2. Cofnięcie skargi i wniosku o wymierzenie grzywny**

Należy również zastanowić się nad zagadnieniem aktualności obowiązków ciążących na organie administracji publicznej zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. w sytuacji, gdy pomiędzy datą wniesienia skargi przez skarżącego, a przekazaniem skargi do sądu administracyjnego, skarżący w myśl art. 60 p.p.s.a. cofnął skargę.

Cofnięcie skargi powoduje bezprzedmiotowość postępowania sądowoadministracyjnego i zgodnie z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. skutkuje umorzeniem postępowania sądowego<sup>376</sup>. Należy jednak pamiętać, że jedynym podmiotem władnym postępowanie sądowe umorzyć jest sąd administracyjny. Organ administracji, którego działanie albo bezczynność jest przedmiotem skargi, w żadnym razie nie może podejmować takich rozstrzygnięć. Trudno też pominąć tę okoliczność, że czynność skarżącego polegająca na

---

<sup>376</sup> Por. M. Dudzik, *Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego na skutek cofnięcia skargi a wielopodmiotowość strony skarżącej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6, s. 67.

cofnięciu skargi podlega kontroli sądu administracyjnego pod kątem tego, czy nie zmierza ona do obejścia prawa albo czy nie spowodowałaby ona utrzymania w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności<sup>377</sup>. Nie sposób przyjąć, by to organ administracji miał decydować w przedmiocie dopuszczalności cofnięcia skargi. Bez wątpliwości może to uczynić wyłącznie sąd administracyjny. Jest rzeczą oczywistą, że sąd nie będzie władny skontrolować zgodności z prawem cofnięcia skargi, jeżeli ta skarga do niego nie trafi i nie będzie przezeń procedowana. Wobec powyższego, skarga adresowana do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wraz z oświadczeniem skarżącego o jej cofnięciu, powinny być zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. przekazane sądowi, zaś w odpowiedzi na skargę należałoby w takiej sytuacji sformułować wniosek o umorzenie postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość. O ile w piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że „cofnięcie skargi sprowadza się do rezygnacji przez skarżącego z dochodzenia na drodze sądowej ochrony sfery jego praw i interesów, a tym samym do rezygnacji z kontynuowania postępowania sądownoadministracyjnego i realizacji uprawnień wynikających z zasady prawa do sądu”<sup>378</sup>, o tyle wątpliwym wydaje się być pogląd, że korelatem owej rezygnacji skarżącego jest dezaktualizacja ciężących na organie administracji obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. Należy też zwrócić uwagę, że odmienny jest przedmiot postępowania „głównego” (tj. tego, które zostało zainicjowane skargą), od postępowania w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Rezygnacja skarżącego z prawa do sądu ma zatem wymiar zakresowy i obejmuje jedynie pierwsze z tych postępowań. W żadnym razie złożenie oświadczenia o cofnięciu skargi w rozumieniu art. 60 p.p.s.a. nie jest równoznaczne z rezygnacją (czy też pozbawieniem się) prawa do złożenia wniosku opartego na art. 55 § 1 p.p.s.a. w razie, gdyby cofnięta skarga nie została przekazana sądowi administracyjnemu w terminie.

Osobną, aczkolwiek wymagającą analizy kwestią, jest zasadność wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., złożonego przez skarżącego, który uprzednio cofnął skargę. Z jednej bowiem strony, na co wskazałem we wcześniejszych eksplikacjach, organ administracji ma bezwzględny obowiązek przekazania skargi sądowi i o ile zaniecha tego obowiązku, wniosek o wymierzenie grzywny wydaje się w pełni zasadny. Z drugiej strony, należałoby zastanowić się nad tym, jakie motywy przyświecają skarżącemu, który najpierw formułuje oświadczenie woli o cofnięciu skargi, a następnie

---

<sup>377</sup> Por. A. Nikiforów, *Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 78, s. 103-112.

<sup>378</sup> P. Wajda, *Cofnięcie skargi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 2, Warszawa 2020, s. 439.

występuje do sądu administracyjnego o ukaranie organu administracji publicznej grzywną za to, że owej cofniętej skargi nie przekazał sądowi. Wydaje się, że w takiej sytuacji można mówić o nadużyciu prawa do sądu, co może implikować oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny pomimo, że co do zasady wniosek ten jest zasadny, gdyż organ uchybił obowiązkowi o jakich mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Oceniając zasadność wniosku sformułowanego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. nie sposób bowiem uciec od oceny intencji wnioskodawcy, dokonywanej w kontekście istoty postępowania sądowego i funkcji, jakie ma pełnić grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Zadaniem omawianej instytucji jest ochrona gwarancji procesowych skarżącego i zapewnienie stronie skarżącej rzeczywistej realizacji prawa do sądu. Wykorzystywanie tej instytucji dla celów sprzecznych z jej istotą, takich jak dokuczenie organowi administracji, czy spowodowanie nieuzasadnionych obciążeń finansowych po stronie tego organu, zdaje się usprawiedliwiać oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Trudno bowiem przyjąć, by w takiej sytuacji prawo skarżącego do sądu zostało przez organ administracji naruszone, skoro uprzednio sam skarżący z realizacji tego prawa zrezygnował. Grzywna w takim wypadku zdaje się być jedynie nieusprawiedliwioną represją na organie administracji publicznej.

Wedle art. 60 p.p.s.a., skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Zgodnie z art. 64 § 3 p.p.s.a. z kolei, do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. *De lege lata* oznacza to, że również wniosek skarżącego o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., zgodnie z zasadą rozporządzalności, może być przez wnioskodawcę cofnięty i cofnięcie to co do zasady wiąże sąd. O ile zagadnienie to nie budzi większych wątpliwości w sytuacji, gdy ostatecznie skarga wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę trafiła do sądu administracyjnego, o tyle związanie sądu administracyjnego cofnięciem wniosku o wymierzenie grzywny może być dyskusyjne w sytuacji, gdy organ w dalszym ciągu przetrzymuje skargę inicjującą proces sądowy. Uprawnienie sądu do nieuwzględniania cofnięcia wniosku (a zatem do dalszego prowadzenia postępowania pomimo złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o cofnięciu) ma charakter wyjątku, powinno być zatem wykładane ściśle (*exceptiones non sunt extendendae*). Sąd mógłby zatem uznać cofnięcie wniosku za niedopuszczalne wyłącznie wówczas, gdyby zmierzało ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Należy w tym miejscu wskazać, że

postępowanie prowadzone w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest postępowaniem odrębnym od tego, które zainicjowała skarga. Przedmiotem tego postępowania nie jest kontrola legalności działania administracji publicznej, a jedynie kontrola prawidłowości przekazania skargi do sądu administracyjnego. W postępowaniu tego rodzaju sąd administracyjny nie bada zasadności skargi, czy tym bardziej zgodności z prawem zaskarżonego aktu, czynności czy też bezczynności. Można przeprowadzić takie rozumowanie, że jeżeli zaskarżona decyzja dotknięta jest wadą nieważności, skarga na tę decyzję nie została przekazana sądowi, skarżący wniósł, a następnie cofnął wniosek o wymierzenie organowi grzywny, to w konsekwencji cofnięcie tego wniosku spowoduje utrzymanie w mocy decyzji dotkniętej wadą nieważności, zatem sąd powinien uznać cofnięcie za niedopuszczalne i prowadzić postępowanie nadal. Należy jednak dostrzec słabe strony tego wyводу. Po pierwsze, jest to dedukcja zbyt daleko idąca, tj. z całą pewnością z cofnięcia wniosku bezpośrednio nie wynika utrzymanie w mocy decyzji dotkniętej wadą nieważności. Po drugie, jak już wspomniałem, przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. nie jest kontrola legalności działań administracji publicznej. Po trzecie, z cofnięcia wniosku (a w konsekwencji umorzenia postępowania zainicjowanego tym wnioskiem) niekoniecznie musi wynikać to, że skarga nie zostanie już nigdy przekazana sądowi. Organ w dalszym ciągu może zweryfikować swoją postawę i skargę tę przekazać. Wreszcie po czwarte, nawet wymierzenie grzywny nie gwarantuje, że skarga zostanie przekazana sądowi i wadliwa decyzja zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego. Przecież pomimo ukarania grzywną, organ administracji może w dalszym ciągu nie przekazywać skargi sądowi, a skarżący może, ale przecież wcale nie musi skorzystać z uprawnienia, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a. Należy zatem przyjąć, że skarżący może cofnąć wniosek o wymierzenie organowi grzywny i cofnięcie to co do zasady wiąże sąd administracyjny. Wyjątkowo sąd ten może uznać cofnięcie wniosku za niedopuszczalne i prowadzić postępowanie nadal, jeśli dojdzie do przekonania, że cofnięcie wniosku zmierza do obejścia prawa. Trudno sobie w praktyce taką sytuację wyobrazić. Natomiast należałoby *a limine* wykluczyć możliwość uznania cofnięcia wniosku za niedopuszczalne z uwagi na możliwość utrzymania w obrocie prawnym aktu lub czynności dotkniętej wadą nieważności, albowiem badanie wadliwości działań administracji publicznej nie jest przedmiotem postępowania prowadzonego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a.

### 5.3. Grzywna w razie wniesienia skargi obciążonej brakami formalnymi

Wydaje się, że większych problemów badawczych nie nastręcza sytuacja, w której skarga wniesiona do sądu administracyjnego obciążona jest brakami formalnymi. Procedurę rektyfikacji takiego pisma przewiduje bowiem art. 49 § 1 p.p.s.a. i oczywistym jest, że procedurę tę przeprowadza sąd administracyjny. W żadnym razie nie można skargi adresowanej do sądu traktować w kategoriach podania w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a., a tym samym stosować do tej skargi trybu usunięcia braków z art. 64 § 2 k.p.a. Skarga nie stanowi bowiem pisma w postępowaniu administracyjnym, ani pisma inicjującego takie postępowanie, lecz pismo procesowe inicjujące procedurę sądową. Wszelkie działania organów administracji zmierzające do usunięcia braków formalnych dostrzeżonych w skardze do sądu administracyjnego należy zatem uznać za wadliwe, gdyż pozbawione podstawy prawnej.

Za dyskusyjny należy uznać pogląd Anny Krawiec, zgodnie z którym organ administracji, za pośrednictwem którego wniesiono skargę do sądu administracyjnego, winien dokonać wstępnej oceny spełnienia przez skarżącego wymogów formalnych skargi, albowiem dopiero wniesienie skargi dopuszczalnej i kompletnej z formalnego punktu widzenia umożliwia dokonanie przez organ administracji autokontroli w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.<sup>379</sup> Z jednej bowiem strony instytucja autokontroli stanowi wyjątek od zasady związania organu wydaną przezeń decyzją administracyjną, stąd art. 54 § 3 p.p.s.a. należałoby wyklądać ściśle (*ergo*, jeżeli nie złożono skutecznie skargi, organ nie może w sposób dowolny dokonywać zmiany treści decyzji ostatecznej dlatego, że strona postępowania wyraziła niezadowolenie z jej treści), z drugiej strony przepis ów przewiduje trzydziestodniowy termin na dokonanie autokontroli, który to termin liczony jest od daty otrzymania skargi, nie zaś od daty usunięcia jej braków formalnych czy też fiskalnych. Biorąc pod uwagę to, że jedynym podmiotem mającym możliwość oceny dopuszczalności i prawidłowości wniesionej skargi jest sąd administracyjny, nie zaś organ administracji publicznej, przyjdzie zważyć, że dokonanie autokontroli po usunięciu braków obciążających pierwotnie wniesioną skargę na ogół będzie już niemożliwe, z uwagi na upływ trzydziestodniowego terminu na dokonanie tej czynności przez organ. Trafnie wskazuje Paweł Wajda, że „zadośćuczynienie skardze w całości (...) to doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniami strony wynikającymi z treści skargi. Oczekiwania strony co do załatwienia

---

<sup>379</sup> Por. A. Krawiec, *Autokontrola...*, s. 122-124.

(zakończenia) sprawy należy odnosić do *meritum* sprawy, a nie do formalnej kwestii brzmienia rozstrzygnięcia”<sup>380</sup>. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że pod pojęciem „sprawa” cytowany wyżej Autor ma na myśli sprawę administracyjną, nie zaś sądownoadministracyjną, której gospodarzem jest sąd i tylko sąd jest władny ją rozstrzygnąć.

#### 5.4. Grzywna w razie wniesienia skargi niedopuszczalnej

Istotną kwestią wymagającą rozważenia jest to, czy wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może (powinno) nastąpić także wówczas, gdy sama skarga (nie przekazana zgodnie z dyspozycją art. 54 § 2 p.p.s.a. sądowi administracyjnemu) jest skargą niedopuszczalną. W mojej ocenie, należy opowiedzieć się za poglądem, wedle którego wyłącznie sąd administracyjny jest władny ocenić dopuszczalność skargi i w razie ujemnej oceny przesłanek jej dopuszczalności, skargę tę odrzucić<sup>381</sup>. Jakakolwiek ocena tych przesłanek przez organ administracji jest wykluczona<sup>382</sup>, gdyż za ledwie pośredniczy on we wniesieniu skargi, adresowanej wszak do sądu administracyjnego<sup>383</sup>. W kontekście wcześniejszych wywodów, trudno nie przyznać racji Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, zdaniem którego „o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego rozstrzyga wyłącznie ten sąd a nie organ, za pośrednictwem którego omawiany środek zaskarżenia jest wnoszony. Nawet uzasadnione przekonanie, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, nie zwalnia organu od obowiązku przekazania tej skargi wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego”<sup>384</sup>. Jak bowiem słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „o prawie do sądu nie może zatem decydować organ nie przekazując akt sprawy sądowi, ani nie udzielając odpowiedzi na skargę, do czego był zobowiązany na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. Na realizację prawa do sądu nie może również wpływać organizacja pracy

<sup>380</sup> P. Wajda, *Instytucja samokontroli (autokontroli)*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 2, Warszawa 2020, s. 433.

<sup>381</sup> Por. M. Miłoś, *Skarga na bezczynność organu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym do sądu administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2, s. 462.

<sup>382</sup> Por. P. Daniel, *Prawa i obowiązki...*, s. 142; podobnie postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 marca 2013 r., II SO/Bk 6/13, LEX nr 1294945.

<sup>383</sup> Podobnie J.G. Firlus, *Środki prawne inicjujące sądową kontrolę działalności administracji publicznej – skarga, sprzeciw, wniosek*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2018, s. 60-61.

<sup>384</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II GZ 105/10, LEX nr 643625. Zob. także postanowienia NSA z dnia 27 maja 2014 r., II GZ 231/14, LEX nr 1541997; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2012 r., II SO/Go 8/12, LEX nr 1281907; WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2014 r., II SO/Gd 4/14, LEX nr 1500483; WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2018 r., III SO/Łd 12/18, LEX nr 2600690; WSA w Lublinie z dnia 22 stycznia 2020 r., II SO/Lu 7/19, LEX nr 3010439; WSA w Poznaniu z dnia 2 lutego 2021 r., IV SO/Po 19/20, LEX nr 3195701 i WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2021 r., II SO/OI 72/20, LEX nr 3147036.



w organie”<sup>385</sup>. Należy bowiem pamiętać, że każde naruszenie obowiązków statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. godzi w realizację przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa do sądu. Szersze rozważania w tym zakresie zostaną przedstawione na dalszym etapie dysertacji.

Rodzi się zatem pytanie, czy nieprzekazanie sądowi administracyjnemu jakiegokolwiek adresowanej doń skargi – w tym skargi prawnie niedopuszczalnej – może rodzić odpowiedzialność organu w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Tytułem przykładu wypada wskazać, że do wniesienia skargi co do zasady nie jest uprawniony organ administracji publicznej. Należy w tym miejscu abstrahować od skarg organów nadzoru i skarg na akty nadzoru, które to skargi ze swej istoty są wnoszone wyłącznie przez organy administracji<sup>386</sup>. Jednak skargi na decyzję organu odwoławczego nie może wnieść organ pierwszej instancji, legitymacji skargowej nie posiada również organ współdziałający w trybie art. 106 § 1 k.p.a.<sup>387</sup> Co w sytuacji, jeśli jednak organ administracji publicznej – pomimo braku jakiegokolwiek ku temu podstawy prawnej – wniesie za pośrednictwem innego organu skargę do sądu administracyjnego? Czy również wówczas skarga taka powinna zostać przekazana sądowi, pomimo jej niedopuszczalności? Co wreszcie, gdy podmiot za pośrednictwem którego wniesiono skargę nie jest organem w rozumieniu art. 32 p.p.s.a.?

W postanowieniu z dnia 21 sierpnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „wyłączną przesłanką orzeczenia o wymierzeniu organowi grzywny (...) jest niewypelnienie obowiązków procesowych określonych w art. 54 § 2 ustawy w terminie przewidzianym w tym przepisie, niezależnie od tego czy działanie lub zaniechanie tego organu podlega kognicji sądów administracyjnych”<sup>388</sup>. Orzeczenie to zapadło na tle prawa do informacji publicznej. Podmiot zobowiązany informacyjnie, niebędący organem władzy publicznej (spółka prawa handlowego) zakwestionował swój obowiązek informacyjny i z tego powodu nie przekazał skargi na bezczynność sądowi administracyjnemu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wymierzył podmiotowi zobowiązanemu grzywnę w wysokości 1 000 zł i orzekł w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania<sup>389</sup>. Komentowanym

---

<sup>385</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2022 r., III SO/GI 2/22, LEX nr 3353518.

<sup>386</sup> Por. M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 6 (63), s. 24, 29.

<sup>387</sup> Por. J. Borkowski, *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 10; J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, s. 20. Jakkolwiek poglądy powołanego Autora sformułowano na gruncie nieobowiązującej już ustawy o NSA z 1995 r., to jednak zachowują one aktualność na gruncie obecnie obowiązującego prawa.

<sup>388</sup> Postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OZ 698/13, Legalis nr 794265.

<sup>389</sup> Por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2013 r., IV SO/GI 5/13, Legalis nr 858613.

postanowieniem Sąd II instancji oddalił zażalenie spółki wskazując, że obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu „spoczywa na organie w rozumieniu art. 32 (...) niezależnie od tego, czy uznaje on skargę za dopuszczalną oraz czy w jego ocenie przedmiotem zaskarżenia jest podlegający kognicji sądu administracyjnego akt, czynność, beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego może rozstrzygać wyłącznie ten sąd, nie zaś organ, za pośrednictwem którego powyższy środek prawny został wniesiony. Nawet uzasadnione przekonanie, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż np. sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych zarówno z przyczyn podmiotowych, jak i przedmiotowych, czy też, że skarga została wniesiona z uchybieniem terminu, nie zwalnia organu od obowiązku jej przekazania wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego, albowiem, to nie organ, lecz sąd dokonuje oceny przekazanej mu skargi pod względem formalnym, a także pod kątem jej dopuszczalności”<sup>390</sup>. O ile pogląd wyrażony w zacytowanym orzeczeniu jest co do zasady zbieżny z wnioskami płynącymi z niniejszej rozprawy, o tyle trzeba przyznać, że postanowienie może budzić kontrowersje. Ustawodawca bowiem przewidział bardzo szeroki krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, obejmujący dalece nie tylko organy władzy publicznej *sensu stricto*. Podmiot zobowiązany informacyjnie, nawet wówczas, gdy jest to – jak w komentowanym przypadku – spółka akcyjna o całkowicie prywatnym akcjonariacie, z racji wykonywania zadań publicznych lub dysponowania publicznym majątkiem staje się organem administracji w ujęciu funkcjonalnym (a zatem działanie i zaniechanie takiego podmiotu w obszarze informacji publicznej podlega kognicji sądu administracyjnego). Z takim szerokim zakreśleniem kręgu zobowiązanych należy się zgodzić<sup>391</sup>. W komentowanym postanowieniu uznano jednak wprost, że każdy podmiot – nawet niebędący organem w ujęciu funkcjonalnym – jest zobowiązany przekazać sądowi administracyjnemu wniesioną za jego pośrednictwem skargę, pod rygorem wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Sąd nie sprecyzował jedynie, czy chodzi o osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, czy przykładowo także o osoby fizyczne. W piśmiennictwie z kolei słusznie dostrzeżono, że na gruncie ustawy procesowej nie zdefiniowano pojęcia

---

<sup>390</sup> Postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OZ 698/13, Legalis nr 794265.

<sup>391</sup> Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 42-46; A. Kwaśniak, *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, z. 2, s. 194; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 95-102; A. Kwaśniak, *Udział prokuratora w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 9, s. 120; A. Kwaśniak, *Informacja historyczna i archiwalna jako informacja publiczna w kontekście braku cechy aktualności*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1-2, s. 142.

organu<sup>392</sup>. W tym kontekście trafne wydaje się stanowisko Barbary Adamiak, która wskazała, że „wykonywanie administracji publicznej należy do wielu podmiotów administracji publicznej, do których należy zaliczyć w pierwszym rzędzie administrację rządową i samorząd terytorialny, a także inne podmioty: organizacje społeczne, zakłady publiczne, fundacje oraz inne upoważnione podmioty (np. osoby fizyczne)”<sup>393</sup>.

Uważam, że przyjęcie, iż każdy podmiot prawa (nawet jeśli jest osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej i niepełniącą żadnej funkcji publicznej) jest adresatem obowiązku opisanego przez ustawodawcę w art. 54 § 2 p.p.s.a. jeżeli tylko ktoś zechce za jego pośrednictwem złożyć skargę do sądu administracyjnego – jest zbyt daleko idące. Zacytowane postanowienie NSA nie jest jednak odosobnione. Podobna teza wybrzmiała w postanowieniu NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., rzecz jednak w tym, że to postępowanie dotyczyło prokuratora, który bez wątpliwości jest organem władzy publicznej<sup>394</sup>. Linia orzecznicza szeroko ujmująca obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu jest kontynuowana<sup>395</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w jednym z orzeczeń wskazał, że „organ, co do którego istnieją wątpliwości, czy jest organem w znaczeniu funkcjonalnym, a więc podmiotem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych (postanowień), wydawania aktów lub podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zobowiązany jest do przekazania sądowi skargi skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z aktami i odpowiedzią na skargę, bez względu na własną ocenę skargi”<sup>396</sup>. Równoległe jednak, w uzasadnieniu tego postanowienia, wskazano, że „nie sposób bowiem przyjąć, że w praktyce każda osoba fizyczna, osoba prawna, czy też inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, za pośrednictwem której wniesiono skargę do sądu administracyjnego, niezależnie od tego, jaką pozycję zajmuje jako podmiot prawa (czy jest organem administracji w znaczeniu ustrojowym) i niezależnie od tego, czy wyposażona jest w kompetencję do wydawania władczych aktów, które podlegają kontroli sądownoadministracyjnej, musiałby przekazywać skargę do sądu administracyjnego i liczyć się

---

<sup>392</sup> Por. W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 36-37.

<sup>393</sup> B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 46.

<sup>394</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., I OZ 996/10, Legalis nr 615306; podobnie – tyle, że w odniesieniu do Dyrektora Oddziału NFZ – NSA w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., II GZ 105/10, LEX nr 643625; a w odniesieniu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OZ 11/13, Legalis nr 920358.

<sup>395</sup> Por. postanowienia WSA w Kielcach z dnia 29 października 2021 r., II SO/Ke 10/21, Legalis nr 2631996; NSA z dnia 10 lutego 2022 r., III OZ 50/22, Legalis nr 2676348; NSA z dnia 27 września 2017 r., I OZ 1405/17, Legalis nr 1676912.

<sup>396</sup> Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 grudnia 2011 r., IV SO/Po 9/11, LEX nr 1101485.

z sankcją za niewykonanie tej czynności”<sup>397</sup>. Może to rodzić wrażenie wewnętrznej sprzeczności stanowiska WSA, z jednej strony wskazującego na bezwzględny obowiązek przekazania skargi nawet wobec uzasadnionych wątpliwości co do statusu organu (w rozumieniu art. 32 p.p.s.a.), z drugiej zaś strony na niemożność obarczenia każdego podmiotu prawa, również niebędącego organem, obowiązkiem przekazywania skarg sądom administracyjnym. Do powyższego należy dodać od lat umacniającą się linię orzeczniczą, zgodnie z którą przedmiotem postępowania zainicjowanego wnioskiem złożonym na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest wyłącznie badanie, czy skarga została wniesiona i czy podmiot, za pośrednictwem którego ją wniesiono sprostał wymogom art. 54 § 2 p.p.s.a. W postępowaniu tym nie bada się nawet tego, czy w ogóle był to podmiot, którego działanie lub brak działania może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego<sup>398</sup>. Jak trafnie na kanwie sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „samo zagadnienie, czy informacja, udzielenia której domaga się S.O. ma charakter informacji publicznej, tak jak i sposób załatwienia tego wniosku nie mogą być skuteczne na etapie badania zasadności wymierzenia grzywny z tytułu nieprzekazania w terminie skargi”<sup>399</sup>.

Przed dylematem dotyczącym dopuszczalności skargi stanął swego czasu jeden z prokuratorów okręgowych. W kontrowersyjnym, kilkakrotnie glosowanym, postanowieniu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu jest niezależny od tego, czy sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznania tej skargi<sup>400</sup>. Być może orzeczenie to nie wzbudziłoby tylu kontrowersji gdyby nie to, że w sprawie tej skarżący, postępując z prawnego punktu widzenia w sposób irracjonalny, zaskarżył do sądu administracyjnego bezczynność prokuratora w rozpoznaniu zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa. Jest oczywistym, że sprawa ta nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych. Jak jednak wskazał sąd wojewódzki, obowiązek przekazania skargi sądowi „jest niezależny też od tego, czy – obiektywnie rzecz ujmując – organ, za pośrednictwem którego wniesiono skargę, jest organem administracji publicznej. Zdaniem Sądu w art. 54 § 2 (...) chodzi o organ w subiektywnym znaczeniu, czyli o podmiot, o którym skarżący twierdzi, że jest organem administracji publicznej, którego

---

<sup>397</sup> Ibidem.

<sup>398</sup> Por. postanowienia WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278; WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2013 r., II SO/Op 3/13, Legalis nr 973844; WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2013 r., IV SO/Gl 26/13, Legalis nr 944298.

<sup>399</sup> Postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., I OZ 232/13, Legalis nr 743842.

<sup>400</sup> Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07, ONSA i WSA 2009, nr 4, poz. 69, s. 105.

działanie lub bezczynność poddana jest kognicji sądów administracyjnych. Weryfikacja tych twierdzeń należy do sądu administracyjnego, który uznając, że sprawa zainicjowana skargą nie należy do jego właściwości, czy to z uwagi na podmiot dokonujący czynności albo dopuszczający się bezczynności, czy to z uwagi na przedmiot tej czynności lub bezczynności, skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 (...) odrzuca. Należy podkreślić, że z woli ustawodawcy, wyrażonej chociażby w powołanym właśnie przepisie, ocena czy sprawa należy do właściwości sądu administracyjnego, temu sądowi została powierzona, a nie organowi, za pośrednictwem, którego skargę się wnosi. W żaden sposób organ ten nie może decydować o tym, czy wniesiona za jego pośrednictwem skarga należy do właściwości sądu administracyjnego. Nie może tego uczynić także poprzez to, że skargi, o której uważa, że nie należy do właściwości sądu administracyjnego, wbrew wyraźnej woli skarżącego, nie przekazuje do sądu administracyjnego. Jeżeli podmiot, za pośrednictwem którego wniesiono skargę do sądu administracyjnego uważa, że sprawa z tej skargi nie należy do właściwości sądów administracyjnych, to przekazując ją winien w odpowiedzi na skargę wniesć o jej odrzucenie<sup>401</sup>.

Postanowienie WSA w Gdańsku doczekało się aż trzech glos. Wojciech Sawczyn skrytykował to orzeczenie w dwóch płaszczyznach. Uznał bowiem po pierwsze, że skoro wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest fakultatywne („sąd może”), to w tej konkretnej sytuacji należało wniosek skarżącego oddalić. Po drugie, zdaniem Autora glosy, wysoce wątpliwa jest kognicja sądu administracyjnego do rozpoznania wniosku o wymierzenie organowi grzywny w takim stanie faktycznym<sup>402</sup>. Jak przyjął powołany Autor, „przepis art. 55 p.p.s.a. nie jest przepisem zawieszonym w próżni. Postępowanie dyscyplinujące, które on reguluje, tak jak każde inne postępowanie regulowane przepisami p.p.s.a., może dotyczyć tylko kontroli – pod względem zgodności z prawem – działalności administracji publicznej oraz rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (...). Nie można więc uznawać, że każde działanie organu państwowego może być kontrolowane przez sąd administracyjny”<sup>403</sup>. Dokładnie przeciwnej oceny głosowanego postanowienia dokonał Piotr Szkudlarek, podkreślając w głosie aprobującej proobywatelską postawę gdańskiego WSA. W ocenie tego Autora niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której organ

---

<sup>401</sup> Ibidem.

<sup>402</sup> Por. W. Sawczyn, *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 7-8, s. 546-550.

<sup>403</sup> Ibidem, s. 549.

władzy publicznej nie przekazuje skargi sądowi administracyjnemu, i to bez względu na to, czy skarga ta w ogóle mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych<sup>404</sup>. Dyskusyjne natomiast wydaje się powoływanie się Piotra Szkudlarka na zasadę legalizmu, o ile bowiem co do zasady obowiązkiem organu, za pośrednictwem którego wniesiono skargę do sądu administracyjnego, jest przekazanie tej skargi sądowi, o tyle w tym konkretnym przypadku ewentualna beczynność prokuratora w rozpoznaniu zażalenia powinna być kwestionowana w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki i być może zgodnym z prawem działaniem (czy też bardziej zgodnym z prawem, niż zakwestionowane przez WSA w Gdańsku) byłoby nadanie biegu skardze w trybie tej ustawy. Odmiennie od Piotra Szkudlarka do komentowanego postanowienia odniósł się z kolei Wiesław Czerwiński, zdaniem którego orzeczenie to stoi w sprzeczności z dotychczasową linią orzecznictwa sądowego. Odwołując się do ustrojowych podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, Autor ten kategorycznie stwierdza brak kognicji sądu administracyjnego do rozpoznania tego typu wniosku. Ukazując rozmaite, na ogół absurdalne, rezultaty podzielenia poglądu WSA w Gdańsku, Autor glosy dochodzi do konkluzji, że istotne znaczenie powinna mieć zawartość (treść) pisma, nie zaś jego oznaczenie, stąd prawidłowym działaniem prokuratora w tej sprawie powinno być dalsze procedowanie pisma skarżącego w trybie stosownej procedury, nie zaś przekazywanie go zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. do WSA<sup>405</sup>.

Należy wskazać, że o ile omawiane postanowienie WSA w Gdańsku, podobnie zresztą jak wcześniej skomentowany judykat NSA, wpisuje się w linię orzeczniczą optującą za maksymalnie szerokim pojmowaniem zakresu podmiotowego obowiązku wyeksplikowanego przez ustawodawcę w art. 54 § 2 p.p.s.a., o tyle kontrowersje, jakie orzeczenia te wywołały, wydają się być całkowicie zrozumiałe. Co ciekawe, w podobnym stanie faktycznym, kilka lat później łódzki WSA oddalił wniosek o wymierzenie prokuratorowi grzywny wskazując, że dane, których domagał się skarżący od prokuratora nie stanowią informacji publicznej, lecz informacje z postępowania przygotowawczego podlegające reżimowi prawnemu Kodeksu postępowania karnego. Czyni to – zdaniem sądu – wniosek o wymierzenie organowi grzywny

---

<sup>404</sup> Por. P. Szkudlarek, *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 1, s. 79-80.

<sup>405</sup> Por. W. Czerwiński, *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 7-8, s. 540-543.

bezzasadnym<sup>406</sup>. Z kolei WSA w Warszawie uznał, że orzeczenie Głównego Sądu Łowieckiego o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wobec członka Polskiego Związku Łowieckiego, nie zostało przez ustawodawcę poddane kognicji sądów administracyjnych, gdyż możliwość kontroli takiego aktu nie wynika ani z art. 3 § 2 p.p.s.a., ani z przepisów szczególnych. Skarga na takie orzeczenie jest zatem niedopuszczalna, co – zdaniem Sądu – implikuje również niedopuszczalność wniosku o wymierzenie organowi grzywny za jej nieprzekazanie sądowi<sup>407</sup>.

Należy zwrócić jednak uwagę na to, że w opisanych wyżej sprawach sądy administracyjne, oceniając zasadność wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., wkroczyły istotnie w ocenę materii będącej przedmiotem skargi. Dopiero bowiem uznanie, że sprawa sądowa zainicjowana przez skarżącego nie mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego, doprowadziło te sądy do negatywnego rozpoznania wniosku. Tymczasem w orzecznictwie sądowym podnosi się niekiedy, że przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest wyłącznie ustalenie, czy organ wypełnił obowiązki wynikające z art. 54 § 2 p.p.s.a., nie zaś ocena zasadności czy nawet dopuszczalności skargi<sup>408</sup>. Rzecz w tym, że nie sposób ocenić tego, czy dany podmiot, za pośrednictwem którego wniesiono skargę w ogóle może być poddany kontroli ze strony sądu administracyjnego, bez sięgnięcia do *meritum* sprawy. Mechaniczne wymierzanie grzywny wyłącznie w oparciu o to, że jeden podmiot wyraził życzenie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zaś podmiot mu przeciwny nie dopełnił obowiązku przesłania skargi sądowi, może prowadzić do rezultatów nieakceptowanych z aksjologicznego punktu widzenia, o czym szerzej poniżej. Przy czym zwraca uwagę, że WSA w Łodzi wniosek oddalił, zaś WSA w Warszawie odrzucił, uznając wniosek za niedopuszczalny w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Należałoby postawić zatem pytanie o granicę obowiązku opisanego w art. 54 § 2 p.p.s.a. Trudną do zaakceptowania jest teza, zgodnie z którą każdy podmiot, nawet osoba fizyczna, może zostać obciążony obowiązkiem przekazania skargi do sądu administracyjnego, a co więcej, sformułowania odpowiedzi na tę skargę, tylko dlatego, że komuś przyszło do głowy wnieść skargę za jego pośrednictwem. Wydaje się, że kluczem do rozstrzygnięcia postawionego problemu jest użyty przez ustawodawcę w art. 54 § 2 p.p.s.a. zwrot „organ”.

---

<sup>406</sup> Por. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r., II SO/Łd 10/08, LEX nr 504590. Orzeczenie to ostało się w kontroli instancyjnej, zob. postanowienie NSA z dnia 31 marca 2009 r., I OZ 274/09, LEX nr 564264.

<sup>407</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2011 r., IV SO/Wa 19/11, Legalis nr 827618.

<sup>408</sup> Por. postanowienia WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278; WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2013 r., II SO/Op 3/13, Legalis nr 973844.

Otóż podmiotem obowiązku wymienionego w tym przepisie może być jedynie organ w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., zatem taki podmiot, którego działanie lub zaniechanie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Oczywiście, jak już wskazałem wcześniej na tle regulacji dotyczącej dostępu do informacji publicznej, pojęcie „organu” będzie tutaj znacznie szersze i obejmie nie tylko organy władzy publicznej. Podmiot prawa prywatnego wykonujący zadania publiczne lub dysponujący publicznym majątkiem będzie bowiem organem w ujęciu funkcjonalnym, jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej<sup>409</sup>. Wydaje się jednak, że rozstrzygając w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie skargi sądowi, sąd ten powinien zbadać, na ile podmiot skarżony można w ogóle zakwalifikować jako organ w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. Siłą rzeczy będzie to wymagało sięgnięcia do *meritum* sporu powstałego pomiędzy wnioskodawcą a podmiotem, któremu sąd miałby wymierzyć grzywnę, a zatem wyjścia poza ramy postępowania prowadzonego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Będzie to jednak zabieg konieczny do ustalenia, czy wniosek o wymierzenie grzywny, który ma być rozpoznany, w ogóle mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych, a zatem czy – w sensie procesowym – jest on dopuszczalny. Trafnie zatem, w powołanym wyżej rozstrzygnięciu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że jeżeli skarżony podmiot nie jest organem administracji w sensie ustrojowym, to należałoby zbadać jeszcze, czy może zostać uznany za organ administracji w ujęciu funkcjonalnym, a zatem czy podmiot ów jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, czy też innych aktów z zakresu administracji publicznej. Negatywna odpowiedź na te pytania będzie równoznaczna z brakiem możliwości ukarania takiego podmiotu grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>410</sup> Wskazanie bowiem jako „organu” nielubianego sąsiada, tzw. „przeciętnego Kowalskiego” świadczy o tym, że taki spór nie mieści się żadną miarą w zakresie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, a wręcz stanowi pewną formę nadużycia prawa do sądu. Nie będzie natomiast stanowić o niedopuszczalności wniosku o wymierzenie organowi grzywny sama tylko niedopuszczalność wniesionej skargi, o ile została ona wniesiona za pośrednictwem organu administracji w ujęciu ustrojowym, albo chociażby funkcjonalnym. Nie można bowiem zaakceptować tezy, zgodnie z którą to organ administracji, za pośrednictwem którego wniesiono skargę, ma decydować o jej dopuszczalności i tym samym o możliwości uruchomienia drogi sądowej. Decyzja taka należy do sądu administracyjnego. Żeby jednak

---

<sup>409</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., II SO/Kr 26/15, Legalis nr 1348367.

<sup>410</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2011 r., IV SO/Wa 19/11, Legalis nr 827618.



mogła zostać podjęta, najpierw musi stać się zadość obowiązkom wynikającym z art. 54 § 2 p.p.s.a.<sup>411</sup>

Negatywnie należy zatem ocenić rozstrzygnięcie WSA w Łodzi, choć jest ono z pewnością dużo mniej kontrowersyjne od omówionego wcześniej orzeczenia WSA w Gdańsku, idącego w przeciwnym kierunku. Wydaje się natomiast, że odrzucenie wniosku o wymierzenie grzywny podmiotowi niebędącemu organem administracji publicznej, jest rozstrzygnięciem prawidłowym, albowiem działanie lub zaniechanie takiego organu nie podlega kontroli sądowej. O ile jednak rozstrzygnięcie WSA w Warszawie w sprawie IV SO/Wa 19/11 co do zasady zasługuje na akceptację, o tyle w mojej ocenie błędnie jako podstawę odrzucenia wniosku wskazano art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Skoro bowiem sprawa nie leży w zakresie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego, to wniosek należałoby odrzucić na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Z drugiej strony należy wskazać, że pismo wniesione przez skarżącego powinno zawierać minimum elementów pozwalających uznać je za skargę kierowaną do sądu administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że postępowania sądowe inicjują osoby o różnym poziomie intelektualnym i różnym poziomie wiedzy, stąd niejednokrotnie do organów administracji publicznej wpływają pisma, które trudno jednoznacznie zakwalifikować. O ile takie pismo będzie zaadresowane do sądu administracyjnego, za pośrednictwem danego organu i będzie zawierało przynajmniej w najogólniejszym stopniu wyrażone niezadowolenie z działalności tego organu, to przy wszystkich niedostatkach tego pisma w istocie można je zakwalifikować jako skargę do WSA i nadać pismu bieg (wskazując w odpowiedzi na skargę na mankamenty pisma). Problem może się pojawić wówczas, gdy skarżący w sposób wysoce nieumiejętny wyartykułuje swoje pretensje wobec władzy publicznej, nie wskazując nawet w piśmie, by żądał kontroli sądowej. Trudno wówczas określić, czy pismo w istocie jest skargą do sądu administracyjnego, wnioskiem o wznowienie postępowania, skargą złożoną w trybie art. 227 k.p.a., czy jeszcze innym pismem. O charakterze pisma powinna, co oczywiste, przesądzać jego treść, nie zaś zewnętrzna forma czy nagłówek. Rzecz jednak w tym, że właśnie owa treść może być wyeksplikowana na tyle nieumiejętnie, że problemem będzie odkodowanie rzeczywistej woli autora pisma. Problemu tego może nie rozwiązać

---

<sup>411</sup> Należy zwrócić uwagę na regulację obowiązującą w Szwecji, dającą organom administracji szerokie uprawnienia do oceny dopuszczalności skarg adresowanych do sądów administracyjnych. W mojej ocenie, implementacja takich rozwiązań do prawodawstwa polskiego prowadziłaby do kolizji regulacji procesowych z zasadą dostępu do sądu wyprowadzaną z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Będzie o tym mowa w dalszych rozważaniach o charakterze komparatystycznym.

wezwanie strony do sprecyzowania żądania, co więcej, odpowiedź na to wezwanie może jeszcze pogłębić problem, przed jakim stanął organ administracji.

Pojawia się tu naturalne pytanie o granicę wytyczającą możliwość „samodzielnego” uznania przez organ administracji, że pismo nie stanowi skargi wniesionej w trybie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale też o to, które właściwie podmioty powinny stawać przed takim dylematem odbierając kierowaną do nich korespondencję (pamiętając o szerokim rozumieniu zwrotu „organ”, obejmującym także organy administracji w ujęciu funkcjonalnym).

Organ, będący równorzędną względem skarżącego stroną postępowania sądowego, nie ma uprawnień do oceny zasadności, ani dopuszczalności wniesionej za jego pośrednictwem skargi, jak również do oceny ewentualnej bezprzedmiotowości postępowania. Z drugiej jednak strony, organ administracji musi mieć możliwość stwierdzenia, że pismo, które otrzymał w swej istocie stanowi skargę inicjującą postępowanie sądownoadministracyjne. Mając na uwadze szeroką rozpiętość treściową różnego rodzaju pism kierowanych do organów administracji publicznej, ocena ta może być w pewnych okolicznościach wysoce utrudniona. Wydaje się, że wszelkie wątpliwości co do charakteru złożonego pisma, powinny przemawiać na rzecz prawa do sądu (*in dubio pro actione*)<sup>412</sup>. Z jednej strony podejście takie zabezpieczy należycie interes prawny skarżącego, z drugiej zaś strony może uchronić organ administracji przed potencjalnymi konsekwencjami wynikającego z możliwości zastosowania przez sąd administracyjny na wniosek skarżącego instytucji z art. 55 § 1 p.p.s.a. Jedynie zatem w sytuacji absolutnej pewności, że wniesione pismo nie stanowi skargi adresowanej do sądu administracyjnego, organ administracji jest zwolniony z konieczności przekazywania takiego pisma sądowi i w razie wystąpienia przez autora pisma z wnioskiem w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., wniosek ów powinien zostać oddalony.

Innym istotnym i praktycznie doniosłym zagadnieniem, z którym mogą zetknąć się organy administracji publicznej, jest zaskarżenie przez stronę postępowania administracyjnego do sądu decyzji organu I instancji. Powstaje tu bowiem wątpliwość, czy intencją strony było zaskarżenie decyzji pierwszoinstancyjnej w administracyjnym toku instancji (zatem jedynie błędnie strona zaadresowała skargę do WSA zamiast do organu wyższego stopnia), czy jednak zaskarżenie tej decyzji do sądu (w takim wypadku skarga

---

<sup>412</sup> Por. Ł. Folak, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 123-138; A. Kwaśniak, *Stwierdzenie nieważności...*, s. 105-110 i powołaną tam uchwałę TK z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44. Zob. również B. Deskiewicz, *Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 18, s. 1003 i n.

będzie niedopuszczalna z uwagi na niewyczerpanie administracyjnego toku instancji). Oczywiście, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, organ administracji winien w takim przypadku wezwać stronę do sprecyzowania żądania<sup>413</sup>. Po pierwsze jednak, rodzi się problem, jaki wpływ ma wezwanie strony i oczekiwanie na jej odpowiedź na bieg terminów procesowych (do przekazania skargi, art. 54 § 2 p.p.s.a., i do przekazania odwołania organowi wyższego stopnia, art. 133 k.p.a.). Należy wskazać, że obydwie te terminy wiążą organ administracji w sposób bezwzględny, zatem ewentualne wezwanie strony do sprecyzowania żądania i uzyskanie odpowiedzi powinno nastąpić przed ich upływem, co w praktyce wydaje się wysoce utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Po drugie, organ administracji nie dysponuje narzędziami pozwalającymi zmusić stronę do udzielenia jakiegokolwiek, a tym bardziej sensownej odpowiedzi na wystosowane do niej wezwanie, stąd może się tak zdarzyć, że odpowiedź w ogóle nie nadejdzie, albo nie wniesie nic do sprawy. Wydaje się, że należałoby w takiej sytuacji, zgodnie z procedurą administracyjną, uznać wniesione pismo za odwołanie od decyzji i przekazać je organowi II instancji. Takie postępowanie organu naraża go jednak na wystąpienie przez stronę do sądu administracyjnego o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Taki wniosek nie będzie pozbawiony racji, skoro bowiem za pośrednictwem organu została wniesiona skarga do sądu administracyjnego, to tym samym został zainicjowany spór sądowy i skarga w myśl art. 54 § 2 p.p.s.a. powinna być temu sądowi przekazana nawet wówczas, gdyby była niedopuszczalna. Obowiązków statuowanych w przywołanym przepisie nie może zniweczyć uznanie przez organ administracji, że pismo adresowane do sądu w istocie skargą nie jest. Wniosek skarżącego w takim wypadku ma zatem szanse powodzenia. Gdyby natomiast organ administracji uznał to pismo za skargę i przekazał je wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi administracyjnego, może narazić się na zarzut bezczynności w przekazaniu odwołania organowi wyższego stopnia i w konsekwencji na skargę na bezczynność do sądu administracyjnego.

Wydaje się, że w takiej sytuacji nie dojdzie do kolizji z zasadą wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej i – koherentnie – art. 6 k.p.a., jeżeli organ administracji zachowa daleko posuniętą ostrożność procesową i potraktuje pismo jako będące zarówno odwołaniem, jak i skargą do sądu administracyjnego (choć trudno wyobrazić sobie uruchomienie obu tych procedur weryfikacyjnych jednocześnie – por. art. 54a § 1 i 2 p.p.s.a.). Organ mógłby wówczas przekazać, zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią

---

<sup>413</sup> Por. K. Kaszubowski, *Wymogi formalne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 159.

na skargę sądowi, wnosząc w odpowiedzi o jej odrzucenie jako niedopuszczalnej (przedwczesnej), jak również przekazać to samo pismo jako odwołanie organowi II instancji, ustosunkowując się do tego odwołania. Problem przesłania jednocześnie w dwa miejsca akt sprawy można rozwiązać kierując do któregoś z organów docelowych kopię akt sprawy, względnie powiadomić jeden z organów, że akta zostały skierowane do drugiego z nich (wydaje się, że akta te będą „bardziej potrzebne” organowi II instancji władnemu rozpoznać odwołanie, aniżeli sądowi administracyjnemu, któremu przecież samo stwierdzenie, że zaskarżono decyzję pierwszoinstancyjną powinno wystarczyć do odrzucenia skargi, bez konieczności analizy akt postępowania administracyjnego). W orzecznictwie wskazuje się, że „obowiązkiem organu jest ustalenie rzeczywistej treści żądania skarżącego. Jeżeli występują wątpliwości co do treści żądania strony, to organ winien podjąć działania w celu wyjaśnienia rzeczywistego zamiaru osoby wnoszącej podanie. Samodzielne doprecyzowanie przez organ treści pisma strony może prowadzić do zmiany żądania wbrew intencji osoby składającej pismo. O tym, jaki jest charakter i zakres żądania decyduje ostatecznie strona, a nie organ”<sup>414</sup>. Nie wyjaśniono jednak, jaki wpływ ma wykonanie przez organ administracji obowiązków statutowanych w art. 7-9 k.p.a. na bieg terminów do przekazania środka zaskarżenia. Ani Kodeks postępowania administracyjnego, ani ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kwestii tej nie regulują. Chcąc zatem precyzyjnie ustalić intencję strony postępowania, organ naraża się równocześnie na konsekwencje wynikające z przetrzymania środka zaskarżenia ponad ustawowe terminy. Wymaga to – jak się wydaje – zdecydowanej interwencji ustawodawcy. Z drugiej strony sąd administracyjny rozpoznając ewentualny wniosek o wymierzenie grzywny organowi, który skargę do sądu uznał za odwołanie i przekazał ją jedynie organowi wyższego stopnia, powinien wziąć pod uwagę to, że organ ocenił pismo strony należycie przez pryzmat etapu postępowania, na jakim zostało ono wniesione. Wydaje się, że powinno to doprowadzić do oddalenia wniosku o wymierzenie grzywny, chociaż przez wzgląd na powyższe rozważania, nie można być takiego rozstrzygnięcia pewnym.

Problem opisany wyżej komplikuje się nieznacznie w sytuacji, w której to organ administracji publicznej błędnie pouczył stronę postępowania, że od decyzji pierwszoinstancyjnej stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jest rzeczą oczywistą, że (na co wskazuje jednoznacznie art. 112 k.p.a.) w demokratycznym państwie prawnym błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się

---

<sup>414</sup> Wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2019 r., IV SA/Wr 336/19, LEX nr 2749868 i NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00, LEX nr 81741.

odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Wadliwe pouczenie strony co do przysługujących jej środków prawnych jest bowiem rażąco sprzeczne z zasadą budzenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Należy natomiast wyraźnie zaznaczyć, że norma wysłowiona przez ustawodawcę w art. 112 k.p.a. ma charakter gwarancyjny wobec strony postępowania, nie może natomiast prowadzić do wykreowania uprawnienia strony, które w istocie, na gruncie obowiązującego prawa, nie istnieje. Innymi słowy jeżeli organ administracji pouczy stronę o prawie do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, chociaż prawo to w istocie w danych realiach sprawy stronie nie przysługuje, to z treści art. 112 k.p.a. nie można wywieść uprawnienia strony do wniesienia takiej skargi do sądu, czy też rozszerzenia zakresu kognicji sądu administracyjnego mocą wadliwego pouczenia<sup>415</sup>. Nie do przyjęcia wydaje się być bowiem sytuacja, w której organ błędnie pouczy stronę co do przysługującego tej stronie środka prawnego (np. w postaci skargi do sądu administracyjnego albo powództwa do sądu powszechnego), co w konsekwencji zastosowania normy gwarancyjnej z art. 112 k.p.a. będzie prowadziło do konieczności merytorycznego rozpoznania przez sąd środka prawnego, który na gruncie obowiązującego prawa stronie w ogóle nie przysługiwał. Takie pojmowanie omawianego przepisu nie tylko nie wpłynęłoby korzystnie na gwarancje procesowe strony postępowania, ale wręcz pogłębiłoby stan bezprawia zapoczątkowany wadliwym pouczeniem zawartym w decyzji administracyjnej, a także zmusiłoby inne organy aniżeli organ administracji, który wydał wadliwą decyzję (ściślej: organy władzy sądowniczej) do „brnięcia” w ten stan bezprawia, co w oczywisty sposób mogłoby skutkować nieważnością postępowania (w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. albo art. 379 pkt 1 k.p.c.). W sytuacji, w której organ administracji I instancji wadliwie pouczył stronę postępowania, że od decyzji pierwszoinstancyjnej przysługuje tej stronie skarga do sądu administracyjnego, należałoby uznać za słuszną koncepcję przedstawioną w akapicie poprzedzającym, tzn. przesłanie pisma do organu wyższego stopnia (czyli potraktowanie go, zgodnie z przepisami prawa administracyjnego, jako odwołanie), lecz równoczesne przekazanie tego pisma do sądu administracyjnego (jako skargi, gdyż tak zostało zatytułowane przez stronę) z wnioskiem

---

<sup>415</sup> Teza ta znajduje wsparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowanym na gruncie art. 112 k.p.a.; por. przykładowo: wyroki WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Gd 670/19, Legalis nr 2296723; WSA w Gdańsku z dnia 3 czerwca 2020 r., II SA/Gd 688/19, Legalis nr 2390482; WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1790/20, Legalis nr 2568975; WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2007 r., II SA/Łd 72/07, Legalis nr 117574; postanowienia NSA z dnia 1 lipca 1998 r., III SA 230/97, Legalis nr 52368; z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 315/05, Legalis nr 78219; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r., I OSK 3013/19, Legalis nr 2485389.

o odrzuceniu skargi z uwagi na jej niedopuszczalność (wynikającą z wniesienia skargi przed wyczerpaniem administracyjnego toku instancji). Jak wspomniałem wcześniej, równoległe przekazanie pisma sądowi administracyjnego winno być podyktowane daleko posuniętą ostrożnością procesową, wynikającą z potencjalnego zagrożenia organu ukaraniem go grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, gdyby strona złożyła taki wniosek argumentując, że jej intencją było zainicjowanie sądowej kontroli administracji, nie zaś wniesienie odwołania (zgodnie zresztą z pouczeniem udzielonym wadliwie przez organ). O ile nie ulega wątpliwości, że o charakterze danego pisma decyduje jego treść a nie zewnętrzna forma nadana pismu przez jego autora<sup>416</sup>, o tyle nie do przyjęcia jest sytuacja, w której uznanie przez organ, że pismo złożone jako skarga do sądu administracyjnego jest w istocie odwołaniem, będzie się wiązało z ryzykiem wymierzenia temu organowi grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu, jak również innymi konsekwencjami związanymi z uchybieniem obowiązkom statuowanym w art. 54 § 2 p.p.s.a. (nawet wówczas, gdy ta sytuacja została wykreowana przez tenże organ, błędnie pouczający stronę o przysługujących jej środkach ochrony prawnej). Oczywiście, sąd administracyjny rozpoznający w opisanej sytuacji wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. nie powinien wniosku takiego uwzględniać, skoro pismo strony nazwane skargą zostało przez organ zgodnie z obowiązującym stanem prawnym potraktowane jako odwołanie. Rzecz jednak w braku pewności co do rozstrzygnięcia sądu zwłaszcza, że należy przypomnieć, iż z chwilą zainicjowania przez skarżącego sporu sądowego z administracją publiczną (do czego dochodzi z chwilą wniesienia skargi do skarżonego organu) gospodarzem postępowania staje się sąd administracyjny<sup>417</sup>, zaś organ zobowiązany jest bezwzględnie przekazać skargę temu sądowi, nawet wówczas, gdyby była obciążona błędami formalnymi, czy wręcz prawnie niedopuszczalna. Skoro zatem strona postępowania wniosła niedopuszczalną skargę na decyzję pierwszoinstancyjną, to ową niedopuszczalność władny jest stwierdzić (i w konsekwencji odrzucić skargę) jedynie sąd.

Odmienne sytuacja ta kształtuje się wówczas, gdy w wadliwym pouczeniu strony organ wskazał, że stronie tej przysługuje powództwo do sądu powszechnego. Odmienność ta wynika z bezpośredniego trybu wnoszenia pozwów do sądów powszechnych, co skutkuje

---

<sup>416</sup> Por. M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 grudnia 1990 r., SA/Wr 1180/90*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1992, nr 4, s. 92; wyroki WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2017 r., III SA/Kr 473/17, LEX nr 2326245; WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., III SA/Wa 2904/16, LEX nr 2371554; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Go 1076/17, LEX nr 2444196 i SA w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2016 r., III AUa 101/15, LEX nr 2032446.

<sup>417</sup> Por. K. Celińska-Grzegorzczak, *Pozbawienie jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2018, s. 71-72.

brakiem obowiązku przekazywania sądom tego rodzaju pism przez stronę pozwaną. W takiej sytuacji nie wystąpi zatem ryzyko ukarania przez sąd organu, który takiego pisma (wadliwie zatytułowano jako pozew) sądowi nie przekaże. Należałoby zatem wówczas potraktować pismo jako odwołanie i przekazać je zgodnie z dyspozycją art. 133 k.p.a. organowi wyższego stopnia. Oczywiście wniesienie przez stronę takiego pozwu – zgodnie z przepisami – bezpośrednio do sądu powszechnego, winno skutkować odrzuceniem pozwu w trybie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Konkludując, co do zasady organ zobowiązany jest przekazać sądowi skargę niedopuszczalną. Osobną kwestią jest natomiast ocena wniosku o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., zwłaszcza w sytuacji, w której podmiotu pośredniczącego we wniesieniu skargi trudno uznać za organ administracji, jak i wówczas, gdy pismo trudno w istocie uznać za skargę. Nie sposób jednak, jak się wydaje, wytyczyć w sposób abstrakcyjny jednoznacznej granicy dzielącej skargę od „nieskargi”. Sytuacja ta powinna być oceniana *in concreto*, z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku, zaś wszelkie wątpliwości w tym zakresie powinny przemawiać na rzecz realizacji prawa jednostki do sądu.

### **5.5. Grzywna w razie wniesienia skargi przez osobę nieposiadającą zdolności procesowej lub legitymacji czynnej**

Podobny problem wiąże się z wniesieniem skargi przez podmiot niemający zdolności procesowej. Zgodnie z art. 26 § 1 p.p.s.a. zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych (zdolność procesową) mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25. Można sobie wyobrazić sytuację, w której skargę do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu wnosi osoba niepełnoletnia, albo ubezwłasnowolniona. Skarga taka – zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. – podlega odrzuceniu. Koherentnie jednak do wcześniejszych eksplikacji, oceny przesłanek uzasadniających odrzucenie skargi – niezależnie od ich oczywistości – dokonać może wyłącznie sąd administracyjny, zaś niedopuszczalność skargi z jakiegokolwiek przyczyny nie wyłącza bezwzględnie obowiązku przekazania tej skargi przez organ sądowi. Nie inaczej rzecz się ma w przypadku wniesienia skargi przez podmiot niemający zdolności procesowej. W tym jednak przypadku pojawia się istotna kwestia, którą warto zaakcentować. Otóż skarżący niemający zdolności procesowej nie będzie mógł również skutecznie zainicjować

postępowania o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. – dokładnie z tych samych przyczyn, z jakich nie może skutecznie wnieść skargi do sądu (chyba, że w międzyczasie nabędzie zdolność procesową – np. skargę wnieść przed dniem 18. urodzin, a wniosek o wymierzenie grzywny już po tych urodzinach). Wniosek o wymierzenie grzywny złożony przez wnioskodawcę niemającego zdolności procesowej podlegał będzie odrzuceniu w trybie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a. w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a., zatem – co oczywiste – nie będzie podlegał merytorycznej ocenie ze strony sądu<sup>418</sup>. Osobną kwestią, aczkolwiek doniosłą z praktycznego punktu widzenia, jest brak możliwości oceny owej zdolności przez organ administracji. Wprawdzie zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b p.p.s.a. skarżący powinien umieścić w skardze swój numer PESEL (stąd organ znałby wiek skarżącego), jednak po pierwsze w dalszym ciągu organ nie będzie miał wiedzy, czy pełnoletni skarżący nie został ubezwłasnowolniony, a po drugie skarga może zawierać brak formalny w postaci braku numeru PESEL, a wówczas organ nie będzie wiedział nawet czy ma do czynienia ze skarżącym pełnoletnim. Jak już wskazałem, usuwanie braków formalnych skargi jest rzeczą sądu administracyjnego i w żadnym razie nie może tego dokonywać organ administracji.

Z niedopuszczalnością skargi będziemy mieli do czynienia również w sytuacji, gdy stroną wnoszącą skargę jest organ administracji publicznej niemający legitymacji skargowej<sup>419</sup>, jak również wówczas, gdy strona zrzeknie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej<sup>420</sup>. Nie ulega wątpliwości, że również wówczas, jeżeli pomimo braku legitymacji czynnej skarga inicjująca spór sądowy zostanie jednak wniesiona, organ jest zobowiązany przekazać tę skargę sądowi administracyjnemu, gdyż tylko sąd jest władny odrzucić skargę jako niedopuszczalną (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). W kontekście powyższego nie może zyskać akceptacji pogląd wyrażony w części orzeczeń NSA, zgodnie

---

<sup>418</sup> Jedynie na marginesie warto wskazać, że o ile niedopuszczalność skargi nie dezaktualizuje obowiązku przekazania tej skargi sądowi administracyjnemu, o tyle okoliczność ta bywa niekiedy uznawana przez sądy za przyczynę uzasadniającą oddalenie wniosku o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie takiej niedopuszczalnej skargi; por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2012 r., II SO/Po 14/12, LEX nr 1263194.

<sup>419</sup> Można sobie wyobrazić sytuację, w której strona zaskarża decyzję organu pierwszej instancji do organu wyższego stopnia, wskutek wniesionego odwołania decyzja zostaje uchylona, po czym niezadowolony z takiego obrotu sprawy organ pierwszej instancji zaskarża decyzję organu drugiej instancji do sądu administracyjnego. Nie ma wątpliwości co do braku legitymacji skargowej organu w takim przypadku, podobnie jak organ administracji I instancji nie jest stroną ani uczestnikiem postępowania odwoławczego; por. uchwałę NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17; postanowienie NSA z dnia 22 września 2011 r., II GSK 1020/11, Legalis nr 931053. Oczywiście z powyższego nie można wyprowadzać wniosku o generalnym braku legitymacji skargowej organów administracji publicznej w postępowaniu sądoadministracyjnym, wszak na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi występują całe grupy postępowań, gdzie taka legitymacja przysługuje wyłącznie organom administracji (np. skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze).

<sup>420</sup> Zgodnie z art. 127a § 2 k.p.a., z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Oznacza to, że nie zrzeczenie się odwołania rodzi skutek nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale też tamuje możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu.



z którym niedopuszczalność skargi implikuje niedopuszczalność wniosku o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie tej skargi sądowi. Aprobata dla takiego poglądu oznaczałaby bowiem wyposażenie organów administracji do samodzielnej oceny dopuszczalności skarg i ich odrzucania w zastępstwie sądów administracyjnych. W postanowieniu z dnia 29 grudnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może być wymierzona jedynie z tytułu nieprzekazania skargi w sprawach wymienionych enumeratywnie w art. 3 § 2 p.p.s.a.<sup>421</sup> Sąd nie wskazał jednak, na czym opiera takie rozumowanie. Co więcej, w uzasadnieniu orzeczenia można dostrzec wewnętrzną sprzeczność, gdyż z jednej strony NSA wyraźnie wskazuje, że tylko sąd administracyjny jest władny ocenić dopuszczalność skargi, z drugiej zaś aprobuje stan, w którym tej oceny dokonał organ administracji. Z powołanych względów należy opowiedzieć się za poglądem wyrażonym w innym postanowieniu NSA, w którym stwierdzono, że „o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego rozstrzyga wyłącznie ten sąd a nie organ, za pośrednictwem którego omawiany środek zaskarżenia jest wnoszony. Nawet uzasadnione przekonanie, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, nie zwalnia organu od obowiązku przekazania tej skargi wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego”<sup>422</sup>. W ślad za cytowanym postanowieniem, słusznie stwierdził gorzowski sąd, że „przepisy p.p.s.a. nie uprawniają organu, za pośrednictwem którego skargę wniesiono, a jednocześnie którego działanie, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, do samodzielnego podejmowania czynności sprawdzających dopuszczalność wniesionej skargi, jak też badania legitymacji skarżącego do jej wniesienia czy spełniania przez skargę warunków formalnych”<sup>423</sup>. Jak bowiem trafnie wywiedziono w szeregu orzeczeń, odnośnie przedmiotu postępowania zainicjowanego wnioskiem w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., w postępowaniu takim sąd administracyjny „bada tylko i wyłącznie kwestie przekazania bądź nieprzekazania skargi przez dany organ administracji publicznej. Zatem na ocenę zasadności takiego wniosku nie mają wpływu ani argumenty merytoryczne odnoszące się do skargi (te mogą być rozpoznane tylko po skutecznym wniesieniu skargi do sądu), ani też inne okoliczności, jak choćby

---

<sup>421</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 29 grudnia 2010 r., I OZ 953/10, LEX nr 742207. Podobnie NSA w postanowieniach z dnia 3 października 2012 r., I OZ 739/12, LEX nr 1269685 i z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OZ 325/14, LEX nr 1574733.

<sup>422</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II GZ 105/10, LEX nr 643625; podobnie postanowienie NSA z dnia 10 września 2013 r., I OZ 748/13, LEX nr 2870361.

<sup>423</sup> Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 grudnia 2013 r., II SO/Go 15/13, LEX nr 1407485.

dotyczące formalnego przebiegu danej sprawy administracyjnej<sup>424</sup>. Orzeczenia te zdają się najpełniej uwzględniać istotę postępowania sądoadministracyjnego jako kontradiktoryjnego procesu toczącego się pomiędzy dwiema równoprawnymi stronami, z których żadna nie może władczo decydować o uniemożliwieniu drugiej zainicjowania procesu. Słusznie bowiem w literaturze równość stron postępowania bywa ujmowana jako jeden z istotnych aspektów sprawiedliwości proceduralnej<sup>425</sup>.

Jak już wskazałem, należy jednoznacznie podkreślić, że skarga do sądu administracyjnego nie może być przez organ administracji traktowana w kategoriach podania, o którym mowa w art. 63 § 1 k.p.a. Jest to bowiem pismo inicjujące proces sądowy, nie zaś podanie wnoszone do organu administracji (choć oczywiście, „pierwotnym” adresatem skargi jest organ administracji publicznej). W tej sytuacji nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące podań, jak np. art. 64 § 1 i 2 k.p.a. (pozostawienie pisma bez rozpoznania), czy chociażby art. 65 § 1 k.p.a. (przekazanie podania według właściwości innemu organowi). Warto o tym wspomnieć, albowiem zdarzają się w praktyce przypadki, w których organ, za pośrednictwem którego skarżący wniósł skargę, nie prowadzi w istocie postępowania z udziałem skarżącego, ale wiadomo mu o innym organie, który takie postępowanie prowadzi. Za wadliwe należy uznać w takiej sytuacji przekazanie skargi do „właściwego” (w ocenie przekazującego) organu administracji publicznej. Niepodobna zatem zgodzić się z poglądem sformułowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, zdaniem którego „zasada wnoszenia skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej oznacza, że w przypadku wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, lub też za pośrednictwem organu administracji publicznej innego niż ten, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, sąd ten lub organ ma obowiązek przekazać ją właściwemu organowi administracji publicznej<sup>426</sup>. Trafnie w głosie do cytowanego postanowienia Krzysztof Kaszubowski wskazał na brak podstawy prawnej przekazania przez organ niewłaściwy skargi organowi właściwemu<sup>427</sup>. Nie sposób natomiast podzielić poglądu przywołanego autora, że w razie wniesienia skargi do organu niewłaściwego, nie dochodzi do

---

<sup>424</sup> Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278. Podobną tezę można odnaleźć w postanowieniach WSA we Wrocławiu z dnia 18 września 2013 r., IV SO/Wr 20/13, Legalis nr 987722 i WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2014 r., II SO/Go 17/13, Legalis nr 1034456.

<sup>425</sup> Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 96.

<sup>426</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2013 r., III SA/Gd 897/13, LEX nr 1539500. Orzeczenie to nie jest jednak odosobnione, podobnie orzekł NSA w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2011 r., II GSK 1525/10, Legalis nr 615355.

<sup>427</sup> Por. K. Kaszubowski, *Wnoszenie skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2014, nr 3, s. 29-31.

wszczęcia postępowania sądowego<sup>428</sup>. Postępowanie sadowoadministracyjne zostaje bowiem wszczęte z chwilą wniesienia skargi do organu administracji publicznej. Ustawodawca nie określa, że musi to być właściwy organ, czy też organ prowadzący jakąkolwiek sprawę skarżącego. Skarżący może inicjować sądową kontrolę działalności dowolnego organu administracji, po prostu w przypadku, gdy nie będzie to organ prowadzący sprawę tego skarżącego, skarga – jako bezzasadna – podlegała będzie oddaleniu w trybie art. 151 p.p.s.a., względnie odrzuceniu z uwagi na brak przedmiotu zaskarżenia. Nie znajduje natomiast usprawiedliwionych podstaw twierdzenie, że wniesienie bezzasadnego pisma inicjującego proces sądowy, w istocie tego procesu nie uruchamia. Organ – nawet niewłaściwy – powinien zatem przekazać taką skargę sądowi administracyjnemu, w odpowiedzi na skargę wskazując na swoją niewłaściwość (czy też na fakt nieprowadzenia żadnej sprawy skarżącego), formułując tym samym wniosek o oddalenie skargi.

Obowiązki określone w art. 54 § 2 p.p.s.a. mają charakter bezwzględny. Jakikolwiek działania organu administracji publicznej w stosunku do wniesionej skargi inne, aniżeli przekazanie skargi sądowi wraz z odpowiedzią na sprawę i aktami sprawy, w szczególności zaś przekazanie tej skargi „według właściwości” innemu organowi, z jednej strony są działaniami prowadzonymi bez podstawy prawnej (tu należy zwrócić uwagę na treść art. 7 Konstytucji RP), z drugiej strony są irrelevantne gdy idzie o odpowiedzialność organu w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, przekazanie skargi innemu organowi administracji, w ocenie przekazującego „właściwemu” do jej dalszego procedowania, nie powinno mieć wpływu na ewentualne wymierzenie grzywny temu pierwszemu organowi (aczkolwiek takie wadliwe procedowanie organu może mieć wpływ na wysokość wymierzonej grzywny). Skoro bowiem intencją skarżącego było zainicjowanie sądowej kontroli działalności tego konkretnego organu administracji, to bezwzględnym obowiązkiem tego organu było przekazanie skargi sądowi. Organ ów stał się bowiem „właściwy” do wypełnienia obowiązków statutowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. właśnie wskutek sformułowania takiej woli przez stronę skarżącą. Jak już wspominałem we wcześniejszych rozważaniach, jeśli organ w istocie nie prowadzi żadnych spraw z udziałem skarżącego, to należy wskazać na tę okoliczność w odpowiedzi na skargę (nie przysyłając akt sprawy, których nie ma). Najprawdopodobniej w takiej sytuacji skarga zostanie odrzucona ze względu na brak

---

<sup>428</sup> Ibidem, s. 33.

przedmiotu zaskarżenia<sup>429</sup>. W kontekście powyższych wywodów, za wysoce dyskusyjny należy uznać pogląd Wojciecha Piątka, zdaniem którego „inny organ niewłaściwy rzeczowo i miejscowo powinien przekazać skargę organowi, o którym stanowi art. 54 § 1 p.p.s.a.”<sup>430</sup>.

## 5.6. Grzywna w razie wniesienia skargi do sądu albo do organu niewłaściwego

Trudno nie zgodzić się z poglądem Konrada Łuczaka, że „organ administracji publicznej powinien przekazać skargę dokładnie do tego w.s.a., który został wskazany przez stronę. Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie upoważniają bowiem organu administracji publicznej do ustalania na własną rękę właściwego miejscowo w.s.a. i stosownie do tych ustaleń korygowania adresata, którego podała strona”<sup>431</sup>. Rzeczą sądu administracyjnego jest przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi właściwemu, postanowieniem wydanym w trybie art. 59 § 1 p.p.s.a. Decydować o tym może jednak wyłącznie sąd administracyjny, nie zaś organ administracji, którego działanie lub zaniechanie zaskarżono.

Jako interesująca jawi się natomiast kwestia tego, czy w razie przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy w ustawowym terminie, do sądu właściwego miejscowo i rzeczowo, ale innego, aniżeli w treści skargi wskazał skarżący, może stanowić podstawę do wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Artykuł 54 § 2 p.p.s.a. wskazuje, że organ „przekazuje skargę sądowi”. Ustawodawca nie sprecyzował, czy chodzi tu o sąd właściwy, czy o sąd wskazany przez skarżącego (o ile w tym zakresie występuje kolizja). Z jednej strony można przyjąć, że przez wzgląd na zasadę szybkości postępowania sądowego (art. 7 p.p.s.a.), przekazanie przez organ skargi „od razu” do sądu właściwego jest działaniem korzystnym, tym bardziej, że i tak ostatecznie skarga zostałaby do tego sądu skierowana. Z drugiej strony jednak, z chwilą wniesienia skargi zostaje zainicjowane postępowanie sądowe, którego gospodarzem jest sąd administracyjny (a nie organ administracji publicznej) i to sąd – w myśl art. 59 § 1 p.p.s.a. – strzeże swojej właściwości i w razie potrzeby przekazuje skargę postanowieniem sądowi właściwemu. Podjęcie decyzji w tym zakresie przez organ administracji jawić się może zatem jako niedopuszczalne

---

<sup>429</sup> Aczkolwiek będzie to zależało od sposobu sformułowania skargi. W razie bowiem zaskarżenia bezczynności organu, która w istocie nie ma miejsca, prawidłowym rozstrzygnięciem w takiej sytuacji wydaje się oddalenie skargi jako bezzasadnej.

<sup>430</sup> W. Piątek, *Przesłanki wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021, s. 439.

<sup>431</sup> K. Łuczak, *Wpływ skargi do niewłaściwego miejscowo w.s.a.*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021, s. 50.

wkraczanie organu w kompetencje sądu administracyjnego (z jednej strony uchylające zasadzie praworządności, gdyż brak jest podstawy prawnej do decydowania przez organ administracji w przedmiocie właściwości sądu, z drugiej zaś strony w pewnym sensie naruszające obowiązek wynikający z art. 54 § 2 p.p.s.a.). Czy jednak jest to wystarczająca przesłanka do wymierzenia – w razie złożenia przez skarżącego stosownego wniosku – grzywny w trybie 55 § 1 p.p.s.a.? Przepis ten stanowi, że grzywna może być wymierzona w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Problem polega na tym, że w art. 54 § 2 p.p.s.a. – co już zasygnalizowano – ustawodawca obliuguje organ do przekazania skargi sądowi, nie wskazując, czy chodzi o sąd właściwy do jej rozpoznania, czy o sąd wskazany (błędnie) przez stronę skarżącą.

Kluczem do rozwiązania tego zagadnienia wydaje się być dostrzeżenie, że art. 55 § 1 p.p.s.a. jest przepisem o charakterze sankcyjnym (penalnym). Analizując tego typu przepisy można i należy posiłkowo stosować się zasadami rządzącymi prawem karnym, w tym zasadą domniemania niewinności i powiązaną z nią ściśle regułą *in dubio pro reo*. Należy zauważyć, że w orzecznictwie karnistycznym jednolicie przyjmuje się, że reguła *in dubio pro reo* ma zastosowanie nie tylko w razie powzięcia przez sąd wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy, ale również w przypadku zaistnienia wątpliwości natury prawnej<sup>432</sup>. Wydaje się, że w omawianym przypadku zachodzą w istocie wątpliwości natury prawnej co do powinno zachowania organu administracji, w kontekście celu, jaki przyświecał prawodawcy konstruującemu treść art. 54 § 2 p.p.s.a., które to wątpliwości nie dają się usunąć. W tej sytuacji prawidłowym wynikiem prowadzonych dociekań winien być wniosek braku możliwości wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, w której organ przekazał skargę sądowi właściwemu, który jednak nie był sądem wskazanym przez skarżącego. Z całą pewnością bowiem celem ustawodawcy było wprowadzenie do ustawy procesowej normy, która nakładałaby na organ administracji obowiązek nadania biegu skardze, celem umożliwienia sądowi procedowania. Dyskusyjna natomiast jest kwestia, czy owo nadanie biegu powinno się odbywać z pominięciem przepisów procedury sądowej (art. 59 § 1 p.p.s.a.) i z wkroczeniem organu administracji publicznej (będącego przecież naówczas już stroną sporu, równorzędną stronie skarżącej) w kompetencje sądu administracyjnego, ale za to z korzyścią dla szybkości postępowania. Wydaje się, że jednak z woli prawodawcy

---

<sup>432</sup> Por. wyroki SA w Lublinie z dnia 10 października 2012 r., II AKa 162/12, Legalis nr 704795; SA w Warszawie z dnia 23 marca 2021 r., II AKa 238/20, Legalis nr 2595041; SN z dnia 6 grudnia 2006 r., III KK 181/06, OSNKW 2007, nr 2, poz. 16, s. 45; SN z dnia 11 października 2002 r., V KKN 251/01, KZS 2003, nr 12, poz. 8, s. 7; SN z dnia 8 czerwca 2004 r., III KK 419/03, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 1114; SN z dnia 24 czerwca 1994 r., WO 68/94, OSNKW 1994, nr 11-12, poz. 73, s. 39 i uchwałę SN z dnia 25 maja 2004 r., WZP 1/04, OSNKW 2004, nr 5, poz. 50, s. 23.

skardze należy nadać bieg zgodnie z żądaniem skarżącego, gdyż to on jest autorem i zarazem dysponentem skargi, a rolą organu w żadnym razie nie jest korygowanie błędów przeciwnika procesowego (w każdym razie roli takiej nie sposób wywieść z żadnych obowiązujących przepisów prawa). Należy wreszcie mieć na uwadze cel art. 55 § 1 p.p.s.a., jakim jest zabezpieczenie realizacji prawa skarżącego do sądu. Niepodobna przyjąć, by przekazanie skargi przez organ administracji do sądu właściwego, w miejsce sądu niewłaściwego błędnie wskazanego przez stronę skarżącą, prawo to niweczyło czy choćby w najmniejszym stopniu naruszało.

Konkludując ten etap rozważań, skargę należy przekazać do sądu wskazanego przez skarżącego, nawet wówczas, gdy jest to sąd niewłaściwy. Jeśli jednak organ administracji zdecyduje się przekazać skargę sądowi właściwemu, niezgodnie z żądaniem skarżącego, to nawet wówczas wymierzenie temu organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jawi się jako prawnie, ale i aksjologicznie, wątpliwe.

Interesująco sytuacja prezentuje się także wówczas, gdy skarżący skieruje skargę do innego organu, niż ten, którego działanie lub bezczynność w istocie uczynił on przedmiotem skargi. Chodzi o zaskarżenie do sądu administracyjnego działalności organu A, jednak złożenie samej skargi w organie B. Nie ulega wątpliwości, że organ, który w takiej sytuacji otrzymał skargę nie ma podstawy prawnej ku temu, by przekazać skargę organowi właściwemu, ponieważ skarga inicjuje proces sądowy i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o właściwości organów i przekazywaniu spraw wedle właściwości nie znajdują tu zastosowania. Z kolei na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca nie przewidział możliwości przekazywania skarg pomiędzy organami administracji publicznej. Trzeba wreszcie zwrócić uwagę, że wedle art. 54 § 2 p.p.s.a. obowiązki określone w tym przepisie spoczywają na organie, o którym mowa w § 1, tam zaś prawodawca wskazuje na „organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi”, a nie na „organ, do którego skargę wniesiono”. Oznacza to, że adresatem przywołanej normy prawnej jest organ, którego działalności skarga dotyczy, a nie ten, który znajduje się w posiadaniu skargi. Oczywiście w ujęciu modelowym będzie to dokładnie ten sam organ. Rzecz jednak w tym, co jeżeli skargę omyłkowo przesłano na adres innego organu administracji (którego działalności w treści tej skargi nie zaskarżono).

Analiza formalno-dogmatyczna przedstawionego zagadnienia pozwala na wyciągnięcie wniosków dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, ewentualne przekazanie skargi przez organ, w którego posiadaniu się ona znalazła, mogłoby nastąpić na podstawie ogólnych

zasad systemu prawa, w szczególności należy tu mieć na myśli wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadę budzenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej. Z całą pewnością brak jest konkretnej podstawy prawnej do takiego działania. Przy czym alternatywę, czy w takiej sytuacji skargę przesłać sądowi czy też organowi, którego działalność zaskarżono, wypadałoby rozstrzygnąć na rzecz właściwego organu. Da to organowi możliwość sformułowania odpowiedzi na skargę i przesłania jej wraz z samą skargą i aktami sprawy sądowi. Przesyłanie skargi przez organ niewłaściwy wprost do sądu tylko wydłuży obieg dokumentacji. Drugim wnioskiem, ściśle powiązanim z przedmiotem rozprawy, jest wniosek o braku możliwości wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. któremukolwiek z organów administracji. Wymierzenie grzywny organowi niewłaściwemu, który otrzymał skargę, jest niemożliwe z uwagi na jednoznaczne zaadresowanie normy z art. 54 § 2 p.p.s.a. do organu, którego działalność zaskarżono. Posługując się zatem terminologią karnistyczną, organ niewłaściwy, który wprawdzie jest w posiadaniu skargi, ale którego ta skarga w istocie nie dotyczy, nie jest podmiotem, który mógłby ponosić odpowiedzialność penalną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Z kolei ukaranie organu, którego działalność poddano kontroli sądowej, wydaje się awykonalne z przyczyn o charakterze faktycznym. Skoro organ ten nie posiada skargi (i nie wie nawet, że takowa została wniesiona), to nie można obarczyć go obowiązkiem przekazania skargi, której nie posiada, a tym samym nie można karać tego organu za niewykonanie niewykonalnego obowiązku.

Podsumowując ten wątek, w sytuacji omyłkowego wniesienia skargi do organu niewłaściwego (którego działalność nie została poddana kontroli sądowej), dobrą praktyką tego organu byłoby przekazanie skargi organowi właściwemu, jednak podstaw prawnych takiego działania można szukać co najwyżej w ogólnych zasadach prawnych, w tym w zasadzie dobrej administracji wywodzonej z aktów prawa międzynarodowego. W takiej sytuacji nie będzie natomiast możliwości ukarania któregokolwiek z organów grzywną na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.

### **5.7. Niemożność przekazania skargi wskutek jej nieposiadania z winy organu**

Czym innym jest kwestia nieposiadania skargi przez organ administracji, który zwyczajnie jej nie otrzymał, czym innym zaś nieposiadanie tej skargi z winy leżącej po stronie tego organu. Z logicznego punktu widzenia, interesująco prezentuje się zatem zagadnienie wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie sądowi administracyjnemu

skargi, której organ ten nie posiada, jednak stan ten wynika z wyłącznej winy organu. Możliwe są tu następujące stany faktyczne: organ odesłał skargę skarżącemu (np. wskutek uznania, że nie jest podmiotem właściwym, którego działanie lub zaniechanie może być zaskarżone do sądu administracyjnego), organ przesłał skargę do podmiotu innego, aniżeli skarżący czy sąd administracyjny (np. wadliwie interpretując przepisy o właściwości), organ zagubił skargę (np. wskutek bałaganu w dokumentacji), organ celowo zniszczył lub wyrzucił skargę, wreszcie skarga została doręczona organowi przez tzw. „podwójne awizo”, zatem można mówić o fikcji doręczenia, jednak w rzeczywistości organ nie dysponuje skargą, gdyż korespondencja powróciła do nadawcy (skarżącego). W każdej z tych sytuacji organ administracji nie posiada skargi, którą należałoby zgodnie z dyspozycją art. 54 § 2 p.p.s.a. przekazać sądowi, jednak stan ten wynika z wyłącznej winy tego organu. Należy zadać zatem pytanie o zasadność wymierzenia w takim wypadku grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Z jednej strony – co było już podkreślane we wcześniejszych eksplikacjach – obowiązek przekazania skargi sądowi jest bezwzględny i obwarowany sankcją w postaci grzywny. Nieprzekazanie skargi z jakichkolwiek przyczyn, w szczególności zaś z przyczyn, które leżą po stronie organu administracji, może zatem skutkować wymierzeniem temu organowi grzywny. Z drugiej jednak strony można próbować bronić tezy, że *impossibilia nulla obligatio est*, skoro więc organ fizycznie nie posiada egzemplarza skargi, to nie może też uczynić rzeczy niemożliwej, jaką w tej sytuacji jest przekazanie nieposiadanego dokumentu sądowi administracyjnemu, a skoro tak, to niezasadne byłoby wymierzanie grzywny i karanie w ten sposób organu administracji za niewykonanie niemożliwego.

Wydaje się, że ta druga koncepcja nie wytrzymuje krytyki. Należy bowiem mieć na uwadze, że w każdym z opisanych przypadków organ administracji wyzbył się skargi (a zatem pozbawił się możliwości przekazania tej skargi sądowi, a w konsekwencji możliwości uniknięcia grzywny) z własnej winy. Przyjęcie, że w takim wypadku nie można nałożyć na organ grzywny, gdyż nie może on przekazać nieposiadanej skargi sądowi administracyjnemu, zdaje się być jaskrawo sprzeczne z zasadą prawa do sądu, której realizację ma przecież w założeniu ustawodawca zabezpieczać art. 55 § 1 p.p.s.a. Organ, któremu w takim przypadku zostanie wymierzona grzywna, poniesie zatem konsekwencje nie tyle niewykonania niemożliwego, co własnego nieodpowiedzialnego działania, które pozbawiło go możliwości przekazania skargi sądowi. Przyjęcie poglądu przeciwnego sprawiłoby nadto, że zasadniczo tylko od woli organu zależałaby możliwość zaskarżenia jego działalności do sądu. Wystarczyłoby bowiem nie podejmować z poczty przesyłki listowej zawierającej skargę, względnie skargę tę zniszczyć, by uniemożliwić wymierzenie grzywny



za nieprzekazanie skargi, a w konsekwencji zniweczyć prawo skarżącego do sądu i „pozbyć się problemu” wynikającego z sądowej kontroli administracji publicznej.

W kontekście powyższego, nie może zyskać akceptacji postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie oddalające wniosek o wymierzenie grzywny organowi po tym, jak organ ten w postępowaniu sądowym oświadczył, że skarga została zagubiona i wobec powyższego nie może zostać przekazana sądowi<sup>433</sup>. Z przedstawionych wyżej przyczyn, tego rodzaju zachowanie organu administracji nie może zyskiwać akceptacji ze strony sądów administracyjnych, a przeciwnie, powinno spotykać się ze zdecydowaną reakcją. Na zdecydowaną aprobatę zasługuje zatem inne postanowienie tego samego sądu administracyjnego, dotyczące doręczenia organowi skargi przez tzw. „podwójne awizo”, w którym wskazano, że „Sąd nie może uznać za legalną sytuacji, w której podmiot, którego działalność albo bezczynność może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego uniemożliwi dokonanie takiej sądowej kontroli jego działalności nie odbierając przesyłki pocztowej. Oddalenie wniosku o wymierzenie grzywny w takiej sytuacji usankcjonowałoby uniknięcie odpowiedzialności sądownoadministracyjnej tylko poprzez nieodebranie przesyłki. Na taką sytuację oczywiście nie można się zgodzić. Trzeba przypomnieć, że organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi jest jedynie pośrednikiem przekazującym skargę do sądu wraz ze swoim stanowiskiem wyrażonym w odpowiedzi na skargę oraz aktami sprawy. Obowiązek przekazania skargi do sądu administracyjnego nie przewiduje wyjątków, nie może o takim wyjątku przesądzać również brak odebrania przesyłki pocztowej zawierającej skargę”<sup>434</sup>. Powyższe stanowisko WSA w Krakowie pozostaje w pełnej koherencji z poglądami zaprezentowanymi w niniejszej dysertacji.

## **5.8. Wielokrotne wymierzenie grzywny**

Jak stanowi art. 55 § 1 p.p.s.a., sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Przepis ten nie precyzuje, czy wymierzenie grzywny może być jednokrotne (na co mogłoby wskazywać użycie przez ustawodawcę liczby pojedynczej – „grzywny” – a nie „grzywien”), czy też wielokrotne. Oczywiście należy tu mieć na myśli wielokrotne wymierzenie grzywny temu samemu organowi za nieprzekazanie tej samej skargi

---

<sup>433</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 października 2015 r., II SO/Kr 31/15, LEX nr 1822513.

<sup>434</sup> Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2017 r., II SO/Kr 17/16, LEX nr 2197334.

do sądu, innymi słowy wymierzenie grzywny za „dalsze” jej nieprzekazanie, po pierwotnym ukaraniu organu.

Początkowo w orzecznictwie pojawiał się pogląd, zgodnie z którym ponowny wniosek o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie sądowi administracyjnemu tej samej skargi, podlega odrzuceniu przez wzgląd na zasadę *ne bis in idem* (art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „naruszenie powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) ma miejsce wtedy, gdy skarga zostanie wniesiona na akt lub czynność w sprawie, w której postępowanie jest w toku lub zostało zakończone prawomocnym wyrokiem i zachodzi tożsamość podmiotów i przedmiotu postępowania (...). Z uwagi na to, iż sprawy o sygn. akt VII SO/Wa 25/10 i VII SO/Wa 26/09 objęte są skargą pomiędzy tymi samymi stronami (tożsamość podmiotowa) oraz dotyczą tego samego przedmiotu (tożsamość przedmiotowa), a ponadto sprawa o sygn. VII SO/Wa 26/09 została już prawomocnie osądzona Sąd uznał, iż niemożliwym z mocy prawa jest prowadzenie postępowania sądownoadministracyjnego pomiędzy tymi samymi stronami, a ponowny wniosek o wymierzenie grzywny jako niedopuszczalny podlegać będzie odrzuceniu”<sup>435</sup>. W podobnym czasie zaczęły się pojawiać pierwsze orzeczenia dopuszczające możliwość ponownego wymierzenia grzywny w razie dalszej zwłoki w przekazaniu skargi po pierwotnym ukaraniu danego organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach uznał, że „art. 55 § 1 i § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wyłącza możliwości wielokrotnego wymierzania grzywny, a więc jeżeli skarga na bezczynność nadal nie zostanie przekazana, to wnioskodawca będzie miał możliwość ponownego żądania wymierzenia grzywny. Wówczas zaś nie będzie można już przyjąć, że nieprzekazanie skargi nie jest wynikiem złej woli”<sup>436</sup>. Ta linia orzecznicza zaczęła się zdecydowanie umacniać w roku 2012, zwłaszcza po postanowieniu NSA z dnia z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12, w którym stwierdzono, że „ponowny wniosek o wymierzenie grzywny organowi w trybie art. 55 § 1 (...) nie może być uznany za niedopuszczalny w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 4 w związku z art. 64 § 3 (...), tylko dlatego, że grzywna ta została organowi już raz wymierzona, skoro organ nadal nie wywiązuje się z obowiązków określonych w art. 54 § 2 (...). Nie zachodzi w takiej sprawie stan tzw. powagi rzeczy osądzonej”<sup>437</sup>. W uzasadnieniu cytowanego postanowienia, w pełni słusznie NSA wyeksplikował, że „celem wniosku

<sup>435</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2011 r., VII SO/Wa 25/10, Legalis nr 476304. Podobnie WSA w Krakowie w postanowieniu z dnia 27 lutego 2012 r., II SO/Kr 4/12, Legalis nr 461821.

<sup>436</sup> Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 października 2010 r., II SO/Ke 1/10, Legalis nr 513081. Na ponowne wymierzenie grzywny organowi zdecydował się też WSA w Krakowie postanowieniem z dnia 17 listopada 2011 r., II SO/Kr 16/11, LEX nr 1092121.

<sup>437</sup> Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12, OSP 2013, nr 7-8, poz. 75, s. 532.

o wymierzenie grzywny jest spowodowanie, aby organ przekazał sądowi skargę wraz z aktami sprawy. Tylko wówczas możliwe będzie urzeczywistnienie prawa rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Funkcją wniosku o wymierzenie grzywny jest więc przede wszystkim dyscyplinowanie organu, aby wykonał obowiązki nałożone ustawą. Grzywna stanowi również represję i ma walor prewencyjny. Mając na uwadze dyscyplinujący charakter wniosku o wymierzenie grzywny, nie sposób przyjąć, że grzywna raz wymierzona czyni niedopuszczalnym kolejny wniosek w tym zakresie. Takie rozumowanie prowadziłoby wprost do ograniczenia konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Organ bezkarnie mógłby nadal pozostawać w zwłoce, a skarżący utraciłby instrumenty do zwalczania dalszego łamania prawa przez organ. Przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. nie stanowi, że grzywna może zostać wymierzona tylko raz, a nadto § 2 art. 55 p.p.s.a. daje sądowi możliwość rozpoznania skargi na podstawie jej odpisu, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi wątpliwości, ale tylko na żądanie skarżącego. Może się wydawać, że celem ustawodawcy było, aby w sytuacji, w której organ nadal nie przekazuje skargi mimo wymierzenia grzywny, kolejnym krokiem skarżącego było wnioskowanie o rozpoznanie sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi, a nie składanie kolejnego wniosku o wymierzenie grzywny. Jednakże koncepcja ta nie może się ostać ze względu na fakt, że wniosek z art. 55 § 2 p.p.s.a. wcale nie obliguje sądu do rozpoznania skargi tylko na podstawie nadesłanego odpisu, a nadto ogranicza go przesłanka istnienia niewątpliwego stanu faktycznego i prawnego. Nie można zatem uznać, że sama jedynie potencjalna możliwość złożenia przez skarżącego wniosku na podstawie art. 55 § 2 p.p.s.a. wyklucza prawo złożenia ponownego wniosku w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Ponadto gdyby przyjąć interpretację o jednokrotnej możliwości ukarania organu grzywną, skarżący nie uzyskaliby w ten sposób odpowiedniej ochrony prawnej przed bezprawnym działaniem organu administracji. Okazuje się bowiem, że instrument określony w art. 55 § 2 p.p.s.a. nie spełnia wymogów skutecznego środka prawnego, gdyż nie obliguje sądu do rozpoznania sprawy. Nadto należy mieć na uwadze, że strona nie zawsze dysponuje odpisem skargi, a jej treść wobec niezwiązania sądu zarówno zarzutami, jak i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną może okazać się niewystarczająca do dokonania przez sąd rzetelnej oceny<sup>438</sup>. Odnosząc się do stanu powagi rzeczy osądzonej, Sąd trafnie wskazał, że postanowienie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny nie zalicza się do orzeczeń merytorycznych (rozstrzygających sprawę co do istoty), a poza tym nawet gdyby przyjąć pogląd przeciwny, to przedmiot postępowania

---

<sup>438</sup> Ibidem.

w przedmiocie ponownego wymierzenia grzywny jest odmienny, aniżeli postępowania uprzednio rozstrzygniętego, obejmuje bowiem inny czasokres bezczynności organu w zakresie przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zyskało aprobatę w doktrynie. Jak wskazali Wojciech Piątek i Andrzej Skoczylas, „niewypełnienie przez organ powinności określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. mogłoby doprowadzić do braku uzyskania przez skarżącego odpowiedniej ochrony prawnej przed bezprawnym działaniem organu administracji. Z tego względu sąd administracyjny powinien być w każdej sytuacji procesowej wyposażony w skuteczny instrument procesowy pozwalający na uniknięcie zarysowanego powyżej niebezpieczeństwa. Środkiem tym jest możliwość wymierzania organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. aż do skutecznej realizacji obowiązku przekazania sądowi skargi wraz z odpowiedzią oraz aktami sprawy. Taka interpretacja art. 55 § 1 p.p.s.a. pozostaje w zgodzie z postulatem zachowania równości sytuacji procesowej obu stron postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>439</sup>. W chwili obecnej linię orzeczniczą zapoczątkowaną omówionym postanowieniem NSA należy uznać za ugruntowaną<sup>440</sup>. Zasadniczo nie pojawiają się już orzeczenia o odrzuceniu ponownego wniosku o wymierzenie organowi grzywny z tego względu, że raz już sąd za nieprzekazanie tej samej skargi grzywnę wymierzył<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie sądownoadministracyjne – obowiązek przekazania skargi wraz z aktami do sądu administracyjnego – grzywna – powaga rzeczy osądzonej. Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7-8, s. 538.

<sup>440</sup> Por. postanowienia WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2012 r., II SO/Kr 19/12, LEX nr 1377368; WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2014 r., III SO/Łd 13/14, Legalis nr 1175625; WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2013 r., IV SO/Wr 18/13, Legalis nr 987586; WSA w Krakowie z dnia 31 października 2014 r., II SO/Kr 29/14, Legalis nr 1083969; WSA w Lublinie z dnia 24 września 2014 r., II SO/Lu 60/14, Legalis nr 1096752; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2021 r., II SO/Go 9/21, Legalis nr 2634901; WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., II SO/Gd 4/21, Legalis nr 2576676; WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2013 r., IV SO/Gl 52/12, Legalis nr 947287; WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., II SO/Lu 79/14, Legalis nr 1185496; WSA w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2015 r., IV SO/Po 11/14, Legalis nr 1188663; WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2015 r., II SO/Wa 1/15, Legalis nr 1243167; WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2013 r., II SO/Op 19/13, Legalis nr 973986; WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2019 r., VI SO/Wa 7/19, Legalis nr 2358303; WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., II SO/Lu 78/14, Legalis nr 1185498; WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2015 r., IV SO/Po 2/15, Legalis nr 1768135; WSA w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2015 r., II SO/Bd 17/15, Legalis nr 1402057; NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OZ 1129/13, Legalis nr 912483; NSA z dnia 12 lipca 2012 r., I OZ 483/12, Legalis nr 1108687; NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OZ 692/14, Legalis nr 1071245; NSA z dnia 21 maja 2015 r., I OZ 426/15, Legalis nr 1314100; NSA z dnia 18 czerwca 2015 r., I OZ 522/15, Legalis nr 1386071; NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., I OZ 731/16, LEX nr 2100855.

<sup>441</sup> Jako wyjątek potwierdzający regułę, można tu wskazać postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 3 września 2018 r., III SO/Gd 19/18, Legalis nr 1818947, mocą którego odrzucono wniosek o wymierzenie organowi grzywny z uwagi na stan powagi rzeczy osądzonej. Postanowienie to zostało jednak poddane kontroli instancyjnej i uchylone przez NSA postanowieniem z dnia 28 grudnia 2018 r., I OSK 4214/18, Legalis nr 1858096 z przyczyn, o których była mowa w dotychczasowych rozważaniach.

Moim zdaniem taka interpretacja art. 55 § 1 p.p.s.a. zasługuje na akceptację, głównie przez wzgląd na rangę konstytucyjnego prawa do sądu. Bez wątpienia prawo to doznaje uszczerbku wskutek niewypełnienia przez organ administracji publicznej obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. Nie może zyskać akceptacji sytuacja, w której pomimo wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., organ w dalszym ciągu nie przekazuje skargi temu sądowi, zaś sąd jest pozbawiony możliwości ponownego ukarania organu grzywną przez wzgląd na stan *res iudicata*. Słusznie zatem przyjmuje się, że ponowne wymierzenie grzywny będzie obejmowało dalsze zaniechanie organu, po wcześniejszym ukaraniu grzywną, a zatem przedmiot postępowania będzie odmienny, co umożliwi procedowanie wniosków składanych przez skarżącego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. po wielokroć. W mojej ocenie należałoby wręcz postulować, by każda kolejna grzywna była wyższa od poprzedniej. Skoro bowiem grzywna w danej wysokości nie wpłynęła korygująco na postępowanie organu administracji, to logicznym wydaje się być wniosek, że kolejna grzywna powinna być wyższa od poprzedniej<sup>442</sup>.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. podlega ponowny wniosek o wymierzenie grzywny organowi administracji wówczas, gdy uprzednio złożony wniosek nie został jeszcze prawomocnie rozpoznany. Wówczas bowiem zachodzi stan zawisłości sprawy, w której sąd administracyjny będzie brał pod uwagę cały okres bezczynności w przekazaniu skargi temu sądowi, liczony od chwili, kiedy upłynął termin na przekazanie skargi sądowi, do dnia orzekania. Nie sposób zatem powielić w tym przypadku argumentacji przemawiającej za możliwością wielokrotnego wymierzania organowi grzywny. Ponowny wniosek w takim przypadku nie obejmuje bowiem dalszej bezczynności organu po rozpoznaniu pierwotnie złożonego wniosku, skoro tamten nie został jeszcze rozpoznany przez sąd<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup> Oczywiście za wyjątkiem sytuacji, w której organowi wymierzono już grzywnę w maksymalnej wysokości określonej w ustawie. Wymierzenie grzywny przewyższającej dziesięciokrotne przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów, byłoby sprzeczne z treścią art. 55 § 1 w zw. z art. 154 § 6 p.p.s.a. Praktyka pokazuje jednak, że sądy administracyjne nie sięgają po tak surowe środki dyscyplinowania, a przeciętnie wymierzana grzywna znacząco odbiega *in minus* od ustawowego maksimum.

<sup>443</sup> Por. postanowienia WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Rz 14/20, Legalis nr 2494592 i z dnia 24 listopada 2020 r., II SO/Rz 19/20, Legalis nr 2501067.

## 6. Podsumowanie

Wskazuje się, że składową prawa do rzetelnego procesu są m.in. kontrydiktoryjność postępowania oraz równość broni<sup>444</sup>. Takie ujęcie problemu stawia pod znakiem zapytania umożliwienie jednej ze stron procesu sądowego decydowanie o dalszym losie pisma inicjującego ten proces, wniesionego przez stronę przeciwną. Jak bowiem trafnie wywodzi Jan Paweł Tarno, „zasada równości stron postępowania sądownoadministracyjnego polega na tym, że pozycja procesowa skarżącego i organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jest taka sama. Należy to rozumieć w ten sposób, że obie strony posiadają takie same uprawnienia i obowiązki procesowe, co pozwala im wieść spór o legalność zaskarżonego aktu lub czynności na równych prawach. Nie zmienia tego faktu przyznanie organowi pewnych, jemu tylko służących uprawnień i obowiązków (art. 54 § 2 i 3 PrPostSAdm), ponieważ wiążą się one z jego funkcją organu prowadzącego postępowanie administracyjne i służą jedynie sprawnemu przejściu sprawy z postępowania administracyjnego do sądownoadministracyjnego. Zresztą skarżącemu zostały przyznane środki prawne służące egzekwowaniu obowiązku przekazania sprawy przez organ sądowi administracyjnemu (art. 55 PrPostSAdm), a także zaskarzaniu aktu lub czynności, który organ podjął w trybie autokontroli”<sup>445</sup>. Należy zatem zgodzić się z dominującym w orzecznictwie poglądem, zgodnie z którym przyczyna nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu – co do zasady – nie ma wpływu na zasadność wniosku o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., może natomiast mieć wpływ na wysokość wymierzonej grzywny. W szczególności organ administracji nie może zasłaniać się problemami wewnętrznymi, które w jego ocenie uniemożliwiły terminowe przekazanie skargi sądowi<sup>446</sup>.

---

<sup>444</sup> Por. D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasbourg 2012, s. 50.

<sup>445</sup> J.P. Tarno, *Katalog zasad procesowych szczegółowych charakterystycznych dla postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016, s. 221.

<sup>446</sup> Por. postanowienia NSA z dnia 29 kwietnia 2005 r., I OZ 360/05, Legalis nr 609166; z dnia 7 czerwca 2011 r., II OZ 461/11, Legalis nr 603881; z dnia 18 maja 2011 r., I OZ 350/11, Legalis nr 639715; z dnia 24 marca 2009 r., II GZ 320/08, Legalis nr 1256573; z dnia 3 września 2009 r., I OZ 836/09, Legalis nr 707224; z dnia 9 czerwca 2011 r., II OZ 485/11, Legalis nr 612559; z dnia 14 maja 2009 r., II GZ 307/08, Legalis nr 1257518 i z dnia 29 września 2010 r., II OZ 914/10, Legalis nr 682158. Przyczyną, która mogłaby uzasadnić nieterminowe przekazanie skargi sądowi nie jest nawet procedowanie danego organu na sesjach wyznaczonych w odstępach czasu uniemożliwiających terminowe przekazanie skargi. W takim bowiem wypadku organ powinien wyznaczyć sesję w terminie wcześniejszym tak, by zadośćuczynić obowiązkowi przewidzianemu w art. 54 § 2 p.p.s.a. – por. postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2007 r., I OSK 986/07, Legalis nr 298349.

Jedynie na marginesie należy wskazać, że w piśmiennictwie wskazano, iż „wniesienie skargi bezpośrednio do sądu nie czyni zadość ustawowemu wymogowi i wyłącza w zasadzie możliwość konwalidacji tej czynności”<sup>447</sup>. Z poglądem tym należałoby polemizować co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, nic nie stoi na przeszkodzie, by skarżący, który zorientował się, że błędnie wniósł skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego, uczynił to raz jeszcze, tym razem przesyłając skargę na adres organu. Może to naturalnie doprowadzić do stanu zawisłości przed sądem administracyjnym dwóch spraw tożsamych przedmiotowo i podmiotowo (zainicjowanych tą samą skargą), jednak wówczas skarga zarejestrowana później powinna zostać odrzucona w trybie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., a procedowana będzie skarga zarejestrowana jako pierwsza. Po wtóre, w przypadku wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, sąd ten powinien przekazać skargę właściwemu organowi administracji, przy czym o zachowaniu terminu do wniesienia skargi będzie wówczas decydowała data nadania skargi przez sąd administracyjny<sup>448</sup>. Pomimo tego niepodobna wykluczyć, że termin ów zostanie jednak zachowany.

Należy podkreślić, że na gruncie wnoszenia skarg inicjujących proces sądowoadministracyjny, organy administracji publicznej częstokroć mogą stawać przed problemami, na które obowiązujące przepisy nie dają jednoznacznej odpowiedzi. Należy wówczas postępować w sposób asekuracyjny, przewidując potencjalnie możliwe sankcje, jakie mogą wiązać się z naruszeniem prawa, w tym prawa skarżącego do sądu. W razie jakichkolwiek wątpliwości, dobrze jest uznać, że pismo wniesione do organu stanowi skargę do sądu administracyjnego i postąpić zgodnie z treścią art. 54 § 2 p.p.s.a. Mogą jednak wystąpić sytuacje, w których takie działanie będzie niewystarczające, gdyż traktując pismo jako skargę i przesyłając je do sądu, organ jednocześnie narazi się na konsekwencje prawne wynikające z nieprzekazania tego pisma organowi wyższego stopnia. Trudno nie dostrzec, że większość problemów tego rodzaju wynika z braku precyzji w formułowaniu żądań przez strony postępowania administracyjnego, jak również z braku woli współpracy tych stron z organem. Trudno jednak wykoncypować rozwiązanie zdiagnozowanego problemu na poziomie systemowym. Takowym z pewnością nie może być wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu administracyjnym, albowiem w stopniu nieakceptowanym z punktu widzenia norm konstytucyjnych i konwencyjnych ograniczyłoby to prawa podmiotowe jednostki. W mojej ocenie należałoby sformułować pogląd, wedle

---

<sup>447</sup> W. Morys, *Skutki procesowe bezpośredniego wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2 (11), s. 43.

<sup>448</sup> Por. M. Jaśkowska, *Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 156.

którego w razie jakichkolwiek wątpliwości co do charakteru pisma wniesionego do organu administracji publicznej, o ile z całokształtu okoliczności sprawy zdaje się wynikać, że pismo to mogłoby być potraktowane jako skarga inicjująca sądową kontrolę administracji publicznej, pismo takie należy potraktować jak skargę i w ustawowym terminie przekazać sądowi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy. Również w ujęciu czysto pragmatycznym, organ uwolni się wówczas od dylematu dotyczącego charakteru prawnego pisma, gdyż kwestię tę od tej pory będzie musiał roztrząsać sąd administracyjny.

Może zdarzyć się też tak, że dany organ administracji, do którego wniesiono pismo będące (czy też prawdopodobnie będące) skargą do sądu administracyjnego, w ogóle nie prowadzi żadnego postępowania z udziałem skarżącego. Wydaje się oczywistym, że taką skargę również należy przekazać sądowi administracyjnemu, przy czym w tej sytuacji niemożliwe będzie załączenie do skargi akt sprawy administracyjnej, skoro takowa się nie toczy, zatem akta nie istnieją. Należy wówczas poinformować o tym fakcie sąd administracyjny w treści odpowiedzi na skargę, wnosząc o jej odrzucenie w trybie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia. O odrzuceniu skargi decydować może jednak wyłącznie sąd administracyjny, a w żadnym razie nie powinien tego czynić organ administracji, za pośrednictwem którego skargę wniesiono. Trudno nie zgodzić się ze sformułowanym w piśmiennictwie poglądem, wedle którego działanie organów władzy publicznej (a zatem także organów władzy sądowniczej) na podstawie i w granicach prawa, oznacza przede wszystkim działanie w zgodzie z Konstytucją (co określa się mianem legalności konstytucyjnej)<sup>449</sup>. Kwestia tego, na ile obecna regulacja dotycząca możliwości wymierzenia organowi administracji grzywny za niedopełnienie obowiązku przekazania sądowi administracyjnemu skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy, jest zgodna z ustawą zasadniczą oraz prawem do sądu w perspektywie szerszej (międzynarodowej), będzie przedmiotem dociekań w kolejnym rozdziale niniejszej pracy.

Wracając do głównego nurtu rozważań, o ile niewypełnienie któregośkolwiek z obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. uzasadnia wymierzenie organowi administracji grzywny, o tyle można dokonać podziału tych obowiązków na podstawowy i pochodne. Bez wątpienia podstawowym obowiązkiem organu jest przekazanie sądowi administracyjnemu skargi. Warunkuje to bowiem przeprowadzenie przez sąd zainicjowanego tą skargą procesu. Ponadto o ile można wyobrazić sobie przekazanie sądowi samej skargi i przeprowadzenie procesu w ten sposób (bez odpowiedzi na skargę i bez akt sprawy), o tyle

---

<sup>449</sup> Por. K. Działocha, *W poszukiwaniu pojęcia*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013, s. 22.



samo wykonanie obowiązków pochodnych, np. przekazanie jedynie akt sprawy, albo jedynie odpowiedzi na skargę, w ogóle nie wywoła czynności sądu w postaci zarejestrowania i przeprowadzenia postępowania sądowego, gdyż sąd ten nie będzie dysponował kluczowym dokumentem, jakim jest skarga inicjująca proces. Do pochodnych obowiązków organu należy zatem zaliczyć wniesienie odpowiedzi na skargę, przekazanie sądowi uporządkowanych i ponumerowanych akt sprawy administracyjnej (zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) oraz wykonanie tych obowiązków – zarówno podstawowego, jak i pochodnych – w ustawowym terminie. O ile niewykonanie obowiązków pochodnych jedynie komplikuje i opóźnia rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny, o tyle niewykonanie obowiązku o charakterze podstawowym całkowicie niweczy prawo skarżącego do sądu. Wydaje się, że należałoby mieć to na uwadze miarkując wysokość wymierzonej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. grzywny, w ten sposób, że zdecydowanie wyższa grzywna powinna być nałożona na organ, który nie przekazał sądowi skargi, a niższa w wypadku zaledwie opóźnienia z jej przekazaniem, albo np. niedostarczenia sądowi kompletnych akt sprawy administracyjnej<sup>450</sup>. Jako dość oczywista jawi się zatem konkluzja Andrzeja Kabata, wedle której „niezastosowanie się do obowiązków określonych w art. 54 § 2 wystąpi zarówno w wypadku niepodjęcia przez organ administracji publicznej w terminie czynności wymienionych w tym przepisie, jak i w wypadku ograniczenia się przez ten organ do wykonania jedynie niektórych z tych czynności, np. przekazania sądowi administracyjnemu skargi i odpowiedzi na skargę, ale bez akt sprawy”<sup>451</sup>.

---

<sup>450</sup> Zwłaszcza, że procedura sądowa przewiduje nawet możliwość rozpoznania sprawy przez sąd niedysponujący aktami w ogóle – por. art. 55 § 2 p.p.s.a.

<sup>451</sup> A. Kabat, *Komentarz do art. 55 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 185.

## Rozdział 4

### Analiza regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania

#### 1. Wprowadzenie

Jak już wspomniałem, z uwagi na szeroki zakres prowadzonych rozważań, analiza dogmatyczna omawianej regulacji została podzielona na dwa odrębne rozdziały. W pierwszym z nich omówiono przesłanki skutkujące wymierzeniem grzywny. W rozdziale bieżącym przyjdzie omówić samą instytucję grzywny wraz z efektami jej stosowania. Kluczowym dla prowadzonych rozważań wydaje się bowiem przeprowadzenie analizy omawianej regulacji, obejmującej swym zakresem z jednej strony praktyczne problemy, jakie mogą wiązać się z jej stosowaniem, z drugiej zaś strony zgromadzenie i ocenę danych statystycznych, co z kolei da podstawę do sformułowania sądu co do efektywności regulacji i spełniania przez nią celu, w jakim powstała.

W punkcie wyjścia należy przyjrzeć się istocie grzywny jako sankcji negatywnej. Dalsze rozważania pozwolą z kolei ustalić, czy zastosowanie owej sankcji jest odpowiednim narzędziem dla realizacji stawianych przez prawodawcę celów oraz w jakim zakresie cele te są w praktyce realizowane. Bez wątplenia celem ustawodawcy, gdy decydował się wprowadzić omawianą instytucję grzywny do krajowego porządku prawnego, było zabezpieczenie prawa do sądu strony skarżącej. Po blisko dwóch dekadach obowiązywania obecnej regulacji warto zadać pytanie o jej praktyczną doniosłość i o to, na ile w istocie regulacja ta się sprawdza. W odpowiedzi na to pytanie pomoże analiza danych statystycznych, pozyskanych w przeważającej mierze z rocznych sprawozdań z działalności sądów publikowanych w internecie, lecz nie tylko. Jak chodzi o źródła, pewnym ułatwieniem, lecz także problemem jest korzystanie z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych<sup>452</sup>. Z pewnością plusem tej bazy jest możliwość wyszukiwania orzeczeń w oparciu o rozmaite filtry, które użytkownik może dowolnie konfigurować celem uzyskania pożądanego rezultatu poszukiwań. Baza oferuje więcej opcji wyszukiwania aniżeli popularne systemy informacji prawnej prowadzone przez wiodące międzynarodowe wydawnictwa prawnicze. Z drugiej jednak strony baza ta nie jest kompletna, chociaż faktycznie publikuje się w niej większość orzeczeń. Jest zatem narzędziem pomocnym, ale odległym od ideału. Wymusiło to przeprowadzenie badań empirycznych z wykorzystaniem innego narzędzia,

---

<sup>452</sup> orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20 października 2022 r.].

jakim jest dostęp do informacji publicznej<sup>453</sup>. Wszystkie te narzędzia wykorzystane łącznie pozwoliły na uzyskanie interesujących danych liczbowych, w tym w zakresie wysokości wymierzanych grzywnien czy też przypadków recydywy.

Jeśli mowa o recydywie, nie jest tak, że dysertacja niniejsza ukáže jedynie organy administracji publicznej w roli podmiotów łamiących prawo. Przeciwnie, rozdział ten stanie się okazją do ukazania negatywnego zjawiska nadużycia prawa do sądu. Zjawisko to w ostatnich latach zdaje się potęgować, ale też coraz częściej bywa dostrzegane przez przedstawicieli doktryny i w orzecznictwie sądowym. Polem do nadużycia prawa do sądu może być m.in. bezzasadne czy też pochopne wnioskowanie o wymierzenie organowi grzywny. Przypadki takie miały miejsce w praktyce orzeczniczej i zostaną ukazane na dalszym etapie rozważań. Z kolei jak chodzi o bezprawne przetrzymywanie skargi przez

---

<sup>453</sup> Jedynie na marginesie należy wskazać, że nazywanie tego publicznego prawa podmiotowego narzędziem badawczym może budzić wątpliwości. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się wręcz, że skoro celem prawa do informacji publicznej jest społeczna kontrola nad organami władzy publicznej, to wykorzystywanie tego prawa w celach naukowych stanowi w istocie jego nadużycie. W jednym z najnowszych orzeczeń wskazano, że „nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy” (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21, LEX nr 3341887). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „wolność badań naukowych nie oznacza, że ciężar prowadzonych badań można przerzucić na organy administracji publicznej, domagając się przeprowadzenia przez nie działań badawczych, analitycznych w oparciu o posiadaną informację. Należy tutaj wyraźnie rozróżnić dostęp do informacji publicznej od udostępnienia materiałów źródłowych do badań” (wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 279/11, Legalis nr 382613; zob. także: K. Kędzierska, *Ankiety naukowe a dostęp do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 1, s. 57 i n.). Koherentnie do powyższego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zauważył, że „prawo do informacji publicznej nie jest gwarantem ochrony jednostkowych, prywatnych interesów obywateli i innych podmiotów prawa, lecz zawsze musi się wiązać z interesem ogólnym, przez który należy rozumieć dobro publiczne, a zatem przejrzystość państwa, jego struktury, jawność administracji i innych organów w zakresie nieobjętych tajemnicami chronionymi zawodowo. Celem u.d.i.p. nie jest więc zaspokajanie informacji, wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów naukowych, edukacyjnych, zawodowych itp., bowiem nie odnoszą się do »sprawy publicznej«” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SAB/Wa 51/19, LEX nr 3031873). Z drugiej jednak strony ustawodawca nie zapewnił przedstawicielom nauki prawnie skutecznej możliwości domagania się udostępnienia danych do badań naukowych. Trzeba pamiętać, że art. 73 Konstytucji RP zapewnia zaledwie wolność badań naukowych, nie kreując prawa podmiotowego. W kontekście powyższego warto odnotować orzeczenia sądów administracyjnych odmiennie postrzegające kwestię wykorzystania informacji publicznej do celów naukowych. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „uprawniona jest teza, że poprzez badania naukowe realizowany jest interes publiczny. A za tym, że jest to w rozpoznawanej szczególnie istotny interes publiczny, przemawia aspekt przedmiotowych badań, stanowiących odpowiedź na problemy sprecyzowane przez organ państwowy (Minister Sprawiedliwości). Należałoby bowiem za nieracjonalne uznać takie działania władz publicznych, które z jednej strony zlecają realizację określonych zadań, przeznaczając na ten cel środki publiczne, a z drugiej strony uniemożliwiają ich skuteczną realizację poprzez odmowę udostępnienia informacji publicznej przetworzonej” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 r., II SA/Wa 983/13, Legalis nr 791760). Wydaje się, że istotne jest tu indywidualne traktowanie każdego wniosku i unikanie formułowania tez generalizujących, które częstokroć mogą okazać się błędne. Trafnie w jednym z nowszych orzeczeń wskazano, że „do kategorii podmiotów mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można m.in. jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców - jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich *badania naukowych* wspieranych przez sferę publiczną, np. grantem” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2021 r., II SA/Po 412/21, LEX nr 3286883).

organy administracji, przyjdzie zastanowić się nad tym, czy w obecnym stanie prawnym takie zachowanie może być uznane za przestępstwo, a jeżeli tak, to jaka powinna być jego kwalifikacja prawna.

Innym ważkim badawczo problemem, przy tym istotnym z praktycznego punktu widzenia, jest rodzaj rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, jak również przysługujący stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia środek zaskarżenia. O ile *prima vista* rzeczą najzupełniej oczywistą wydaje się to, że w przedmiocie wymierzenia grzywny sąd orzeka postanowieniem, na które przysługuje stronie zażalenie do NSA, o tyle dalsze rozważania pokażą, że w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych kwestia ta nie jest tak jednoznacznie rozstrzygana, co może powodować dezorientację stron postępowania, zwłaszcza gdy występują w procesie bez profesjonalnego pełnomocnika.

Kompleksowa analiza zakładanych oraz osiągniętych rezultatów wprowadzenia regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. pozwoli na wyodrębnienie podmiotów, które tę regulację są zobowiązane stosować, jak również korzystających i tracących na jej wprowadzeniu. W końcowej części rozprawy przyjdzie pochylić się nad powiązaniem zachodzącymi pomiędzy tymi podmiotami, a źródłami i dysponentami schematu działania.

## 2. Istota grzywny jako sankcji negatywnej

Kary o charakterze majątkowym były stosowane od pradziejów, natomiast różna była ich forma i zakres stosowania<sup>454</sup>. Oprócz grzywny znana była też nawiązka, czy konfiskata mienia. Grzywna w obecnym rozumieniu tego słowa zyskała na popularności w drugiej połowie XIX wieku. Oczywiście wymierzano ją za lżejsze przestępstwa, przy czym już wtedy (np. w hiszpańskim kodeksie z 1870 r.) brano pod uwagę sytuację majątkową karanego, co bez wątpienia było przejawem daleko idącej humanizacji prawa karnego<sup>455</sup>.

---

<sup>454</sup> Por. M. Domian, M. Pieńkowska, *Kara grzywny w polskim prawie karnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2013, nr 1, s. 60-66.

<sup>455</sup> Por. A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, wyd. 1, Warszawa 2008, s. 412. Odnośnie grzywny we współcześnie obowiązujących regulacjach penalnych, zob. J. Szumski, *O celowości recepcji systemu grzywien stawek dziennych*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2, s. 72-79; B. Kolasiński, *Kara grzywny w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 3, s. 13-33; J. Szumski, *Uwagi o samoistnej karze grzywny*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 1, s. 7-20.

Istotnym celem ustanawiania sankcji jest spowodowanie odpowiedniej motywacji stosowania się do norm prawnych po stronie ich podmiotów<sup>456</sup>. Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie, „kara grzywny polega na nałożeniu obowiązku zapłaty pewnej sumy pieniędzy, zwykle na rzecz państwa. Cechuje się ona dużą elastycznością i podzielnością”<sup>457</sup>. Z oczywistych względów grzywna zaliczana jest do sankcji o charakterze wolnościowym<sup>458</sup>.

Generalnie rzecz ujmując, instytucja grzywny nie ma jednolitego charakteru. O ile w rozumieniu potocznym grzywna z pewnością kojarzy się z karą finansową (pieniężną), o tyle w systemie prawa polskiego nie brakuje grzywien mających charakter środka przymuszającego. Na tle art. 119 § 1 i 2 u.p.e.a.<sup>459</sup> Zbigniew Leoński trafnie wskazuje, że grzywna statuowana tym przepisem nie jest środkiem stosowanym za popełnienie deliktu typu karnego, lecz zmierza do wykonania obowiązku. Różnica przejawia się nie tylko w celu, jaki przyświeca wymierzeniu grzywny, ale też w możliwości wielokrotnego wymierzania grzywny przymuszającej (albowiem nie znajdzie tu zastosowania zasada *ne bis in idem*)<sup>460</sup>. Inną cechą dystynktywną grzywny w celu przymuszenia jest możliwość nałożenia jej nie tylko na osoby fizyczne, ale też na osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Z kolei rzeczą bez mała oczywistą w demokratycznym państwie prawnym jest to, że grzywna ma charakter osobisty, czyli nie przechodzi na następcę prawnego osoby, której została ona wymierzona<sup>461</sup>. Dotyczy to oczywiście zarówno grzywien mających charakter sankcji, grzywien przymuszających, jak i grzywien o charakterze mieszanym. Zbliżony do opisanego wyżej charakter ma też przykładowo grzywna, o jakiej mowa w art. 1051 § 1 k.p.c.<sup>462</sup>, co nie powinno dziwić, skoro tak jeden jak i drugi z wymienionych przepisów

---

<sup>456</sup> Por. A. Kociołek-Pęksa, W. Pęksa, *O wielowymiarowości i niejednoznaczności sankcji w prawie. Teoretyczno-prawne i filozoficzno-prawne zagadnienia sankcji prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 11.

<sup>457</sup> J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 506; zob. także J. Warylewski, *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007, s. 207; A. Kwaśniak, *Kara grzywny*, [w:] *Wykład części ogólnej polskiego prawa karnego. Kompendium*, J. Kil (red.), Sosnowiec 2022, s. 135.

<sup>458</sup> Por. B. Stańko-Kawecka, *Polityka karna i penitencjarna między punitaryzmem i menedżeryzmem*, Warszawa 2020, s. 184.

<sup>459</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm. – dalej jako: „u.p.e.a.”.

<sup>460</sup> Por. Z. Leoński, *Komentarz do art. 119 u.p.e.a.*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczyła, wyd. 3, Warszawa 2005, s. 529. Szerzej na temat charakterystycznych cech grzywny przymuszającej, zob. P. Mąkowska, *Grzywna w celu przymuszenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – jej geneza i charakter prawny*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 7-8, s. 27-40.

<sup>461</sup> Por. Z. Leoński, *Komentarz do art. 119...*, s. 539.

<sup>462</sup> Por. postanowienie SN z dnia 18 marca 1983 r., I CZ 73/83, Legalis nr 23717; a także uchwały SN z dnia 23 stycznia 1970 r., III CZP 100/69, OSNCP 1970, nr 7-8, poz. 127 i z dnia 30 kwietnia 1993, III CZP 45/93, OSP 1993, nr 12, poz. 247; a z nowszych orzeczeń postanowienie SO w Suwałkach z dnia 11 czerwca 2018 r., III Pz 3/18, Legalis nr 1995559. Analogicznie charakter opisanej grzywny jest oceniany w doktrynie, tytułem przykładu zob.: A. Żurawik, *Tryb egzekucji sądowej czynności niezastępowalnych*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 14, s. 743; M. Romańska, O. Leśniak, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, wyd. 3,

dotyczy zasadniczo tego samego zagadnienia, a mianowicie egzekucji czynności niezastępowalnych, jedynie w odmiennych reżimach ustawowych. Ten sam Autor wskazuje jednak na występowanie w krajowym porządku prawnym grzywien, w przypadku których różnica pomiędzy grzywną jako środkiem przymuszającym a grzywną jako sankcją karną zaciera się (jak choćby grzywna wymierzana świadkowi lub biegłemu w trybie art. 88 § 1 k.p.a.)<sup>463</sup>.

Przechodząc do zasadniczego nurtu rozważań warto w powyższym kontekście zwrócić uwagę na mieszany charakter grzywny wymierzonej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Szerzej temat ten zostanie omówiony w dalszej części wywodu, w chwili obecnej należy jedynie wskazać, że grzywna ta nie ma stanowić jedynie represji (odpłaty) na organie administracji za naruszenie ustawowego obowiązku przekazania skargi sądowi. Na równi z funkcją represyjną grzywny w doktrynie i orzecznictwie stawia się funkcję dyscyplinującą i prewencyjną. Przyjmuje się zatem, że grzywna ma charakter mieszany<sup>464</sup>. Orzecznictwo sądowe zna przypadki uchylania postanowień sądów wojewódzkich przez Naczelny Sąd Administracyjny z tej przyczyny, że nie dostrzeżono instytucji grzywny w całej jej złożoności i – przykładowo – sąd I instancji skupił się tylko na jej represyjnym wymiarze, pomijając pozostałe. Przypadki te zostaną omówione na dalszym etapie rozważań.

Konkludując, grzywna jest sankcją negatywną, stanowiącą co do zasady odpłatę za bezprawne zachowanie, godzącą w dobra materialne podmiotu karanego. Grzywna wymierzana przez sądy administracyjne w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. – poza odpłatą za bezprawne przetrzymanie skargi przez organ administracji publicznej – ma na celu również zdyscyplinowanie tego organu do zgodnego z prawem postępowania oraz prewencyjne oddziaływanie na przyszłe postępowanie zarówno organu karanego (w ramach prewencji indywidualnej), jak i wszystkich pozostałych na skutek upublicznienia orzeczeń o wymierzeniu grzywny (w ramach prewencji generalnej).

---

Warszawa 2016, s. 1204; F. Zedler, *Grzywna i areszt w celu przymuszenia dłużnika do dokonania lub zaniechania czynności według Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, A. Szwarc (red.), Poznań 1999, s. 322; J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019, s. 236; A. Marciniak, *Pojęcie i system środków przymusu w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Problemy Egzekucji” 2002, nr 21, s. 14.

<sup>463</sup> Por. Z. Leoński, *Komentarz do art. 119...*, s. 530; szerzej: Z. Leoński, *Sankcje karno-administracyjne a środki egzekucji administracyjnej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1963, nr 6, s. 63 i n.

<sup>464</sup> Por. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Komentarz do art. 55 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015, s. 345 i powołane tam orzecznictwo.

### 3. Forma rozstrzygnięcia

Jak się okazuje, to czy w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny sąd administracyjny orzeka wyrokiem czy postanowieniem, nie jest rozstrzygane jednolicie. Zgodnie z art. 132 p.p.s.a., sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem. Wedle zaś art. 160 p.p.s.a. jeżeli ustawa niniejsza nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia. Moim zdaniem, grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. powinna być wymierzana postanowieniem, czego potwierdzeniem jest zdanie drugie tego przepisu w brzmieniu „postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym”. Przyjdzie zatem zastanowić się, co w sytuacji, w której sąd administracyjny orzeknie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny wyrokiem, a nie postanowieniem.

W literaturze komentarzowej<sup>465</sup>, jak również w orzecznictwie<sup>466</sup>, można spotkać się z poglądem, wedle którego skoro rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno nastąpić w formie postanowienia, to za dopuszczalne należy uznać przyjęcie przez sąd formy wyroku. Problem polega jednak nie tylko na nazwie orzeczenia, ale również, a może przede wszystkim, na trybie jego zaskarżenia. Wyrok bez wątplenia ma formę bardziej solenną niż postanowienie, jest jednak zarezerwowany dla merytorycznych rozstrzygnięć spraw sądowych (co do istoty). W postępowaniu sądownoadministracyjnym wszystkie wyroki wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne są zaskarżalne skargą kasacyjną (na wniesienie której strona ma 30 dni), natomiast część postanowień – w tym postanowienia w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny – zaskarżyć można zażaleniem (termin na wniesienie 7 dni). Wydanie zatem wyroku w miejsce postanowienia znacząco ogranicza prawo do sądu stron postępowania, gdyż w takiej sytuacji chcąc zaskarżyć rozstrzygnięcie muszą one wnieść bardziej sformalizowany środek zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, co więcej, środek – w przeciwieństwie do zażalenia – objęty przymusem adwokacko-radcowskim.

Zagadnienie to nie jest całkiem nowe. Na gruncie procedury cywilnej Janusz Jankowski snuł rozważania „czy o istocie orzeczenia, a co za tym idzie także środka odwoławczego, decyduje postać nadana orzeczeniu przez sąd, czy też przedmiot rozstrzygnięcia”<sup>467</sup>. Za przyjęciem decydującej roli postaci rozstrzygnięcia, zdaniem niektórych powołanych przez Janusza Jankowskiego Autorów, stoi interes stron

---

<sup>465</sup> Por. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Komentarz do art. 55...*, s. 345.

<sup>466</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 5 marca 2008 r., II OSK 774/06, Legalis nr 127102.

<sup>467</sup> J. Jankowski, *Wadliwa postać orzeczenia sądu I instancji w procesie cywilnym*, „Palestra” 1987, nr 12, s. 20.

postępowania, które mają prawo działać w zaufaniu do sądu i udzielanych przez sąd pouczeń<sup>468</sup>. Rzecz jednak w tym, że – co wspomniałem wyżej – w postępowaniu sądownoadministracyjnym interes strony byłby jednak pełniej zabezpieczony, gdyby mogła ona zaskarżyć niekorzystne dla niej orzeczenie zażaleniem, a nie skargą kasacyjną. Poglądów wypracowanych w doktrynie na gruncie procedury cywilnej nie można zatem w prosty sposób transponować do procedury sądownoadministracyjnej. Wracając do rozważań cytowanego Autora, za koncepcją o decydującej roli przedmiotu rozstrzygnięcia ma przemawiać ustawowe określenie wyroku jako orzeczenia rozstrzygającego istotę sprawy. Skoro bowiem taką rolę wyrokowi nadał ustawodawca, to niepodobna przyjąć, by sąd mógł wydawać wyrok zamiennie z postanowieniem wbrew intencjom prawodawcy. Na gruncie procedury sądownoadministracyjnej istotą sprawy jest legalność zaskarżonego aktu albo bezczynności administracji publicznej, nie zaś wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie skargi sądowi. Postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w doktrynie trafnie zalicza się do postępowań pomocniczych<sup>469</sup>. Trudno odmówić racji, że postępowanie to ma charakter akcesoryjny względem sprawy głównej, gdyż jego celem jest doprowadzenie do możliwości rozpoznania przez sąd sprawy zainicjowanej skargą, której organ administracji nie przesłał – z naruszeniem art. 54 § 2 p.p.s.a. – sądowi administracyjnemu<sup>470</sup>. Z powołaniem na zasadę formalizmu postępowania, ale też przy uwzględnieniu interesów stron procesu, Janusz Jankowski opowiedział się ostatecznie za decydującą rolą przedmiotu rozstrzygnięcia, nie zaś nadanej mu przez sąd formy<sup>471</sup>. Podzielając w pełni ten pogląd należy wskazać, że każde orzeczenie sądu administracyjnego rozstrzygające kwestię wymierzenia organowi administracji publicznej grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., będzie postanowieniem, niezależnie od formy (nazwy) nadanej temu orzeczeniu przez sąd (wyroku, czy np. zarządzenia). Wobec tego niezależnie od formy, w jakiej sąd orzekł w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, orzeczenie to będzie zaskarżalne zażaleniem na podstawie art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. Szerzej na ten temat w dalszych rozważaniach poświęconych przysługującym stronie środkom zaskarżenia.

Podsumowując ten etap rozważań, rozstrzygnięcie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny powinno nastąpić w formie postanowienia. Jeżeli zaś sąd wadliwie wyda

---

<sup>468</sup> Jako zwolennika tego poglądu, cytowany Autor wymienia m.in. B. Bładowskiego, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 54.

<sup>469</sup> Por. B. Adamiak, *Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2013, s. 104.

<sup>470</sup> Por. W. Sawczuk, *Środki dyscyplinujące organ*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, R. Hauser, J. Drachal (red.), wyd. 2, Warszawa 2018, s. 340.

<sup>471</sup> Por. J. Jankowski, *Wadliwa postać...*, s. 21-24.



w tym zakresie wyrok, strona postępowania – biorąc pod uwagę treść rozstrzygnięcia, a nie nadaną mu przez sąd zewnętrzną formę – jest uprawniona do potraktowania tego rozstrzygnięcia jako postanowienia i wywiedzenia adekwatnego w tym zakresie środka odwoławczego do NSA.

#### 4. Środki zaskarżenia

W punkcie wyjścia do rozważań obejmujących środki prawne przysługujące stronom postępowania sądowego, przyjdzie pochylić się nad zagadnieniem wadliwego sformułowania orzeczenia przez sąd administracyjny. W sytuacji gdy – jak to miało miejsce w przywołanej wcześniej sprawie rozstrzyganej pod sygn. akt II OSK 774/06 – sąd w jednym wyroku orzeknie co do *meritum* sprawy i co do kwestii wymierzenia grzywny, punkt, czy też fragment wyroku dotyczący ukarania grzywną należy traktować jako osobne postanowienie zawarte w wyroku (*per analogiam* do postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania). Tu rodzi się kolejny problem. Merytoryczna część wyroku bowiem będzie podlegała zaskarżeniu skargą kasacyjną, zaś część dotycząca grzywny – jak wspomniałem wyżej – zażaleniem. Co w sytuacji, w której strona skarżąca kasacyjnie będzie niezadowolona z obu tych części wyroku? Problem ten nie występuje w przypadku postanowienia o kosztach postępowania zawartego w treści wyroku, albowiem orzeczenie o kosztach ma zawsze charakter akcesoryjny względem orzeczenia głównego i dzieli jego los. Zaskarżenie skargą kasacyjną wyroku co do *meritum* obejmuje zatem z reguły również orzeczenie o kosztach. Tożsamyh uwag nie można w żadnym razie odnieść do relacji zachodzących pomiędzy merytoryczną częścią wyroku a postanowieniem w przedmiocie ukarania grzywną. Owszem, w doktrynie wskazuje się na akcesoryjny charakter postępowania prowadzonego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. względem postępowania głównego, niemniej nie można przyjąć, by jedno postępowanie z drugim było na tyle powiązane, że dzieliłoby jego los. Wniosek o wymierzenie organowi grzywny wszczyna jednak odrębne postępowanie sądowe<sup>472</sup>, choć w pewien sposób powiązane z postępowaniem zainicjowanym skargą. Bez trudu można jednak sobie wyobrazić sytuację, w której sąd administracyjny uwzględni skargę, lecz oddała wniosek o wymierzenie organowi grzywny i na odwrót. Trudno zatem przyjąć koncepcję, zgodnie z którą w razie wadliwego umieszczenia przez sąd I instancji orzeczenia w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny w treści wyroku rozstrzygającego sprawę co

---

<sup>472</sup> Por. uchwałę NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08, ONSA i WSA 2008, nr 3, poz. 42, s. 17.

do istoty, można było zakresem skargi kasacyjnej objąć całość rozstrzygnięcia. Wydaje się, że w takim wypadku osobie niezadowolonej z całokształtu rozstrzygnięcia sądu pozostaje wywiedzenie równoległe dwóch środków zaskarżenia, tj. skargi kasacyjnej zaczepiającej wyrok co do istoty (jak również kosztów postępowania) i zażalenia atakującego zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny. Sytuacja ta wydaje się być niebywale skomplikowana. Szczęśliwie jednak w znakomitej większości sądy w prawidłowej formie orzekają w przedmiocie wymierzenia organom grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>473</sup>

Nie ulega wątpliwości, że orzeczenie (które, jak wspomniałem w poprzedzającym podrozdziale, powinno przybrać formę postanowienia) rozstrzygające w przedmiocie wymierzenia organowi administracji publicznej grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest zaskarżalne. W procedurze sądoadministracyjnej występują zasadniczo dwa zwyczajne środki odwoławcze: skarga kasacyjna i zażalenie<sup>474</sup>. Zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z kolei wedle art. 194 § 1 p.p.s.a. zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia enumeratywnie wymienione w punktach 1-10 tego przepisu. Jak zatem widać, postanowienie – zależnie od jego przedmiotu – może być zaskarżone do NSA skargą kasacyjną albo zażaleniem.

Pierwszym z problemów dotyczących środków zaskarżenia, nad którym należy się pochylić, jest zatem rodzaj środka odwoławczego, którym strona postępowania sądowego może próbować wzruszyć postanowienie WSA w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny. Kwestia ta bywa bowiem rozbieżnie ujmowana tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Drugim, nie mniej istotnym, chociaż – jak się wydaje – pominiętym jak dotąd

---

<sup>473</sup> Co nie oznacza, że nie zdarzają się przypadki wydawania wyroków w tym przedmiocie; por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., IV SO/Po 20/20, Legalis nr 2579760; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 maja 2016 r., II SO/Go 2/16, Legalis nr 1475879; WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2019 r., II SO/Lu 37/18, Legalis nr 1916509; WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 r., II SO/Kr 23/10, Legalis nr 446668; WSA w Białymstoku z dnia 24 lutego 2015 r., II SO/Bk 40/14, Legalis nr 1196438; WSA w Kielcach z dnia 5 grudnia 2019 r., II SO/Ke 6/19, Legalis nr 2270318; WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2011 r., II SO/Bk 17/11, Legalis nr 481760; WSA w Kielcach z dnia 15 grudnia 2021 r., II SO/Ke 11/21, Legalis nr 2649360. Co ciekawe, zdarza się również sądom wojewódzkim połączyć w jednym wyroku merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy i orzeczenie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny; por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2014 r., II SO/Bk 37/14, Legalis nr 1191691.

<sup>474</sup> Dla zachowania przejrzystości wywodu pomijam w dalszych rozważaniach sprzeciw od zarządzenia i postanowienia referendarza sądowego – art. 167a § 2 p.p.s.a.

w piśmiennictwie problemem, jest możliwość kwestionowania w środku odwoławczym samej tylko wysokości wymierzonej grzywny (w ocenie strony – zależnie od jej pozycji procesowej – nadmiernie surowej, albo przeciwnie, nazbyt łagodnej). Przyjdzie bowiem zastanowić się nad tym, czy, a jeżeli tak to w jakich okolicznościach, wadliwe określenie wysokości grzywny przez sąd wojewódzki może być traktowane jako naruszenie przepisów mogące skutkować wzruszeniem zaskarżonego rozstrzygnięcia.

#### 4.1. Środek zaskarżenia przysługujący stronie

Dyskusyjna jest kwestia środka zaskarżenia, jaki przysługuje od postanowienia w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny. Zdaniem Jana Pawła Tarno, na postanowienie takie służy skarga kasacyjna, gdyż jest to orzeczenie kończące postępowanie w sprawie<sup>475</sup>. Wobec jednoznacznego brzmienia art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a., z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Wedle powołanego przepisu, zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego (...), których przedmiotem jest ukaranie grzywną. Ustawodawca nie stwierdza zatem, że zażalenie przysługuje jedynie na postanowienie o wymierzeniu grzywny (pozytywnie rozstrzygające wniosek skarżącego w tym przedmiocie), ale przeciwnie, służy ono na wszelkie postanowienia wydane w sprawach, których przedmiotem było ukaranie grzywną. Zażalenie będzie zatem właściwym środkiem zaskarżenia w przypadku postanowienia o wymierzeniu grzywny, postanowienia oddalającego wniosek o wymierzenie grzywny, postanowienia umarzającego postępowanie z wniosku o wymierzenie grzywny, wreszcie postanowienia odrzucającego wniosek o wymierzenie grzywny<sup>476</sup>.

Należy jednak odnotować – z dezaprobatą – błędne rozstrzygnięcia przyjmowane w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłych w pierwszych latach obowiązywania regulacji procesowej. W postanowieniu z dnia 29 września 2006 r. NSA uznał, że na postanowienie wymierzające organowi grzywnę przysługuje skarga kasacyjna, nie zaś zażalenie<sup>477</sup>. Co znamienne, Sąd w treści uzasadnienia w ogóle nie odniósł się do art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. Należy w tym miejscu podkreślić, że od początku obowiązywania powołanej ustawy, niezmiennie do chwili obecnej, przepis ten przewiduje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie, którego przedmiotem jest ukaranie grzywną. Orzeczenie to zasługuje zatem na jednoznacznie negatywną ocenę. Do jeszcze bardziej wątpliwych

---

<sup>475</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 190; podobnie P. Bronny, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Bielsko-Biała 2016, s. 261.

<sup>476</sup> Co słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 28 maja 2015 r., I OZ 428/15, LEX nr 1773857 i z dnia 29 listopada 2007 r., I FZ 445/07, LEX nr 1014589.

<sup>477</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 29 września 2006 r., II OSK 1565/06, LEX nr 237137.

z prawnego punktu widzenia wniosków doszedł NSA w postanowieniu z dnia 13 marca 2007 r. Stwierdzono w nim bowiem, że z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. wynika dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem jedynie postanowienia uwzględniającego wniosek o wymierzenie organowi grzywny, nie zaś innych postanowień wydanych w sprawach zainicjowanych takim wnioskiem. Sąd administracyjny poszedł jednak w swoim rozumowaniu o krok dalej uznając, że postanowienie o wymierzeniu grzywny nie kończy postępowania w sprawie, zatem nie przysługuje od niego skarga kasacyjna<sup>478</sup>. Z zestawienia tych dwóch poglądów zdaje się wynikać, że o ile na postanowienie uwzględniające wniosek o wymierzenie organowi grzywny przysługuje zażalenie, o tyle na postanowienie oddalające taki wniosek, jak również na postanowienia o umorzeniu postępowania i o odrzuceniu wniosku – nie przysługuje żaden środek zaskarżenia (ani zażalenie, ani skarga kasacyjna). Tak sformułowanego poglądu nie sposób zaakceptować nie tylko z punktu widzenia zaprezentowanej wyżej wykładni art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a., ale również z uwagi na rudymentalne zasady systemu prawnego, w tym zasadę prawa do sądu oraz z aksjologicznego punktu widzenia. Skoro grzywna wymierzana w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma na celu zabezpieczenie realizacji prawa skarżącego do sądu, naruszonego przez organ administracji publicznej, który nie przekazał skargi sądowi, to pozbawienie skarżącego możliwości zaskarżenia do sądu wyższej instancji orzeczenia negatywnie załatwiającego jego wniosek o wymierzenie grzywny, jawi się jako wypaczenie tej instytucji. Co oczywiste, takie rozumienie przepisów procesowych godzi również w zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Rozumowanie takie prowadzi również do zaburzenia równości broni pomiędzy stronami procesu sądowego. Przegrywający sprawę organ administracji, niezadowolony z wymierzenia mu grzywny, będzie mógł bowiem skarżyć niekorzystne rozstrzygnięcie zażaleniem, ale już przegrywający skarżący, niezadowolony z oddalenia wniosku, nie będzie miał takiej możliwości. Nie tylko zatem z przyczyn natury prawnej, ale też aksjologicznej, wykładnię zaproponowaną przez Naczelnego Sąd Administracyjny w omówionym postanowieniu należy zdecydowanie odrzucić. Prawidłowe rozumienie treści art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wszelkie postanowienia w przedmiocie ukarania grzywną zaskarżalne są zażaleniem. Środek ten będzie zatem przysługiwał – co już wskazywałem – na postanowienie o wymierzeniu grzywny, oddalające wniosek o wymierzenie grzywny, odrzucające taki wniosek, wreszcie umarzające postępowanie w przedmiocie ukarania organu grzywną. Każde z nich jest bowiem postanowieniem „w przedmiocie ukarania grzywną”, jak stanowi ustawodawca, a jedynie odmiennie ów przedmiot rozstrzygają.

W pełni trafnie podnosi zatem Barbara Adamiak, że „z przepisu art. 194 § 1 pkt 10 wynika, że zażalenie przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego,

---

<sup>478</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 13 marca 2007 r., II GZ 31/07, OSG 2007, nr 4, poz. 45, s. 32.

których »przedmiotem« jest ukaranie grzywną. W przepisie tym więc chodzi nie o wynik, rozstrzygnięcie zawarte w postanowieniu, lecz o przedmiot postępowania, a to oznacza, wbrew niektórym poglądom, że zażaleniu podlegałyby nie tylko postanowienia wymierzające grzywnę, ale i odmawiające jej wymierzenia<sup>479</sup>. Pogląd ten wydaje się być zbieżny z przyjętym przeze mnie kierunkiem wykładni omawianych norm prawa procesowego.

Problematyka wynikła na tle stosowania art. 55 § 1 p.p.s.a. była już przedmiotem uchwał podejmowanych przez składy poszerzone Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozstrzygając zagadnienie prawne przedstawione przez Prezesa NSA, dnia 7 kwietnia 2008 r. skład siedmiu sędziów Izby Finansowej NSA uchwalił, że „wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy. Od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a., zgodnie z art. 173 § 1 *in fine* p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. służy stronie zażalenie, a nie skarga kasacyjna<sup>480</sup>. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd wskazał, że wniosek Prezesa NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej jest uzasadniony, bowiem w dotychczasowym orzecznictwie sądowym występowała rozbieżność stanowisk co do tego, czy postępowanie o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest odrębnym postępowaniem sądowym, czy też postępowaniem wpadkowym w ramach postępowania głównego, zainicjowanego skargą, która nie została sądowi przekazana przez organ administracji. Zwolennicy pierwszego stanowiska (które w omawianej uchwale zostało zaaprobowane) wskazywali na to, że postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny jest niezależne od postępowania ze skargi na akt lub bezczynność administracji publicznej, chociaż w pewien sposób z nim związane. Różny jest bowiem przedmiot tych postępowań<sup>481</sup>. Przekonujący w tym zakresie wydaje się pogląd zreferowany w jednym z postanowień NSA, wedle którego „można by sobie wyobrazić sytuację, w której strona złożyłaby jedynie wniosek (kierowany przecież bezpośrednio do sądu), a nie przedłożyłaby skargi organowi. W takim przypadku, gdyby przyjąć, jak tego żąda strona, że postępowanie z wniosku o wymierzenie organowi grzywny ma jedynie wpadkowy charakter, to postanowienie rozstrzygające ten wniosek nie miałoby oparcia w zawisłej sprawie, gdyż takowej by nie było. Innymi słowy gdyby nie było skargi (inicjującej sprawę), to tym bardziej nie mogłoby być w tej sprawie postępowania incydentalnego, którego byt jest zależny od bytu

---

<sup>479</sup> B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 731 i n.

<sup>480</sup> Uchwała NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08, ONSA i WSA 2008, nr 3, poz. 42, s. 17.

<sup>481</sup> Co podkreślił jeden z glosatorów aprobujących omawianą uchwałę; por. W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6 (21), s. 132 i n.

samej sprawy”<sup>482</sup>. Równie przekonująco w głosie aprobującej do omawianej uchwały Janusz Borkowski zaznaczył, że „cechą kwestii wypadkowej jest ścisły związek z treścią merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy głównej”<sup>483</sup>. W istocie trudno dostrzec taki związek pomiędzy orzeczeniem o wymierzeniu organowi grzywny, a (na ogół późniejszym) rozstrzygnięciem o zasadności skargi na działalność tego organu. Związek jest jedynie formalny i polega na tym, że wymierzenie grzywny organowi administracji może spowodować przekazanie skargi sądowi i w konsekwencji jej rozpoznanie. Trudno jednak wskazać na jakiegokolwiek związki merytoryczne. Przeciwny pogląd bazuje na konstytucyjnym prawie do sądu, które – zdaniem jego zwolenników – doznałoby uszczerbku, gdyby żądać od strony uiszczenia odrębnego wpisu od skargi i odrębnego wpisu od wniosku o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie tej skargi sądowi. W ocenie zwolenników tego poglądu, nie może zatem wszczynać odrębnego postępowania wniosek wywołany obstrukcją ze strony organu administracji publicznej, zwłaszcza, że postępowanie główne jest zawisłe już z chwilą wniesienia skargi do skarżonego organu<sup>484</sup>.

Po części należy przyznać rację Autorkom *votum separatum* od wskazanej uchwały, SNSA Małgorzacie Jaśkowskiej i SNSA Joannie Kabat-Rembelskiej, w zakresie, w jakim wskazują, że w istocie postępowanie przed sądem administracyjnym zostaje wszczęte w chwili wniesienia skargi do organu administracji, a nie dopiero z chwilą przekazania skargi sądowi administracyjnemu. Z treści uchwały wynika bowiem wniosek przeciwny, w świetle poczynionych wcześniej rozważań, trudny do zaakceptowania. W mojej ocenie ta niewątpliwa wada uzasadnienia uchwały NSA<sup>485</sup> nie przekreśla jednak prawidłowości poczynionych przez skład poszerzony NSA ustaleń, z przyczyn, o których szerzej była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Natomiast słuszność uwag Auterek zdania odrębnego dotyczących barier formalnych i ekonomicznych stwarzanych skarżącemu, którego skarga z naruszeniem prawa nie została przekazana sądowi, powinna być postrzegana przede wszystkim w obszarze *lege ferenda*, do czego przyjdzie jeszcze wrócić w dalszych wywodach. Ostatecznie zwyciężskim okazał się być pogląd, że postępowanie zainicjowane

---

<sup>482</sup> Postanowienie NSA z dnia 11 października 2006 r., I FZ 298/06, Legalis nr 94648; podobnie postanowienia NSA z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 1018/04, Legalis nr 90587; z dnia 3 kwietnia 2007 r., II GZ 46/07, Legalis nr 651408; z dnia 23 maja 2007 r., II GZ 77/07, Legalis nr 651327; z dnia 8 kwietnia 2008 r., I FZ 145/08, Legalis nr 119246; z dnia 8 listopada 2007 r., II OZ 1104/07, Legalis nr 174316 i z dnia 13 marca 2007 r., II GZ 35/07, Legalis nr 651206.

<sup>483</sup> J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 9, s. 609 i n.

<sup>484</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05, OSG 2006, nr 4, poz. 36, s. 35 z glosą aprobującą K. Kaszubowskiego, *Obowiązek przekazania...*, s. 37-46.

<sup>485</sup> Co trafnie dostrzeżono i skrytykowano w głosie do omawianej uchwały; por. A. Błaszczynska, *Wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze P.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 P.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 P.p.s.a. pobiera się wpis sądowy. Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 69-81.

wnioskiem o wymierzenie grzywny jest postępowaniem sądowym odrębnym od postępowania głównego, zainicjowanego skargą, nie zaś postępowaniem wpadkowym – co moim zdaniem zasługuje na aprobatę.

Drugi problem będący przedmiotem uchwały wyjaśniającej dotyczy wykładni art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a., zgodnie z którym zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia, których przedmiotem jest ukaranie grzywną. W tym zakresie ukształtowały się dwa kierunki orzecznicze. Zgodnie z pierwszym z nich, każde postanowienie kończące postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest zaskarżalne zażaleniem<sup>486</sup>. Zgodnie z drugim poglądem, zażalenie w trybie art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. przysługuje jedynie na postanowienie o ukaraniu grzywną (tj. postanowienie uwzględniające wniosek o wymierzenie grzywny), natomiast pozostałe postanowienia wydane w postępowaniu prowadzonym w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. zaskarżyć można jedynie skargą kasacyjną. Należy wskazać na niedostatki tego drugiego poglądu. Wydaje się on bowiem stać w sprzeczności z podstawową, językową wykładnią komentowanego przepisu procedury. W jednym z najczęściej cytowanych orzeczeń, Naczelny Sąd Administracyjny wskazując na konieczność skarżenia postanowienia wydanego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. skargą kasacyjną, skupił się na tym, iż jest to postanowienie kończące odrębne postępowanie, które w rozumieniu art. 173 § 1 p.p.s.a. – zdaniem Sądu – powinno być zaskarżone skargą kasacyjną, całkowicie przy tym pomijając treść art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a.<sup>487</sup> Z kolei o wykładnię powołanego przepisu, aczkolwiek wysoce oszczędną, pokusił się NSA w jednym z nowszych orzeczeń uznając, że treść art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. jednoznacznie wskazuje na to, że wolą ustawodawcy było objęcie możliwością zaskarżenia zażaleniem jedynie postanowienia o wymierzeniu grzywny, nie zaś innych postanowień wydawanych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>488</sup>

Należy wskazać, że słabością rozumowania zawężającego możliwość zaskarżenia zażaleniem postanowienia wydanego w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. li tylko do postanowień uwzględniających wnioski (czyli o ukaraniu grzywną) jest niedostrzeżenie różnicy zachodzącej pomiędzy zwrotem „postanowienie o ukaraniu grzywną” a zwrotem „postanowienie w przedmiocie ukarania grzywną”<sup>489</sup>. Trzeba podkreślić, że prawodawca w art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. używa tego ostatniego sformułowania. O ile zatem mocą

<sup>486</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2008 r., II GZ 78/08, Legalis nr 821748.

<sup>487</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 1024/06, ONSA i WSA 2006, nr 6, poz. 156, s. 45. Podobny pogląd wyraził NSA w postanowieniach z dnia 14 marca 2006 r., II OSK 262/06, Legalis nr 616412 i z dnia 1 kwietnia 2005 r., II OZ 212/05, Legalis nr 2225104.

<sup>488</sup> Por. postanowienia NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., I OZ 10/14, Legalis nr 799953; z dnia 13 marca 2007 r., II GZ 31/07, OSG 2007, nr 4, poz. 45, s. 32; wyrok NSA z dnia 13 września 2005 r., FSK 2388/04, Legalis nr 88118.

<sup>489</sup> Słusznie w komentowanej uchwale NSA wskazał natomiast, że nie ma istotnego znaczenia rozróżnienie pomiędzy zwrotami „ukaranie grzywną” a „wymierzenie grzywny”, które na gruncie prowadzonych rozważań powinny być traktowane synonimicznie.

postanowienia o ukaraniu grzywną ktoś musiał zostać ukarany grzywną (gdyż w przeciwnym razie byłoby to np. postanowienie o odmowie ukarania grzywną), o tyle postanowienie w przedmiocie ukarania grzywną ma to ukaranie za ledwie za przedmiot, można natomiast w przedmiocie ukarania orzec pozytywnie (o ukaraniu), negatywnie (o odmowie ukarania, a ściślej rzecz ujmując o oddaleniu wniosku o ukaranie), wreszcie orzec od strony formalnej (o odrzuceniu wniosku o ukaranie, o umorzeniu postępowania w przedmiocie ukarania). Każde z tych czterech możliwych do wydania orzeczeń będzie orzeczeniem w przedmiocie ukarania grzywną, gdyż to właśnie stanowiło przedmiot rozpoznania sądu administracyjnego, a zatem również przedmiot rozstrzygnięcia. Chodzi tu wszakże nie o wynik (rezultat) postępowania, ale o jego przedmiot. Wolą ustawodawcy zatem jednoznacznie było objęcie zakresem hipotezy normy prawnej art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. wszelkich postanowień wydawanych w postępowaniach prowadzonych w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., a nie tylko postanowień pozytywnych i nie należy przy tym sięgać do jakichkolwiek innych metod wykładni, aniżeli tylko do wykładni językowej. Wypada wskazać na jeszcze jeden mankament rozumowania zawężającego możliwość wniesienia zażalenia. Otóż gdyby przyjęć ten tok wykładni przepisów procedury, prowadziłyby to do nieakceptowalnej z punktu widzenia zasady równości stron postępowania (będącej przecież istotną składową metazasady prawa do sądu) asymetrii w zakresie środków zaskarżenia przysługujących stronom<sup>490</sup>. Otóż niezadowolonemu z wymierzenia grzywny organowi administracji przysługiwałoby zażalenie do NSA, ale już niezadowolony z oddalenia wniosku skarżący musiałby wnieść skargę kasacyjną. Świadczyłoby to o znaczącej nierównowadze sił i to na korzyść (z reguły i tak silniejszego) organu władzy publicznej. Rozwiązanie takie wydaje się być zatem nie do zaakceptowania z punktu widzenia pryncypiów porządku prawnego.

Podsumowując rozważania dotyczące uchwały II FPS 1/08 należy jedynie – przy generalnej aprobacie dla treści uchwały – nie zgodzić się z koniecznością uiszczenia wpisu sądowego od wniosku o wymierzenie organowi grzywny. Przy czym zaznaczenia wymaga, że jest to raczej niezgodą z obowiązującym stanem prawnym, aniżeli z jego interpretacją przyjętą przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Innymi słowy, o ile trafnie NSA uznał, że od wniosku składanego w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy (aktualnie wynoszący 100 zł), o tyle należałoby postulować zwolnienie przedmiotowe tego rodzaju

---

<sup>490</sup> Jedynie *in margine* przyjdzie wskazać, że taka asymetria występuje w kwestii uzasadniania wyroków WSA i ponoszenia kosztów (opłat kancelaryjnych) z tym związanych. Zgodnie z art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a. z urzędu i bez opłat sądowych uzasadniane są jedynie wyroki WSA uwzględniające skargę. Wyroki oddalające skargę Sąd uzasadnia na wniosek i za opłatą kancelaryjną wynoszącą 100 zł. W sposób oczywisty czyni to uprzywilejowaną pozycję organu administracji, bowiem w razie przegranej otrzyma on bezpłatnie i bez konieczności składania odrębnego wniosku uzasadnienie wyroku pozwalające na wniesienie skargi kasacyjnej. Skarżący w razie przegranej będzie zobligowany do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku i uiszczenia opłaty kancelaryjnej. Zagadnienie to wykracza jednak znacząco poza ramy niniejszej rozprawy, natomiast z całą pewnością wymaga odrębnego opracowania.



wniosków od opłat sądowych, ponieważ wniosek ten służy w swej istocie dochodzeniu przez skarżącego konstytucyjnego prawa do sądu, naruszonego przez bezprawnie działające organy państwa, toteż z aksjologicznego punktu widzenia pobieranie opłat sądowych za rozpoznanie takiego wniosku jawi się jako wątpliwe<sup>491</sup>.

Należy również odnotować postulat *de lege ferenda*, objęcia postanowień w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. zażaleniem poziomym do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który jednak rozpoznawałby ten środek zaskarżenia w innym składzie<sup>492</sup>. Wydaje się, że realizacja tego postulatu mogłaby wpłynąć na przyspieszenie postępowania w tym zakresie.

#### **4.2. Dopuszczalność zaskarżenia samej wysokości grzywny**

Należy zastanowić się, czy przedmiotem zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego może być nieprawidłowa – w ocenie żalącego – wysokość wymierzonej grzywny. Zgodnie z art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2. Oznacza to, że przez wzgląd na odpowiednie stosowanie art. 174 p.p.s.a. w postępowaniu zażaleniowym, uwzględnienie zażalenia może mieć miejsce w razie stwierdzenia przez sąd odwoławczy naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Żaden przepis nie wymienia – na wzór chociażby art. 438 pkt 4 k.p.k.<sup>493</sup> – rażącej niewspółmierności kary jako przesłanki odwoławczej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Należy też wskazać, że żaden z przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zawiera dyrektyw wymiaru kary, uchybienie którym mogłoby być ewentualnie potraktowane jako naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. O ile ustalenie przez ustawodawcę bardzo szerokich granic kwotowych grzywien wymierzanych w trybie omawianej ustawy (od 1 gr do ponad 50 000 zł), przy jednoczesnym nieokreśleniu dyrektyw,

---

<sup>491</sup> Należy tytułem przykładu wskazać, że wniesienie do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej, wolne jest od jakichkolwiek opłat.

<sup>492</sup> Por. S. Cheba, *Usprawnienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (uwagi prawnoporównawcze z niemieckim modelem zaskarżenia orzeczeń)*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019, s. 78.

<sup>493</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 – dalej jako: „k.p.k.”.

jakimi sąd powinien się kierować wymierzając grzywnę<sup>494</sup>, należy ocenić zdecydowanie negatywnie, o tyle w mojej ocenie w tym stanie prawnym nie sposób przyjąć, by wysokość grzywny mogła stanowić skuteczny zarzut podniesiony w zażaleniu. Mogłoby tak być jedynie wówczas, gdyby wymierzona przez sąd administracyjny grzywna przekraczała ustawowe maksimum wynikające z art. 154 § 6 p.p.s.a. Wtedy bowiem sąd naruszyłby wymieniony przepis, zatem doszłoby do obrazy przepisów postępowania mającej istotny wpływ na wynik sprawy. W przeciwnym wypadku *de lege lata* zaskarżenie przez żalącego wysokości wymierzonej grzywny nie powinno skutkować wzruszeniem zaskarżonego postanowienia.

Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady uznaje swoją kompetencję do ingerowania w wysokość grzywny wymierzonej przez sądy pierwszej instancji, a tym samym potwierdza możliwość oparcia środka zaskarżenia na zarzucie niewspółmierności wymierzonej grzywny. Postanowieniem z dnia 20 listopada 2018 r. NSA co prawda oddalił zażalenie, jednak dokonał merytorycznej kontroli postanowienia WSA w Warszawie w oparciu o zarzut niewspółmierności (w tym przypadku: przesadnej łagodności) wymierzonej grzywny<sup>495</sup>. W innym postanowieniu NSA również dokonał oceny wysokości wymierzonej grzywny, chociaż w tym przypadku żalący nie kwestionował akurat kwoty, tylko sam fakt wymierzenia grzywny<sup>496</sup>. Nieco dalej posunął się Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OZ 227/12, obniżając wymierzoną wójtowi gminy przez WSA w Warszawie<sup>497</sup> grzywnę z 1 500 zł do 200 zł. Jak stwierdził sąd odwoławczy, „wysokość grzywny ustalona przez Sąd pierwszej instancji jest zawyżona i nieadekwatna do niewypełnienia ciążącego na organie obowiązku, biorąc pod uwagę znaczną ilość wniosków kierowanych przez stronę do Wójta Gminy K. o udostępnienie informacji publicznej oraz okres przekroczenia ustawowego terminu. Tym bardziej, że w tożsamych sprawach, przy niemal identycznym stanie faktycznym spraw, orzekane były względem organu grzywny w wysokości od 200 (dwieście) do 500 (pięćset) złotych. Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w okolicznościach niniejszej sprawy, zasadnym będzie obniżenie kary grzywny wymierzonej organowi do kwoty 200 (dwieście) złotych”<sup>498</sup>. Dokładnie

---

<sup>494</sup> Zdarza się, że o określenie dyrektyw wymiaru grzywny pokusi się skład orzekający sądu administracyjnego. Przykładowo w jednym z postanowień Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. „pozwala na wymierzenie grzywny w wysokości adekwatnej do stopnia niewypełnienia przez organ obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., uwzględnienia okresu w jakim pozostawał on w zwłoce oraz okoliczności faktycznych, które legły u podstaw uchybienia przez organ ustawowemu terminowi na przekazanie sprawy do Sądu” – postanowienie NSA z dnia 11 maja 2012 r., I OZ 328/12, Legalis nr 491792.

<sup>495</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2018 r., II GZ 395/18, LEX nr 2580639.

<sup>496</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., I OZ 1940/17, LEX nr 2450478.

<sup>497</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., II SO/Wa 111/11, LEX nr 1259976.

<sup>498</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 277/12, LEX nr 1282200. Podobnie NSA w postanowieniach z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 264/12, LEX nr 1282194; z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ

przeciwny kierunek miarkowania grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. obrał NSA w postanowieniu z dnia 30 października 2014 r.<sup>499</sup>, zwiększając grzywnę wymierzoną przez WSA w Krakowie<sup>500</sup> z 500 zł do 3 200 zł. Do podwyższenia grzywny ze 100 zł do 500 zł doszło też w innej sprawie rozpoznawanej przez NSA<sup>501</sup>. Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił zażalenie wnioskodawcy (skarżącego), który kontestował zbyt niską – jego zdaniem – wysokość grzywny wymierzonej Radzie Izby Notarialnej w Warszawie. Jak wskazał Sąd odwoławczy, miarkując wysokość grzywny Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie odniósł się do innych jej funkcji, aniżeli funkcja dyscyplinująca. Sąd wskazał też na – znany Sądowi z urzędu – fakt wielokrotnego naruszania przez ten organ obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. W konsekwencji postanowienie WSA w Warszawie zostało uchylone, a sprawę przekazano temu Sądowi do ponownego rozpoznania<sup>502</sup>.

Powyższy przegląd orzecznictwa NSA wskazuje jednoznacznie na to, że pomimo braku jednoznacznej regulacji w tym zakresie na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza oparcie zażalenia na postanowienie w przedmiocie ukarania organu grzywną na zarzucie niewspółmierności wymierzonej kary i co za tym idzie możliwość zmiany tej wysokości w toku kontroli instancyjnej zapadłego orzeczenia. Wydaje się, że kwestia ta wymaga interwencji ustawodawcy, co będzie przedmiotem moich rozważań w dalszej części rozprawy.

## 5. Nadużycie prawa do sądu

Analizując regulację art. 55 § 1 p.p.s.a. nie sposób pominąć zjawiska nadużywania prawa do sądu, a konkretniej nadużywania prawa do wszczęcia postępowania zmierzającego do wymierzenia organowi grzywny. Często zjawisko takie bywa powiązane z nadużyciem prawa w szerszej płaszczyźnie, również prawnomaterialnej<sup>503</sup>. W literaturze i orzecznictwie

---

275/12, LEX nr 1282198 i z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 276/12, LEX nr 1282199. Wnioskodawcami we wszystkich tych sprawach byli – jak wynika z uzasadnień przywołanych orzeczeń – ojciec i syn nadużywający prawa do informacji publicznej i prawa do sądu.

<sup>499</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 30 października 2014 r., I OZ 972/14, LEX nr 1550675.

<sup>500</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2014 r., II SO/Kr 10/14, LEX nr 1478310.

<sup>501</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 23 września 2014 r., I OZ 759/14, LEX nr 1515135.

<sup>502</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., I OZ 731/16, LEX nr 2100855.

<sup>503</sup> Por. B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 87. W literaturze zachodnioeuropejskiej podjęto zresztą próby ujęcia nadużycia prawa w całkowitym oderwaniu od poszczególnych gałęzi prawa i ich specyfiki; zob. C. Pestalozza, *Formenmißbrauch des Staates*, München 1973, s. 62; cyt. za: M. Ćwiertnia, *Koncepcja nadużycia prawa*

za nadużycie prawa uznaje się działanie, które wprawdzie formalnie zgodne jest z prawem, jednak przyświeca jemu cel odmienny, aniżeli stał u podstaw ustanowienia danej instytucji prawnej<sup>504</sup>. Z nadużyciem prawa do sądu w sprawach o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy administracyjnej w ustawowym terminie możemy mieć do czynienia zarówno wówczas, gdy organ w pełni zrealizował obowiązki wynikające z art. 54 § 2 p.p.s.a., a strona pomimo to wniosła o wymierzenie organowi grzywny<sup>505</sup>, jak i wtedy, gdy organ obowiązkom tym uchybił, jednak uchybienie to należy uznać za na tyle nieznaczne, że przez to nie naruszające prawa strony do sądu, a mimo to wniosek został złożony<sup>506</sup>. Trafnie przy tym dostrzega Tytus Cytowski, że nadużycie prawa procesowego może dotyczyć zarówno przeciwnika procesowego strony nadużywającej prawa, jak i organów wymiaru sprawiedliwości<sup>507</sup>. Wydaje się, że najczęściej nadużycie to będzie godziło w oba wymienione podmioty (czy też grupy podmiotów). W przypadku bowiem bezzasadnego złożenia wniosku o wymierzenie organowi grzywny, organ ten jest niepotrzebnie angażowany w dodatkowe postępowanie (co poza ryzykiem, że grzywna zostanie wymierzona, angażuje konkretne środki finansowe i osobowe po stronie organu), z kolei sąd administracyjny musi rozpoznać dodatkową sprawę (co angażuje siły i środki zarówno wśród sędziów, jak i pracowników administracyjnych

---

*Christiana Pestalozzy jako uniwersalna odpowiedź na badanie problemu nadużycia prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1 (88), s. 81.

<sup>504</sup> Por. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 73-74; M. Witwer, *Zarys problematyki przeciwdziałania nadużyciom prawa procesowego cywilnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r.*, „Młody Jurysta” 2020, nr 2, s. 30-40; B. Dauter, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 74; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10, Legalis nr 340700; postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13, Legalis nr 915378; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2091/14, Legalis nr 1405796; wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21, Legalis nr 2561500; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15, Legalis nr 1332604; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, MoP 2022, nr 1, s. 7.

<sup>505</sup> Por. postanowienia WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SO/Wa 57/20, Legalis nr 2566112; WSA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., II SO/Wa 61/21, LEX nr 3344814; WSA w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2012 r., II SO/Bd 44/12, LEX nr 1281890; WSA w Bydgoszczy z dnia 28 sierpnia 2012 r., II SO/Bd 64/12, LEX nr 1281895; WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2012 r., II SO/Bd 65/12, LEX nr 1222662; WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2012 r., II SO/Bd 63/12, LEX nr 1222661; WSA w Kielcach z dnia 31 października 2012 r., II SO/Ke 10/12, LEX nr 1259947; WSA w Warszawie z dnia 6 września 2013 r., VII SO/Wa 17/13, Legalis nr 905825; WSA w Kielcach z dnia 7 sierpnia 2014 r., II SO/Ke 13/14, LEX nr 1503968; WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2015 r., VI SO/Wa 1/15, LEX nr 1998935; WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SO/Kr 20/15, LEX nr 1747967; WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2017 r., III SO/Łd 16/17, LEX nr 2387101.

<sup>506</sup> Por. postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2012 r., II SO/Go 5/12, LEX nr 1281906; WSA we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2012 r., IV SO/Wr 10/12, LEX nr 1698730; WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2013 r., V SO/Wa 1/13, LEX nr 1517429; WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2013 r., IV SO/Po 2/13, LEX nr 1323308; WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2013 r., V SO/Wa 15/12, LEX nr 1446259; WSA

w Krakowie z dnia 26 czerwca 2015 r., II SO/Kr 19/15, LEX nr 1748243; NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OZ 1013/11, Legalis nr 406802.

<sup>507</sup> Por. T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5, s. 102.

sądu, a na późniejszym etapie również archiwum). Szereg osób zostaje zatem w mniejszym lub większym stopniu uwikłanych w rozpoznanie sprawy, która z materialnego punktu widzenia nie powinna w ogóle trafić do sądu. Takie zachowanie skarżącego angażuje również środki finansowe, częstokroć trudne do jednoznacznego oszacowania<sup>508</sup>.

Należałoby zastanowić się nad sposobem przeciwdziałania zjawisku nadużycia prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Zbigniew Kmiecik z aprobatą wyraża się o obowiązującym w niektórych krajach przedsądzie, równocześnie jednak proponując wprowadzenie do ustawy procesowej możliwości odrzucenia środka zaskarżenia w przypadku stwierdzenia przez sąd nadużycia prawa przez wnoszącego<sup>509</sup>. Wydaje się jednak, że dla odrzucenia środka prawnego wniesionego przez osobę nadużywającą prawa do sądu, nie jest konieczna zmiana stanu prawnego, a wystarczy w zupełności przyjęcie odpowiedniej interpretacji normy prawnej wynikającej z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Podobnym tokiem rozumowania podążył jeden ze składów orzekających w NSA, występując do składu poszerzonego siedmiu sędziów z zapytaniem: „Czy sąd administracyjny może odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) w związku z art. 8 Konstytucji, gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nadużycie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej”<sup>510</sup>. Kanwą tego postanowienia było wytoczenie procesu sądowego Wójtowi Gminy Ustka przez osobę wnioskującą o informację publiczną, która nie zgadzała się z wysokością opłaty za udostępnienie informacji publicznej w zakresie kilkudziesięciu groszy (przy czym przed inicjacją procesu całą tę opłatę uiściła, a informację uzyskała). Co więcej, skarżąca

---

<sup>508</sup> O ile można policzyć koszt jednej teczki aktowej, czy odpowiedniej ilości kartek papieru, o tyle trudno niekiedy nawet w przybliżeniu oszacować, na jaką kwotę zostały zamortyzowane urządzenia biurowe użyte do „niepotrzebnego” postępowania, czy też ile kosztował czas pracy pracownika administracyjnego oraz sędziego, który był zobligowany sprawę rozpoznać. Do tego wszystkiego należałoby doliczyć również koszty zewnętrzne, sprowadzające się do tego, że czas poświęcony na rozpoznanie takiej sprawy, choćby najprostszej, „przesuwa kolejkę” pozostałych, niekiedy rzeczywiście istotnych postępowań, wobec czego strony postępowania sądowego, które nie nadużywają prawa, lecz korzystają z niego w sposób prawidłowy i słuszny, dłużej oczekują na wymierzenie sprawiedliwości w ich sprawach, ponieważ sąd zaangażowany jest w rozpoznawanie spraw, w których doszło do nadużycia praw procesowych, czy też skarg i wniosków w oczywisty sposób bezzasadnych. Częstokroć pieniactwo sądowe ma swoje podłoże we frustracji wynikającej z niepowodzeń życiowych, które dana osoba „odreagowuje” na organach władzy publicznej a następnie na sądach. Tytułem przykładu należałoby wskazać na postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2013 r., IV SAB/Wr 116/13, LEX nr 1418412; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2015 r., IV SAB/Wr 215/13, LEX nr 2038681; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2015 r., IV SAB/Wr 99/13, LEX nr 1815987 i postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15, LEX nr 1658232 – wszystkie dotyczące tego samego skarżącego, który nadużywa prawa do pomocy społecznej oraz prawa do sądu w stopniu, który należałoby uznać za rażący (przywołane orzeczenia stanowią zaledwie niewielki wycinek działań tego skarżącego).

<sup>509</sup> Por. Z. Kmiecik, *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10, s. 19-32.

<sup>510</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, Legalis nr 1365571.

korzystała z prawa do pomocy, którego koszty – *notabene* precyzyjnie wyliczone w omawianym postanowieniu – z jednej strony pozostawały w rażącej dysproporcji do wartości przedmiotu sporu, z drugiej zaś strony ponieśli je podatnicy, a nie sama skarżąca. Sąd pytający słusznie zwrócił uwagę na to, że ustawodawca w art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. nie precyzuje przesłanek odrzucenia skargi, czyniąc katalog tych przesłanek katalogiem otwartym. Odwołując się do koncepcji nadużycia prawa do sądu skład pytający Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie wskazał, że wszczynanie procesów w sprawach obiektywnie rzecz ujmując błahych, ogranicza prawo do sądu osobom, które korzystają z tego prawa w sprawach rzeczywiście istotnych, gdyż są one zmuszone dłużej oczekiwać na rozstrzygnięcie swoich spraw (co powinno nastąpić w rozsądnym terminie), ponieważ sąd jest absorbowany rozpoznawaniem spraw stanowiących w istocie nadużycie prawa do sądu. Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Niestety, zagadnienie prawne nie doczekało się uchwały składu poszerzonego. Postanowieniem z dnia 21 marca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny odmówił podjęcia uchwały wskazując, że kwestia dopuszczalności skargi została już rozstrzygnięta, zatem ewentualne podjęcie uchwały nie mogłoby wywrzeć wpływu na rozstrzygnięcie zawisłej przed NSA sprawy (chodziło o wydanie uchwały konkretnej)<sup>511</sup>. Z jednej strony, z uwagi na istotę uchwał konkretnych NSA, należy stanowisko to zaaprobować, z drugiej jednak strony należy wyrazić ubolewanie nad tym, że ta – w gruncie rzeczy niezwykle ciekawa, również z punktu widzenia rozważań będących motywem przewodnim niniejszej dysertacji – uchwała, nie doczekała się rozstrzygnięcia. Pozostaje wyrazić nadzieję, że problem ten doczeka się wreszcie uchwały składu siedmiu sędziów, gdyż taki sposób interpretacji przesłanek odrzucenia skargi, jaki zaproponował skład pytający NSA, wydaje się być nie tylko aksjologicznie uzasadniony, ale też może być istotnym remedium na zjawisko nadużywania prawa do sądu w sprawach administracyjnych.

Dla zobrazowania zagadnienia nadużycia prawa do sądu w kontekście wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. należy odnieść się do sytuacji będącej przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalające wniosek o wymierzenie grzywny. Jak wskazał NSA, skarżący (wnioskodawca) kieruje „do Samorządowego Kolegium Odwoławczego setki podań, których przedmiotem w 90% przypadków nie jest żądanie rozpoznania jego sprawy, lecz mnożenie bytów, które

---

<sup>511</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 21 marca 2016 r., I OPS 3/15, „Radca Prawny” 2016, nr 2, s. 206.

tylko pozornie mają charakter sprawy administracyjnej. Mechanizm działań skarżącego polega na tym, że po załatwieniu sprawy w administracyjnym toku instancji, skarżący wnosi kolejne podanie, najczęściej o wyjaśnienie wątpliwości w treści postanowienia, czy też o jego sprostowanie. Żeby tę kwestię wyjaśnić, organ musi przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i wydać stosowne rozstrzygnięcie. To z kolei powoduje, że skarżący wnosi następne podanie, w którym żąda wyjaśnienia wątpliwości w treści postanowienia, wyjaśniającego wątpliwości w poprzednim rozstrzygnięciu. Wydanie kolejnego postanowienia przez organ owocuje wystąpieniem skarżącego z kolejnym wnioskiem o jego uzupełnienie, sprostowanie lub wyjaśnienie wątpliwości, itd., itd. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego takie działania skarżącego P.S. nie zasługują na ochronę prawną, ponieważ nie są nakierowane na obronę jego interesu prawnego, a zatem stanowią nadużycie przysługującego mu prawa do terminowego załatwienia jego sprawy<sup>512</sup>. Trudno doprawdy nie zaaprobować powołanego rozstrzygnięcia zwłaszcza, że opisane zachowanie skarżącego zdaje się wskazywać na głębszy problem, i to natury medycznej a nie prawnej.

Problem nadużycia prawa do sądu przez członków rodziny prowadzącej spór z wójtem gminy dostrzegł też Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie I OZ 227/12, obniżając wymierzoną wójtowi gminy przez WSA w Warszawie<sup>513</sup> grzywnę z kwoty 1 500 zł do 200 zł. Jak stwierdził NSA, „wysokość grzywny ustalona przez Sąd pierwszej instancji jest zawyżona i nieadekwatna do niewypełnienia ciążącego na organie obowiązku, biorąc pod uwagę znaczną ilość wniosków kierowanych przez stronę do Wójta Gminy K. o udostępnienie informacji publicznej oraz okres przekroczenia ustawowego terminu. Tym bardziej, że w tożsamyh sprawach, przy niemal identycznym stanie faktycznym spraw, orzekane były względem organu grzywny w wysokości od 200 (dwieście) do 500 (pięćset) złotych. Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w okolicznościach niniejszej sprawy, zasadnym będzie obniżenie kary grzywny wymierzonej organowi do kwoty 200 (dwieście) złotych<sup>514</sup>. Widać tu znakomicie przykład nadużycia kilku praw podmiotowych,

---

<sup>512</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2016 r., I OZ 606/16, Legalis nr 1506182. Zob. również inne postanowienia NSA w sprawach z wniosków tego samego skarżącego: z dnia 12 lipca 2016 r., I OZ 605/16, LEX nr 2100792; z dnia 25 listopada 2016 r., I OZ 1383/16, LEX nr 2256147; z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 215/17, LEX nr 2292123; z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 217/17, LEX nr 2292126; z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 222/17, LEX nr 2292128; z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 221/17, LEX nr 2292129; z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 218/17, LEX nr 2292124; z dnia 7 marca 2017 r., I OZ 242/17, LEX nr 2292148 i z dnia 23 lutego 2017 r., I OZ 348/17, LEX nr 2267735.

<sup>513</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., II SO/Wa 111/11, LEX nr 1259976.

<sup>514</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 277/12, LEX nr 1282200. Podobnie NSA w postanowieniach z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 264/12, LEX nr 1282194; z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 275/12, LEX nr 1282198 i z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 276/12, LEX nr 1282199. Wnioskodawcami we

skorelowanych ze sobą, a mianowicie prawa do informacji publicznej i prawa do sądu. W tym ostatnim aspekcie nadużycie przejawia się w wielokrotnym składaniu skarg i wniosków o wymierzenie danemu organowi grzywny. Jak widać, w takich przypadkach sądy administracyjne traktują nadużycie przez stronę skarżącą prawa jako okoliczność łagodzącą, mającą wpływ na wysokość wymierzonej grzywny.

Zagadnienie pochopnego wnioskowania o wymierzenie organowi grzywny było też przedmiotem innych rozstrzygnięć. W sprawie II SO/Bk 29/17 sąd wskazał, że czas opóźnienia w przekazaniu skargi wynosił zaledwie 2 dni, co miało wpływ na wysokość grzywny<sup>515</sup>. Powodem oddalenia wniosków w sprawach II SO/Bk 1/19<sup>516</sup>, II SO/Bk 8/19<sup>517</sup>, II SO/Bk 9/19<sup>518</sup>, II SO/Bk 10/19<sup>519</sup>, II SO/Bk 11/19<sup>520</sup>, II SO/Bk 12/19<sup>521</sup>, II SO/Bk 13/19<sup>522</sup>, II SO/Bk 15/19<sup>523</sup>, II SO/Bk 16/19<sup>524</sup>, II SO/Bk 17/19<sup>525</sup>, II SO/Bk 18/19<sup>526</sup> była ocena sądu, że organ wypełnił obowiązki przewidziane art. 54 § 2 p.p.s.a. i nie było podstaw do ukarania grzywną organu, który skargę wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy przekazał w terminie. Ponadto we wszystkich sprawach poza sprawą o sygn. akt II SO/Bk 1/19 jednocześnie sąd podniósł, że organ przekazał skargę wniesioną drogą elektroniczną w formie, w jakiej została wniesiona, do elektronicznej skrzynki podawczej sądu. W sprawie o sygn. akt II SO/Bk 24/19<sup>527</sup> sąd oddalając wniosek o wymierzenie organowi grzywny stwierdził, że owszem organ dopuścił się jednodniowego uchybienia terminu do przekazania akt sprawy wraz ze skargą sądowi, jednakże, nie miało to wpływu na realizację przez skarżącego prawa do sądu. Skarga bowiem została przekazana jedynie z jednodniowym opóźnieniem, została zarejestrowana i rozpoznana przez sąd. Dlatego też, zdaniem sądu, brak jest podstaw do wymierzenia organowi grzywny. Z kolei w sprawie II SO/Bk 32/19<sup>528</sup> oddalając wniosek o wymierzenie grzywny sąd stwierdził, że organ dopełnił obowiązku przekazania skargi wraz z aktami administracyjnymi i odpowiedzią na skargę w terminie,

---

wszystkich tych sprawach byli – jak wynika z uzasadnień przywołanych orzeczeń – ojciec i syn nadużywający prawa do informacji publicznej i prawa do sądu.

<sup>515</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 30 stycznia 2018 r., II SO/Bk 29/17, Legalis nr 1735777.

<sup>516</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 11 marca 2019 r., II SO/Bk 1/19, Legalis nr 1886142.

<sup>517</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 8/19, Legalis nr 2220704.

<sup>518</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2019 r., II SO/Bk 9/19, Legalis nr 2225708.

<sup>519</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 10/19, Legalis nr 2220705.

<sup>520</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 11/19, Legalis nr 2220706.

<sup>521</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2019 r., II SO/Bk 12/19, Legalis nr 2225709.

<sup>522</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 16 września 2019 r., II SO/Bk 13/19, Legalis nr 2225764.

<sup>523</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 8 października 2019 r., II SO/Bk 15/19, Legalis nr 2233421.

<sup>524</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2019 r., II SO/Bk 16/19, Legalis nr 2236853.

<sup>525</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2019 r., II SO/Bk 17/19, Legalis nr 2237782.

<sup>526</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2019 r., II SO/Bk 18/19, Legalis nr 2237783.

<sup>527</sup> Niepubl.

<sup>528</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 5 marca 2020 r., II SO/Bk 32/19, Legalis nr 2345105.



zatem brak było podstaw do wymierzenia grzywny. Białostocki Sąd w jednym z postanowień, zgadzając się co do zasady z mieszanym charakterem grzywny, wskazał, że wiodącą funkcją grzywny jest funkcja dyscyplinująca, nie zaś funkcja represyjna. W sprawie rozpoznawanej przez WSA organ administracji wprawdzie dopuścił się 34-dniowego opóźnienia w przekazaniu skargi, jednak Sąd zwrócił uwagę na to, że skarżący złożyli wniosek o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. już po rozpoznaniu przez Sąd skargi przekazanej przez organ. Celem skarżących nie było zatem zapewnienie realizacji prawa do sądu, lecz represja na organie. W tym stanie rzeczy wniosek został oddalony<sup>529</sup>. Sąd nie omieszczał zwrócić uwagę również na nieprawidłowo sporządzoną skargę, co mogło wprowadzić organ administracji w błąd, jak również na wielość postępowań inicjowanych przez stronę skarżącą, co pozostało nie bez wpływu na kierunek rozstrzygnięcia. W podobnych okolicznościach wniosek o wymierzenie organowi grzywny oddalił krakowski sąd administracyjny. Jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia, skarżący złożyli wniosek nie tylko już po tym, jak organ przekazał skargę wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi, ale wręcz przeszło miesiąc po rozpoznaniu tej skargi<sup>530</sup>.

Nadużycie prawa do sądu jest zatem problemem, który został dostrzeżony zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądowym. Problem ten objawia się m.in. pozbawionym podstawy faktycznej wnioskowaniem o wymierzenie organowi administracji grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Zachowanie takie, u którego podstaw leży na ogół chęć dokuczenia organowi administracji, zasługuje na zdecydowanie negatywną ocenę, albowiem godzi ono nie tylko w prawnie chronione dobra organu, ale też w prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a przez to w prawo do sądu tych osób, które z prawa tego korzystają w sposób prawidłowy. Należałoby zastanowić się nad możliwością odrzucania środków prawnych, których treść w powiązaniu z okolicznościami sprawy zdaje się świadczyć o nadużyciu prawa do sądu, w trybie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. – jako niedopuszczalnych z innych przyczyn.

## **6. Nieprzekazanie skargi sądowi jako występki**

Grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest wymierzana organowi administracji, nie zaś konkretnej osobie fizycznej (urzędnikowi, pracownikowi) odpowiedzialnej za nieprzekazanie

---

<sup>529</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2009 r., II SO/Bk 11/09, LEX nr 620672.

<sup>530</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 17 października 2022 r., II SO/Kr 21/22, LEX nr 3421259.

skargi do sądu administracyjnego<sup>531</sup>. Można dyskutować, na ile to rozwiązanie jest słuszne. Wszak za zawinione zaniechanie konkretnego urzędnika, grzywną są *de facto* obciążani podatnicy (w tym częstokroć sam skarżący). Szczęśliwie istnieje możliwość skierowania przez ukarany organ administracji roszczenia regresowego wobec winnego pracownika. W przypadku funkcjonariuszy publicznych podstawą prawną będzie tu ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>532</sup>. W literaturze trafnie wskazano, że regulacja ta kreuje specyficzny stosunek obligacyjny pomiędzy funkcjonariuszem publicznym a Skarbem Państwa, gdzie funkcjonariusz, któremu przypada rola dłużnika, jest zobowiązany naprawić szkodę, jaką Skarb Państwa uprzednio naprawił obywatelowi w trybie stosownych norm prawa cywilnego<sup>533</sup>. W przypadku pracowników niebędących funkcjonariuszami publicznymi (co będzie dotyczyło zwłaszcza podmiotów niebędących organami administracji publicznej, a zobowiązanych do przekazania skargi sądowi administracyjnemu) podstawę taką będą stanowiły przepisy art. 114 i n. k.p.<sup>534</sup> W literaturze słusznie wskazano, że przed uchwaleniem pierwszej z powołanych ustaw, przepisy Kodeksu pracy znajdowały zastosowanie również do funkcjonariuszy publicznych<sup>535</sup>. Nie sposób wreszcie *a limine* wykluczyć możliwości bezpośredniego pozwania urzędnika przez osobę, która wskutek nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu poniosła szkodę<sup>536</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że rodzi to określone trudności po stronie uprawnionego, polegające na konieczności uwikłania się w kolejny (niezależny od postępowania przed sądem administracyjnym) proces, co zawsze musi wiązać się z pewnym nakładem pracy i obciążeniem finansowym.

Należy rozważyć zasadność postulatu sformułowanego przez Jana Jendroškę i Jerzego Jendroškę, zgodnie z którym „orzeczenia sądu nie wykonuje organ administracyjny a urzędnik. Dlatego też nie organ administracyjny, w sensie instytucjonalnym, a urzędnik nie wykonujący orzeczenia powinien zostać ukarany stosowną do przeciętnego wynagrodzenia

---

<sup>531</sup> Szerzej o odpowiedzialności władz publicznych, zob. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.

<sup>532</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169.

<sup>533</sup> Por. A. Franusz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariusza publicznego z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 53, s. 129.

<sup>534</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm. – dalej jako: „k.p.”. Szerzej na ten temat, zob.: M. Barzycka-Banaszczyk, *Prawo pracy*, Warszawa 2005, s. 236; Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 170; W. Patulski, *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 26.

<sup>535</sup> Por. K. Gruszecki, *Dyscyplinowanie organów...*, s. 45 i n.

<sup>536</sup> Por. A. Adamczyk, *Odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza publicznego w prawie polskim i niemieckim*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 246-247.

w administracji publicznej karą”<sup>537</sup>. Na dalszym etapie rozważań zostaną wskazane przykłady systemów prawnych, gdzie grzywna za nieprzekazanie skargi sądowi jest nakładana na konkretną osobę fizyczną winną zaniedbania, co znacząco upodabnia tę instytucję do typowej grzywny wymierzanej w trybie prawa karnego materialnego, albo prawa wykroczeń.

W literaturze sformułowano również pogląd, że jeżeli niedopełnienie obowiązków o jakich mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. jest następstwem okoliczności niezawinionych przez organ, to uznać należy, że postępowanie w przedmiocie wymierzenia grzywny stało się bezprzedmiotowe i należy je umorzyć<sup>538</sup>. Odmienne do tego zagadnienia podchodzą jednak sądy administracyjne, w takiej sytuacji oddalając wnioski, w mojej ocenie niesłusznie. Tym bowiem, co odróżnia grzywnę nakładaną przez sąd administracyjny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. od grzywny, o jakiej mowa w art. 32 pkt 1 k.k.<sup>539</sup>, jest możliwość jej wymierzenia również w razie braku elementu zawinienia. Innymi słowy, sąd administracyjny kara organ administracji za wystąpienie stanu niezgodnego z prawem (stanu nieprzekazania w terminie sądowi skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy) niezależnie od tego, jakie przyczyny ten stan spowodowały i czy były to przyczyny zawinione.

Należałoby jednak zastanowić się – nawiązując do postulatu Jana Jendrośki i Jerzego Jendrośki, czy również *de lege lata* nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu nie można potraktować jako czynu zabronionego w rozumieniu przepisów prawa karnego. Zgodnie z art. 231 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Z samej istoty postępowania sądowoadministracyjnego wynika bowiem to, że po stronie biernej procesu występują podmioty publicznoprawne. Z reguły zatem osobą, na której będzie ciążył obowiązek terminowego przekazania skargi sądowi administracyjnemu będzie funkcjonariusz publiczny. Należy jednak zachować szczególną ostrożność w stawianiu znaku równości pomiędzy organem administracji zobowiązanym do przekazania skargi a funkcjonariuszem publicznym ponoszącym odpowiedzialność karną. Mając bowiem na względzie zasadę indywidualizacji odpowiedzialności karnej, częstokroć odpowiedzialność tę ponosił będzie funkcjonariusz publiczny niebędący piastunem organu administracji (np. urzędnik magistratu, a nie burmistrz). Oczywiście odpowiedzialność karna możliwa będzie jedynie wówczas, gdy sprawca będzie funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. W przeciwnym

---

<sup>537</sup> J. Jendrośka, J. Jendrośka, *Nowy model...*, s. 22.

<sup>538</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 558.

<sup>539</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm. – dalej jako: „k.k.”.

razie odpowiedzialność taka nie wchodzi w grę, omawiany występki jest bowiem przestępstwem indywidualnym właściwym.

Praktyka orzecznicza zna przykłady, które potwierdzają prawidłowość mojego rozumowania. Skazując Burmistrza Rabki-Zdroju na karę grzywny za niedopełnienie obowiązków służbowych polegające na nieprzekazaniu licznych skarg Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie, Sąd Rejonowy w Nowym Targu dokonał rozróżnienia popełnionych przez oskarżoną czynów na takie, co do których miała ona świadomość uchybień podległych jej pracowników (zwłaszcza obsługującego urząd radcy prawnego) i takie, kiedy świadomości tej nie miała. W tych ostatnich przypadkach doszło do uniewinnienia. Ma to bez wątpienia związek z rozróżnieniem przez prawodawcę umyślnego niedopełnienia obowiązków służbowych (art. 231 § 1 k.k.) od nieumyślnego (art. 231 § 3 k.k.), kiedy to dla bytu przestępstwa wymagana jest istotna szkoda. W ocenie Sądu Rejonowego, wysokość wymierzonych Burmistrzowi przez WSA grzywien nie uzasadnia przyjęcia, by w przypadkach, kiedy można było mówić o nieumyślności, szkoda była istotna<sup>540</sup>.

Konkludując, pociągnięcie do indywidualnej odpowiedzialności karnej konkretnego urzędnika winnego nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu, nie wymaga zmian stanu normatywnego, a jest obecnie możliwe w oparciu o art. 231 § 1 k.k. Jest to odpowiedzialność niezależna od możliwości ukarania organu przez sąd administracyjny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. W mojej ocenie należałoby wręcz postulować zawiadomianie organów ścigania przez sąd administracyjny o każdym przypadku prawomocnego wymierzenia grzywny za nieprzekazanie skargi sądowi, co być może odwróciłoby dostrzegalny w ostatnich latach trend wzrostowy jak chodzi o ilość przypadków naruszenia prawa w omawianym zakresie. Trzeba tutaj wspomnieć o dyspozycji art. 304 § 2 k.p.k., nakładającego na organy władzy publicznej obowiązek denuncjowania przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, o których organy te dowiedziały się w ramach prowadzonej działalności.

## **7. Informacje statystyczne**

Trudno byłoby czynić jakiegokolwiek ustalenia w zakresie tego, jak komentowany przepis sprawdza się w praktyce, bez dysponowania konkretnymi danymi liczbowymi

---

<sup>540</sup> Por. wyrok SR w Nowym Targu z dnia 1 lutego 2017 r., II K 506/14, Legalis nr 2053442.

obejmującymi przede wszystkim ilość składanych i uwzględnianych wniosków o wymierzenie organowi grzywny, jak również stosunek tych liczb do ogólnej liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Dane te z jednej strony pozwolą na ustalenie, czy zjawisko nieprzekazywania skarg sądom administracyjnym – co do którego nie ma wątpliwości, że występuje – jest zjawiskiem nagminnym, czy raczej marginalnym. Z drugiej strony pozwolą na analizę tendencji długookresowej w relevantnym zakresie, co skutkuje wnioskami dotyczącymi zwiększania czy też zmniejszania się poziomu zdyscyplinowania organów administracji publicznej na osi czasu. Analiza zgromadzonych danych pozwoli finalnie na sformułowanie wniosków co do postulowanego kształtu regulacji, mającego za cel jak najpełniejszą realizację prawa jednostki do sądu administracyjnego.

### **7.1. Ilość rozpoznanych wniosków**

W pierwszej kolejności należy prześledzić ruch spraw wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych, zestawiając ze sobą dwie wartości, a mianowicie ogólny wpływ skarg z wpływem wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Pozwoli to na uzyskanie istotnej poznawczo informacji o tym, jaki odsetek skarg nie zostaje przekazanych prawidłowo sądowi administracyjnemu, czy odsetek ten jest względnie stały, czy też zmieniał się na przestrzeni blisko dwóch dekad obowiązywania obecnej regulacji, a w konsekwencji czy można mówić o spełnieniu przez omawiany przepis celu, jaki postawił przed nim ustawodawca. Przydatnym narzędziem będzie tu statystyka ruchu spraw, publikowana corocznie na stronach internetowych Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>541</sup>.

Dane uzyskane ze stron internetowych NSA zostaną zaprezentowane w poniższych tabelach i wykresach. Tytułem wyjaśnienia, pod pojęciem „wniosek” należy oczywiście rozumieć wniosek inicjujący postępowanie w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Liczba w kolumnie % 1 wskazuje na stosunek wpływu wniosków do wpływu skarg, % 2 oddaje stosunek załatwionych wniosków do załatwionych skarg, a % 3 uwzględnionych wniosków do wpływu skarg. Pod pojęciem „uwzględnienie wniosku” należy rozumieć wymierzenie organowi grzywny za naruszenie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. Wskazać należy też na niepełne dane za rok 2004, uniemożliwiające poczynienie ustaleń w tym zakresie.

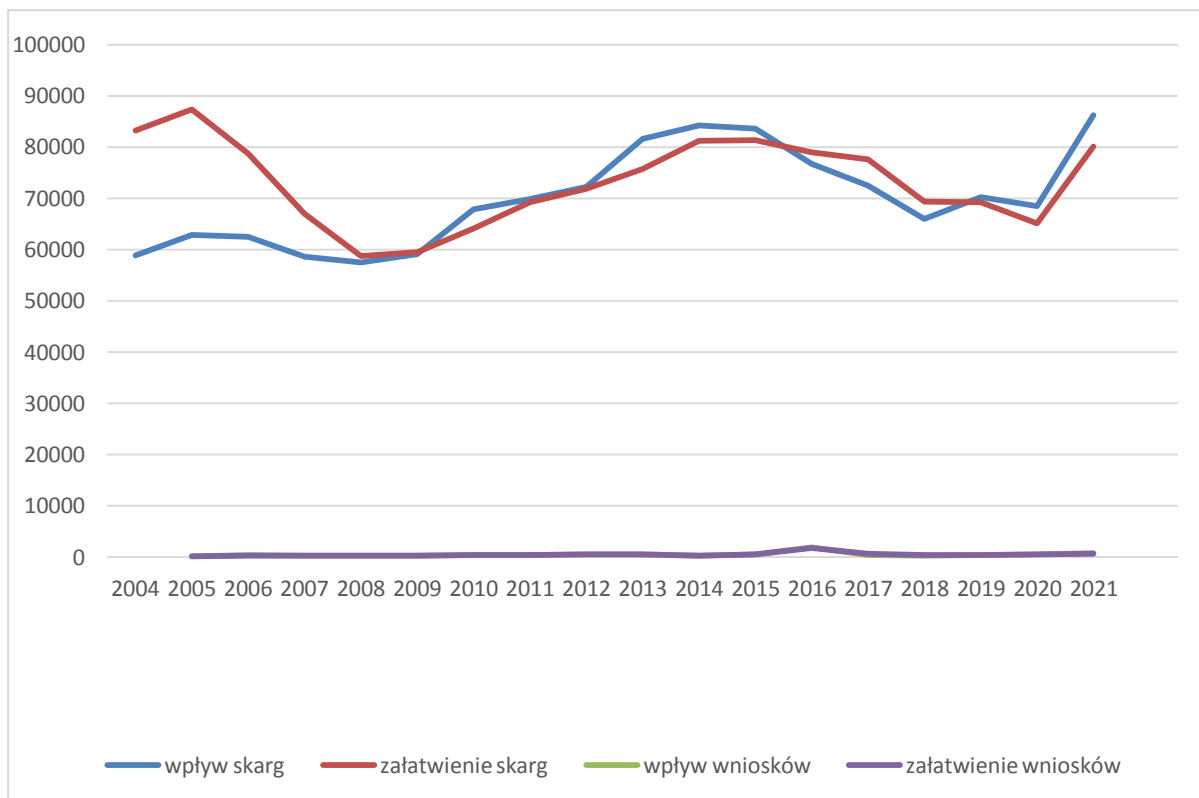
---

<sup>541</sup> <https://nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> [dostęp: 2 listopada 2022 r.].

rok	wpływ		załatwienie		uwzgl. wniosków	%		
	skarg	wniosków	skarg	wniosków		1	2	3
2004	58815	b.d.	83217	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2005	62909	165	87383	134	9	0,26%	0,15%	0,01%
2006	62436	328	78660	284	54	0,53%	0,36%	0,01%
2007	58628	263	66942	277	58	0,45%	0,41%	0,01%
2008	57444	309	58730	268	76	0,54%	0,46%	0,13%
2009	59102	310	59500	320	85	0,53%	0,54%	0,14%
2010	67830	369	64121	371	156	0,54%	0,58%	0,23%
2011	69851	355	69281	350	133	0,51%	0,51%	0,19%
2012	72160	478	71866	463	173	0,66%	0,64%	0,24%
2013	81634	538	75696	557	195	0,66%	0,74%	0,24%
2014	84162	219	81240	207	112	0,26%	0,26%	0,13%
2015	83529	509	81353	473	188	0,61%	0,58%	0,23%
2016	76692	1945	78992	1740	266	2,54%	2,20%	0,35%
2017	72426	348	77567	583	218	0,48%	0,75%	0,30%
2018	65963	278	69315	326	119	0,42%	0,47%	0,18%
2019	70227	413	69238	361	168	0,59%	0,52%	0,24%
2020	68475	489	65053	455	225	0,71%	0,70%	0,33%
2021	86264	721	80032	641	312	0,84%	0,80%	0,36%

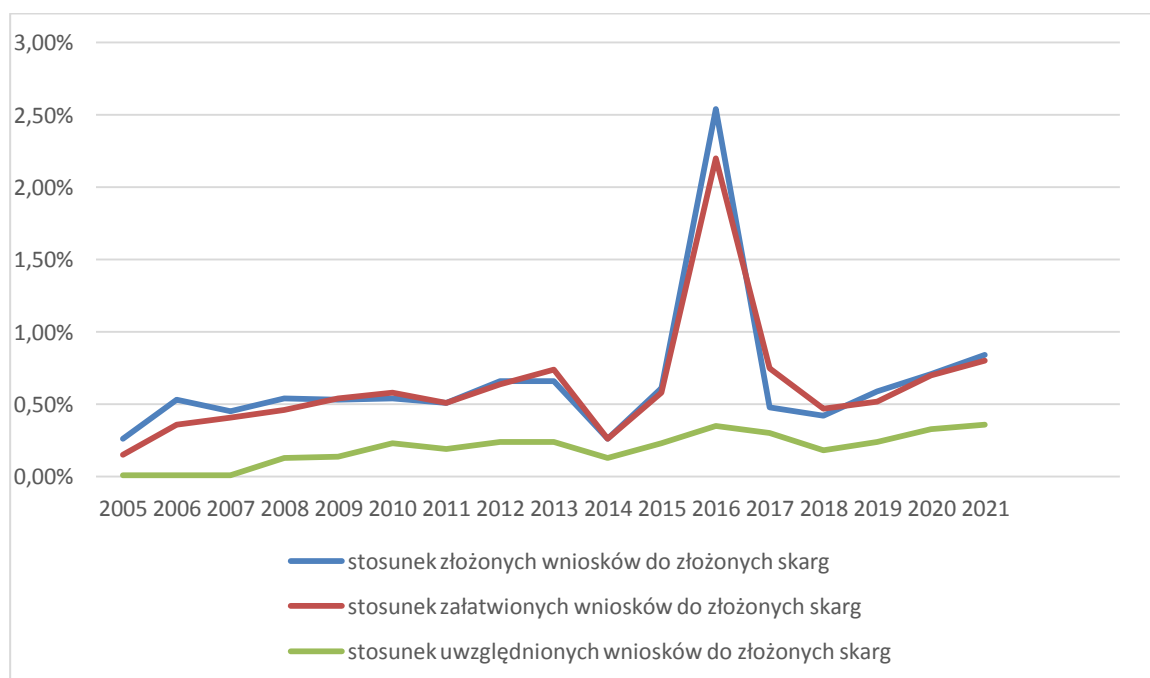
Tabela 1: Statystyka skarg oraz wniosków o wymierzenie organowi grzywny rozpoznanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2004-2021

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych NSA



Wykres 1: Krzywa obrazująca wpływ i załatwienie skarg oraz wniosków o wymierzenie organowi grzywny w latach 2004-2021

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych NSA



Wykres 2: Krzywa obrazująca stosunek wniosków do skarg w latach 2004-2021

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych NSA

Z przedstawionych wyżej – zarówno w formie tabelarycznej, jak i graficznej – danych wynika kilka istotnych prawidłowości. Przede wszystkim ilość złożonych wniosków o wymierzenie grzywny kształtuje się przeciętnie na poziomie 0,6-0,7% wniesionych skarg, czyli w takim odsetku postępowań sądowych strony kwestionują prawidłowość realizacji przez organ administracji publicznej obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. O ile jednak w pierwszych latach obowiązywania regulacji odsetek ten rzadko przekraczał 0,5%, o tyle w ostatnich latach nastąpił nieznaczny wzrost (blisko 0,6% w roku 2019, ponad 0,7% w roku 2020, ponad 0,8% w roku 2021). Dalece nie każdy złożony wniosek jest jednak uwzględniany, stąd jeszcze mniejszy odsetek ogółu spraw stanowią uwzględnione wnioski o wymierzenie organowi grzywny (tj. sprawy, w których sąd administracyjny potwierdził zastrzeżenia skarżącego co do prawidłowości wykonania obowiązku przekazania skargi przez organ). Tu również widać w ostatnich latach tendencję wzrostową. O ile w pierwszej dekadzie obowiązywania obecnej regulacji rzadko odsetek ten przekraczał 0,2%, o tyle w roku 2021 osiągnął już 0,36%.

Wynika z powyższego przede wszystkim to, że zjawisko uchybiania przez organy administracji obowiązkowi przekazania skargi nie jest zjawiskiem nagminnym. O ile jednak dane procentowe mogą wskazywać na marginalność tego zjawiska, o tyle bezwzględne dane liczbowe potwierdzają kilkaset przypadków rocznie, co jednak powinno budzić niepokój, zwłaszcza wobec dostrzeżonej tendencji wzrostowej. Dla porządku jedynie należy wskazać, że na pominięcie zasługuje chwilowa (punktowa) tendencja wzrostowa w roku 2016, kiedy to dane dotyczące ilości wniosków złożonych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. na tyle znacząco odbiegają *in plus* od średniej z lat poprzednich i kolejnych (w dodatku znakomitej większości wniosków nie uwzględniono), że należy wyciągnąć wniosek o jednorazowej akcji, prawdopodobnie jednego skarżącego lub powiązanej wzajemnie grupy skarżących.

Najbardziej miarodajnym wydaje się wykres obrazujący dane ujęte w ostatniej kolumnie tabeli, a zatem stosunek uwzględnionych wniosków o wymierzenie organowi grzywny do ogólnej liczby wniesionych skarg. Ukazuje on bowiem jedynie przypadki naruszenia obowiązków przez organy administracji potwierdzone przez sąd administracyjny. O ile w pierwszych dwóch latach obowiązywania regulacji ilość wymierzonych grzywien należy uznać za pomijalną, o tyle już od 2006 dostrzegalny jest wyraźny wzrost w tym obszarze. Odsetek ten nieznacznie zmalął w roku 2014, by ponownie wzrastać. Kolejny spadek miał miejsce w 2018 r., po czym od 2019 r. sukcesywnie odsetek ten wzrasta. Tendencja ma zatem charakter sinusoidalny, aczkolwiek w ostatnich latach wyraźnie wzrostowy.



Z krzywych obrazujących zaprezentowane dane można wyciągnąć wnioski dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wzrasta świadomość prawna społeczeństwa. W pierwszych latach obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi była ona znikoma, natomiast obecnie obserwuje się stały trend wzrostowy zarówno ilości kierowanych do sądów administracyjnych skarg, jak i wniosków o wymierzenie organowi administracji grzywny. Nie wyjaśnia to jednak w pełni stale wzrastającego stosunku uwzględnionych wniosków w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. do ogółu wniesionych skarg. Wyjaśnienia tego należałoby poszukiwać w niespełnianiu dyscyplinującej roli przez instytucję grzywny regulowanej wymienionym przepisem. Przy czym fakt coraz częstszego w ostatnich latach naruszania przez organy administracji publicznej obowiązków w zakresie przekazywania skarg sądom administracyjnym wynika – jak się wydaje – nie tylko z ułomności samej regulacji, ale też z relatywnie niskiej wysokości grzywien orzeczanych przez sądy. Będzie o tym mowa na dalszym etapie rozważań. Obecnie należy jedynie wskazać, że z jednej strony na ogół wysokość wymierzonej grzywny plasuje się w dolnych granicach zagrożenia ustawowego, rzadko kiedy przekraczając kwotę 1 000 zł (a częstokroć osiągając wręcz symboliczny wymiar 100 zł), z drugiej zaś strony na przestrzeni lat tendencja ta nie zmienia się, a wręcz można zaobserwować nieznaczny trend spadkowy, chociaż wzrastają zarówno ceny dóbr konsumpcyjnych, jak i przeciętne wynagrodzenie. Wartość wymierzonych grzywien, chociaż pozornie pozostaje na zbliżonym poziomie, to jednak realnie rzecz ujmując zmniejsza się, co również może pozostawać nie bez znaczenia z punktu widzenia wzrostowej tendencji naruszania obowiązków przez organy administracji.

Niezależnie od danych zawartych w sprawozdaniach statystycznych opracowywanych przez sądy administracyjne, z naukowego punktu widzenia istotnym wydało się skorzystanie z innego narzędzia, jakim jest Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Badanie to pozwoliło na ustalenie pewnych prawidłowości zachodzących w postępowaniach sądowych mających za przedmiot wymierzenie organowi administracji publicznej grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Należy jednak na wstępie wskazać na pewne mankamenty tego narzędzia badawczego. Po pierwsze, baza orzeczeń zawiera większość, ale dalece nie wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych, co w pewnym (niewielkim) zakresie zakłamuje wyniki badań. Po drugie, co jest akurat mankamentem nie związanym ściśle z samą bazą, postępowania sądowe prowadzone w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. nie są oznaczane odrębnym symbolem statystycznym sprawy, lecz widnieją pod symbolem postępowania zainicjowanego skargą, która nie została przekazana sądowi. Jeśli zatem – przykładowo – organ administracji nie przekaże sądowi skargi na decyzję w przedmiocie obowiązku

meldunkowego, to sprawa zainicjowana wnioskiem skarżącego o wymierzenie organowi grzywny będzie zarejestrowana pod symbolem 6050 – Obowiązek meldunkowy. Utrudnia to bez wątpienia wyszukiwanie w bazie orzeczeń postępowań prowadzonych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., zwłaszcza, że nie zawsze są one rejestrowane w repertorium SO, co więcej, nie zawsze kończą się wydaniem postanowienia. Nie zawsze też osoby odpowiedzialne za publikację orzeczeń w bazie jako hasło tematyczne wskazywały „Grzywna w trybie p.p.s.a.” albo „Wymierzenie grzywny”, a użycie tego filtra z pewnością ułatwiłoby prowadzenie badań. Aby zatem w jak najpełniejszym zakresie oddać rzeczywisty stan rzeczy, badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem filtra „Powołane przepisy”, gdzie wpisano art. 55 p.p.s.a. Wymagało to jednak wielokrotnego badania orzecznictwa tego samego sądu za te same lata, gdyż baza orzeczeń za osobny akt prawny przyjmuje tekst pierwotny ustawy i wszystkie kolejne teksty jednolite. Innymi słowy orzeczenia odnalezione przy zastosowaniu filtrów Akt prawny: Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270, Przepis: 55 nie będą tożsame z orzeczeniami odnalezionymi przy zastosowaniu filtrów Akt prawny: Dz.U. z 2022 r., poz. 329, Przepis: 55 – chociaż oczywiście chodzi o ten sam akt prawny i ten sam przepis tego aktu. Po przeszukaniu bazy orzeczeń z zastosowaniem wymienionych wyżej filtrów, dla każdego WSA z osobna i dla każdego roku z osobna, sporządzono tabelę, która zawiera ilość odnalezionych w bazie orzeczeń wydanych w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., dla poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych i poszczególnych lat od chwili wejścia w życie omawianej regulacji, tj. od początku roku 2004, do końca roku 2021. Za zasadne uznano również dokonanie dalszego podziału, tj. na poszczególne wydziały orzecznicze sądów wojewódzkich jak również na orzeczenia uwzględniające wniosek o wymierzenie organowi grzywny, oddalające ten wniosek i inne. Pod pojęciem „inne” należy rozumieć orzeczenia o umorzeniu postępowania oraz o odrzuceniu wniosku o wymierzenie grzywny.

Poniżej przedstawię wyniki przeprowadzonych badań, które następnie zostaną opisane i skomentowane z punktu widzenia zasadniczych celów niniejszej dysertacji. Wyjaśnienia wymaga, że cyfry rzymskie w pierwszej kolumnie tabeli oznaczają poszczególne wydziały orzecznicze sądów, zaś sądy oznaczono zgodnie z zasadą przyjętą w § 69 ust. 5 zarządzenia nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych<sup>542</sup>, gdzie:

---

<sup>542</sup> <https://www.nsa.gov.pl/zarządzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php> [dostęp: 29 października 2022 r.].

Bk – WSA w Białymstoku,  
 Bd – WSA w Bydgoszczy,  
 Gd – WSA w Gdańsku,  
 Gl – WSA w Gliwicach,  
 Ke – WSA w Kielcach,  
 Kr – WSA w Krakowie,  
 Lu – WSA w Lublinie,  
 Łd – WSA w Łodzi,  
 Ol – WSA w Olsztynie,  
 Op – WSA w Opolu,  
 Po – WSA w Poznaniu,  
 Rz – WSA w Rzeszowie,  
 Sz – WSA w Szczecinie,  
 Wa – WSA w Warszawie,  
 Wr – WSA we Wrocławiu,  
 Go – WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

	2004				2005			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	1	0	0	1
	0	0	0	0	1	0	0	1
WSA Bd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	0	0	0	0
	1	0	0	1	0	0	0	0
WSA Gd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Gl I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	1	0	1
	0	0	0	0	0	1	0	1

WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	1	1
II	0	1	0	1	0	0	1	1
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	1	0	0	2	2
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA OI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0

	2006				2007			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	1	0	2	0	3	0	3
	1	1	0	2	0	3	0	3
WSA Bd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	2	2
	0	0	0	0	0	0	2	2
WSA Gd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	0	3	2	1	0	3
III	0	0	0	0	1	0	0	1
	2	1	0	3	3	1	0	4
WSA GI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	3	2	5	0	1	0	1
	0	3	2	5	0	1	0	1
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Lu I	0	1	1	2	0	0	0	0
II	3	21	7	31	2	15	0	17
III	1	0	1	2	0	2	0	2
	4	22	9	35	2	17	0	19

WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	2	0	2
III	0	0	0	0	1	0	1	2
	0	0	0	0	1	2	1	4
WSA OI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	1	0	1
	0	0	0	0	0	1	0	1
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	1	0	1
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	1	0	1

	2008				2009			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	2	0	0	2	0	2	0	2
II	1	0	0	1	1	2	0	3
	3	0	0	3	1	4	0	5
WSA Bd I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	1	1	1	3	1	3	1	5
	1	1	2	4	1	3	1	5
WSA Gd I	0	1	0	1	0	0	0	0
II	1	1	5	7	3	0	1	4
III	0	1	0	1	4	3	0	7
	1	3	5	9	7	3	1	11
WSA GI I	1	0	0	1	0	0	0	0
II	0	2	0	2	1	2	0	3
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	2	0	0	2	2	1	2	5
	3	2	0	5	3	3	2	8
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	1	4	0	0	2	2
	2	1	1	4	0	0	2	2
WSA Kr I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	5	1	0	6	5	7	2	14
III	2	2	0	4	1	1	0	2
	7	3	0	10	6	9	2	17
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	3	0	3	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	3	0	3	0	0	0	0
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	3	0	5	1	0	0	1
III	0	0	1	1	1	1	0	2
	2	3	1	6	2	1	0	3

WSA OI I	0	1	1	2	0	0	0	0
II	3	0	0	3	3	0	0	3
	3	1	1	5	3	0	0	3
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	2	2	0	0	0	0
	0	0	2	2	0	0	0	0
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	1	4	1	1	0	2
III	0	1	0	1	7	1	2	10
IV	1	0	0	1	2	2	2	6
	3	2	1	6	10	4	4	18

	2010				2011			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	1	0	1	1	1		2
	0	1	0	1	1	1	0	2
WSA Bd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	0	1	4	7	0	4	11
	3	0	1	4	7	0	4	11
WSA Gd I	0	1	0	1	0	0	0	0
II	7	0	0	7	4	0	1	5
III	6	3	0	9	4	0	1	5
	13	4	0	17	8	0	2	10
WSA GI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	1	0	5	0	1	0	1
III	0	0	0	0	0	1	0	1
IV	2	0	3	5	3	4	0	7
	6	1	3	10	3	6	0	9
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	2	2	6	0	2	2	4
	2	2	2	6	0	2	2	4
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	10	6	0	16	6	1	0	7
III	7	2	3	12	3	8	1	12
	17	8	3	28	9	9	1	19
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	1	0	1	0	0	0	0
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	1	0	0	0	0
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	2	0	5	6	0	0	6
III	3	1	0	4	1	0	1	2
	6	3	0	9	7	0	1	8
WSA OI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	16	4	3	23	6	2	0	8
	16	4	3	23	6	2	0	8
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0

II	1	1	0	2	1	1	1	3
	1	1	0	2	1	1	1	3
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	3	1	8	2	0	2	4
III	0	0	0	0	1	0	0	1
IV	3	0	0	3	4	0	0	4
	7	3	1	11	7	0	2	9

	2012				2013			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	2	0	2	6	0	1	7
	0	2	0	2	6	0	1	7
WSA Bd I	0	1	19	20	0	5	1	6
II	0	25	5	30	3	7	1	11
	0	26	24	50	3	12	2	17
WSA Gd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	8	4	2	14	11	3	0	14
III	2	3	0	5	3	0	2	5
	10	7	2	19	14	3	2	19
WSA Gł I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	1	2	3	3	0	1	4
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	9	0	3	12	18	1	0	19
	9	1	5	15	21	1	1	23
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	1	1
II	4	2	1	7	3	1	0	4
	4	2	1	7	3	1	1	5
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	6	1	0	7	2	0	0	2
III	1	1	1	3	2	4	0	6
	7	2	1	10	4	4	0	8
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	4	0	5	2	8	0	10
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	4	0	5	2	8	0	10
WSA Łd I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	4	0	0	4	11	0	1	12
III	3	0	0	3	1	0	5	6
	7	0	0	7	12	1	6	19
WSA Oł I	0	0	0	0	0	0	1	1
II	2	4	6	12	5	0	1	6
	2	4	6	12	5	0	2	7
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	4	0	0	4
	1	0	0	1	4	0	0	4
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	9	4	2	15	2	3	0	5

III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	2	0	0	2	1	1	0	2
	11	4	2	17	3	4	0	7

	2014				2015			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	0	0	2	6	0	0	6
	2	0	0	2	6	0	0	6
WSA Bd I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	4	0	0	4	9	1	0	10
	4	0	1	5	9	1	0	10
WSA Gd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	8	4	16	12	1	1	14
III	3	0	0	3	0	0	0	0
	7	8	4	19	12	1	1	14
WSA Gl I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	0	0	2	2	1	1	4
III	0	0	0	0	1	0	0	1
IV	9	1	0	10	7	1	0	8
	11	1	0	12	10	2	1	13
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	2	2	7	2	0	1	3
	3	2	2	7	2	0	1	3
WSA Kr I	0	0	0	0	1	1	0	2
II	17	2	0	19	8	3	2	13
III	1	2	2	5	2	1	3	6
	18	4	2	24	11	5	5	21
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	28	27	0	55	11	2	0	13
III	0	0	2	2	0	0	0	0
	28	27	2	57	11	2	0	13
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	6	3	1	10	19	3	0	22
III	2	1	2	5	1	0	0	1
	8	4	3	15	20	3	0	23
WSA OI I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	8	0	1	9	3	0	2	5
	8	0	2	10	3	0	2	5
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	3	0	0	3
	1	0	0	1	3	0	0	3
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	3	0	7	5	1	1	7
III	0	0	0	0	3	0	0	3
IV	5	1	0	6	4	0	0	4
	9	4	0	13	12	1	1	14



	2016				2017			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	1	0	1	4	4	0	8
	0	1	0	1	4	4	0	8
WSA Bd I	0	2	0	2	0	0	0	0
II	4	2	0	6	3	3	0	6
	4	4	0	8	3	3	0	6
WSA Gd I	0	0	0	0	1	0	0	1
II	2	0	0	2	0	4	0	4
III	0	0	0	0	3	3	0	6
	2	0	0	2	4	7	0	11
WSA GI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	0	1	0	1
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	7	1	0	8	4	0	0	4
	8	1	0	9	4	1	0	5
WSA Ke I	0	1	0	1	0	0	0	0
II	1	0	1	2	0	2	0	2
	1	1	1	3	0	2	0	2
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	5	2	1	8	8	1	0	9
III	0	0	0	0	3	3	0	6
	5	2	1	8	11	4	0	15
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	8	3	0	11	6	0	2	8
III	1	0	0	1	0	0	0	0
	9	3	0	12	6	0	2	8
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	104	1	0	105	7	3	8	18
III	4	0	0	4	0	1	0	1
	108	1	0	109	7	4	8	19
WSA OI I	0	1	0	1	0	0	0	0
II	2	6	0	8	3	0	0	3
	2	7	0	9	3	0	0	3
WSA Op I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	6	1	0	7	4	0	0	4
	6	1	0	7	4	1	0	5
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	1	4	4	0	3	7
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	4	0	0	4	4	0	0	4
	6	1	1	8	8	0	3	11

	2018				2019			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem

WSA Bk I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	7	1	0	8	1	10	0	11
	7	1	0	8	1	10	0	11
WSA Bd I	0	0	3	3	1	0	2	3
II	2	2	0	4	5	2	0	7
	2	2	3	7	6	2	2	10
WSA Gd I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	6	1	0	7	2	1	0	3
III	3	1	0	4	3	1	5	9
	9	2	1	12	5	2	5	12
WSA GI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	2	0	3	0	2	1	3
III	0	1	0	1	1	3	2	6
IV	6	1	1	8	1	4	0	5
	7	4	1	12	2	9	3	14
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	2	0	3	4	0	0	4
	1	2	0	3	4	0	0	4
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	2	0	6	1	0	0	1
III	1	5	0	6	1	3	0	4
	5	7	0	12	2	3	0	5
WSA Lu I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	5	2	0	7	2	2	0	4
III	0	1	0	1	0	0	0	0
	5	3	0	8	2	2	0	4
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	7	1	0	8	2	0	0	2
III	2	0	0	2	2	1	0	3
	9	1	0	10	4	1	0	5
WSA OI I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	7	0	0	7	6	1	0	7
	7	0	1	8	6	1	0	7
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	2	3	7	1	1	1	3
	2	2	3	7	1	1	1	3
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	1	0	2	2	1	1	4
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	2	0	0	2	4	2	0	6
	3	1	0	4	6	3	1	10

	2020				2021			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Bk I	1	0	0	1	0	0	0	0
II	11	0	0	11	3	1	0	4
	12	0	0	12	3	1	0	4
WSA Bd I	0	0	0	0	0	0	0	0

II	3	2	0	5	6	2	0	8
	3	2	0	5	6	2	0	8
WSA Gd I	0	0	0	0	1	1	0	2
II	7	0	0	7	14	2	0	16
III	3	2	0	5	7	0	0	7
	10	2	0	12	22	3	0	25
WSA GI I	1	0	0	1	0	0	0	0
II	1	0	1	2	2	0	1	3
III	7	0	4	11	12	4	1	17
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	9	0	5	14	14	4	2	20
WSA Ke I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	7	0	0	7	7	1	0	8
	7	0	0	7	7	1	0	8
WSA Kr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	2	0	3	2	0	0	2
III	1	3	0	4	1	3	0	4
	2	5	0	7	3	3	0	6
WSA Lu I	0	0	0	0	0	12	0	12
II	8	4	0	12	7	0	2	9
III	0	0	0	0	0	0	0	0
	8	4	0	12	7	12	2	21
WSA Łd I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	7	1	0	8	8	5	0	13
III	0	1	0	1	2	1	0	3
	7	2	0	9	10	6	0	16
WSA OI I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	0	2	5	5	0	0	5
	3	0	2	5	5	0	0	5
WSA Op I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	5	1	0	6
	0	0	0	0	5	1	0	6
WSA Po I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	0	0	2	5	5	1	11
III	0	0	0	0	2	0	0	2
IV	1	0	0	1	4	3	1	8
	3	0	0	3	11	8	2	21

	2004				2005			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Sz I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	1	0	1
WSA Wa I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0

III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
V	0	0	0	0	0	0	0	0
VI	0	0	0	0	0	0	0	0
VII	0	0	0	0	0	0	0	0
VIII	0	0	0	0	0	0	0	0
WSA Wr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	1	0	0	1
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	1	0	0	1
WSA Go I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0

	2006				2007			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	2	1	4	1	1	1	3
	1	2	1	4	1	1	1	3
WSA Sz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	10	4	3	17	2	1	0	3
	10	4	3	17	2	1	0	3
WSA Wa I	0	0	0	0	0	1	1	2
II	0	0	0	0	3	2	0	5
III	0	0	0	0	0	0	1	1
IV	0	0	0	0	1	1	0	2
V	0	0	0	0	0	0	1	1
VI	0	0	0	0	0	0	0	0
VII	0	0	0	0	1	1	0	2
VIII	0	0	0	0	1	0	0	1
	0	0	0	0	6	5	3	14
WSA Wr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	2	2	0	4
III	0	0	0	0	0	0	1	1
IV	0	0	0	0	0	1	0	1
	1	0	0	1	2	3	1	6
WSA Go I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	1	0	0	1	0	0	0	0
	1	0	0	1	0	1	0	1

	2008				2009			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	2	5	1	1	1	3
	2	1	2	5	1	1	1	3

WSA Sz I	0	0	0	0	1	0	0	1
II	2	0	0	2	2	0	1	3
	2	0	0	2	3	0	1	4
WSA Wa I	4	3	3	10	0	2	3	5
II	13	18	0	31	7	5	1	13
III	0	1	0	1	0	1	2	3
IV	8	2	3	13	7	10	4	21
V	1	0	4	5	3	1	1	5
VI	3	4	0	7	4	3	2	9
VII	5	9	0	14	11	4	1	16
VIII	0	0	0	0	4	0	0	4
	34	37	10	81	36	26	14	76
WSA Wr I	0	0	0	0	0	4	0	4
II	1	1	0	2	2	5	0	7
III	1	0	0	1	2	0	2	4
IV	0	0	0	0	1	1	4	6
	2	1	0	3	5	10	6	21
WSA Go I	0	0	1	1	0	0	0	0
II	1	0	1	2	1	0	0	1
	1	0	2	3	1	0	0	1

	2010				2011			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	2	0	0	2
II	2	2	1	5	3	2	3	8
	2	2	1	5	5	2	3	10
WSA Sz I	0	1	0	1	0	1	0	1
II	12	3	0	15	5	0	1	6
	12	4	0	16	5	1	1	7
WSA Wa I	2	5	1	8	8	7	0	15
II	32	28	2	62	22	22	1	45
III	1	0	1	2	0	0	0	0
IV	5	3	1	9	6	3	2	11
V	1	1	0	2	0	1	0	1
VI	1	2	0	3	3	6	0	9
VII	8	6	1	15	6	12	1	19
VIII	1	2	0	3	5	5	1	11
	51	47	6	104	50	56	5	111
WSA Wr I	0	1	0	1	0	0	0	0
II	1	3	1	5	1	0	0	1
III	0	0	0	0	4	2	1	7
IV	6	1	2	9	3	1	0	4
	7	5	3	15	8	3	1	12
WSA Go I	1	1	0	2	0	0	0	0
II	4	1	0	5	2	1	0	3
	5	2	0	7	2	1	0	3

	2012				2013			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	1	0	3	4	6	0	10
	2	1	0	3	4	6	0	10
WSA Sz I	0	0	0	0	1	0	0	1
II	3	0	4	7	4	6	0	10
	3	0	4	7	5	6	0	11
WSA Wa I	5	2	0	7	4	4	3	11
II	57	10	1	68	42	11	6	59
III	1	2	0	3	0	0	0	0
IV	8	9	5	22	7	4	11	22
V	0	0	0	0	0	7	0	7
VI	4	3	3	10	4	2	0	6
VII	9	10	1	20	4	2	0	6
VIII	1	0	0	1	3	1	0	4
	85	36	10	131	64	31	20	115
WSA Wr I	0	0	0	0	0	2	0	2
II	0	0	0	0	4	1	1	6
III	0	0	0	0	0	3	0	3
IV	7	3	3	13	16	2	0	18
	7	3	3	13	20	8	1	29
WSA Go I	0	0	0	0	0	0	1	1
II	4	1	0	5	3	1	1	5
	4	1	0	5	3	1	2	6

	2014				2015			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	1	0	1
II	4	4	1	9	1	1	0	2
	4	4	1	9	1	2	0	3
WSA Sz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	0	1	5	7	0	1	8
	4	0	1	5	7	0	1	8
WSA Wa I	5	1	7	13	16	2	0	18
II	32	8	3	43	24	5	18	47
III	0	0	1	1	0	0	0	0
IV	7	3	2	12	11	4	1	16
V	1	0	2	3	0	1	2	3
VI	0	0	1	1	0	2	0	2
VII	7	1	0	8	1	3	0	4
VIII	7	1	1	9	5	0	0	5
	59	14	17	90	57	17	21	95
WSA Wr I	0	0	0	0	1	0	0	1
II	3	0	1	4	1	2	1	4
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	2	3	0	5	5	1	1	7
	5	3	1	9	7	3	2	12

WSA Go I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	8	1	2	11	0	1	0	1
	8	1	2	11	0	1	0	1

	2016				2017			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	0	0	3	5	2	0	7
	3	0	0	3	5	2	0	7
WSA Sz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	2	2	1	5	2	3	0	5
	2	2	1	5	2	3	0	5
WSA Wa I	38	336	4	378	111	91	6	208
II	28	6	3	37	20	6	0	26
III	1	0	0	1	0	0	0	0
IV	7	3	4	14	2	4	3	9
V	0	10	0	10	0	1	0	1
VI	1	1	1	3	1	0	1	2
VII	0	9	2	11	1	1	0	2
VIII	2	0	0	2	2	0	1	3
	77	365	14	456	137	103	11	251
WSA Wr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	2	2	0	0	2	2
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	12	1	0	13	8	1	0	9
	12	1	2	15	8	1	2	11
WSA Go I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	6	0	2	8	1	2	0	3
	6	0	2	8	1	2	0	3

	2018				2019			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	3	0	0	3	2	1	0	3
	3	0	0	3	2	1	0	3
WSA Sz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	4	2	0	6	6	1	0	7
	4	2	0	6	6	1	0	7
WSA Wa I	12	3	0	15	13	2	0	15
II	13	3	0	16	19	4	0	23
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	6	6	2	14	4	2	2	8
V	0	1	4	5	2	3	0	5
VI	3	1	0	4	4	2	1	7
VII	1	1	0	2	2	0	0	2
VIII	0	1	0	1	7	0	0	7
	35	16	6	57	51	13	3	67

WSA Wr I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	0	0	0	0	2	0	0	2
III	3	0	0	3	7	3	0	10
IV	5	4	7	16	14	2	2	18
	8	4	7	19	23	5	2	30
WSA Go I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	0	0	1	1	0	0	1
	1	0	0	1	1	0	0	1

	2020				2021			
	uwzgl.	oddalono	inne	razem	uwzgl.	oddalono	inne	razem
WSA Rz I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	9	5	2	16	7	2	0	9
	9	5	2	16	7	2	0	9
WSA Sz I	0	0	0	0	1	0	0	1
II	7	1	0	8	3	1	0	4
	7	1	0	8	4	1	0	5
WSA Wa I	1	5	2	8	3	2	0	5
II	25	3	0	28	28	10	1	39
III	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	2	2	0	4	7	0	0	7
V	1	0	1	2	1	1	0	2
VI	4	3	1	8	3	9	0	12
VII	5	3	2	10	4	1	0	5
VIII	1	1	0	2	3	0	0	3
	39	17	6	62	49	23	1	73
WSA Wr I	0	0	0	0	33	6	0	39
II	4	1	0	5	3	0	0	3
III	9	7	0	16	6	3	0	9
IV	9	4	0	13	7	0	0	7
	22	12	0	34	49	9	0	58
WSA Go I	0	0	0	0	0	0	0	0
II	1	1	0	2	4	3	0	7
	1	1	0	2	4	3	0	7

Tabela 2: Ilość wniosków o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. rozpoznanych przez poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2004-2021

Źródło: Opracowanie własne.

Z danych zaprezentowanych w tabeli można moim zdaniem wyciągnąć wnioski czworakiego rodzaju.

Po pierwsze, ilość wniosków o wymierzenie grzywny jest – co może się wydawać konkluzją dość oczywistą – wprost proporcjonalna do ilości postępowań ogółem prowadzonych w danym sądzie. Nawet bez sięgania do szczegółowych statystyk ruchu spraw widać, że w sądach obsługujących największą ilość postępowań, tj. w Warszawie, Wrocławiu



czy w Gliwicach ilość rozpoznanych wniosków była największa. Najmniej wniosków rozpoznały sądy usytuowane w mniejszych województwach, rozpoznające generalnie mniejszą ilość skarg (Kielce, Opole, Gorzów Wielkopolski).

Drugą istotną konkluzją jest relatywnie niewielka ilość orzeczeń w pierwszych latach obowiązywania regulacji (w wielu sądach wręcz zerowa). Można to tłumaczyć dwojako. Z jednej strony może to bowiem wynikać z niepublikowania tych orzeczeń w bazie<sup>543</sup>, z drugiej zaś strony w początkowym okresie obowiązywania regulacji przyczyną niewielkiej ilości wniosków o wymierzenie grzywny mogła być niska świadomość społeczna możliwości złożenia takiego wniosku. Z całą pewnością im dłużej dana regulacja obowiązuje, tym świadomość społeczna w tym zakresie jest większa.

Trzecim interesującym wnioskiem jest znacząca przewaga ilości wniosków rozpoznawanych w wydziałach rozpoznających sprawy ogólnoadministracyjne, nad ilością wniosków kierowanych do wydziałów rozpoznających sprawy finansowe (na ogół w WSA jest to wydział I), gdzie częstokroć wnioski takie nie były rozpoznawane wcale. Należy to tłumaczyć z jednej strony dużym zdyscyplinowaniem organów podatkowych, które w swojej działalności regularnie stykają się z procedurą sądową i z reguły nie uchylają obowiązkowi terminowego przekazania sądowi skargi, z drugiej zaś strony dużym zróżnicowaniem organów skarżonych w sprawach ogólnoadministracyjnych, gdzie częstokroć są to zaledwie organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym, incydentalnie albo wręcz w ogóle nie stykające się z procesem sądownoadministracyjnym, przez co często nieświadome ciążących na nich obowiązków.

Na koniec należy dostrzec, że znaczna większość wniosków jest rozpoznawana merytorycznie (niewielki odsetek stanowią orzeczenia „inne”, tj. o odrzuceniu wniosku albo o umorzeniu postępowania), przy czym przeważają rozstrzygnięcia uwzględniające wniosek nad oddalającymi (zdarzają się jednak przypadki, gdy wartości te są równe, albo wręcz zachodzi przewaga oddaleń nad uwzględnieniami). Oznacza to, że mniejsza część wniosków składanych w trybie omawianego przepisu, to wnioski pochopne, bezzasadne, niezasługujące na uwzględnienie.

## **7.2. Wysokość wymierzonych grzywien**

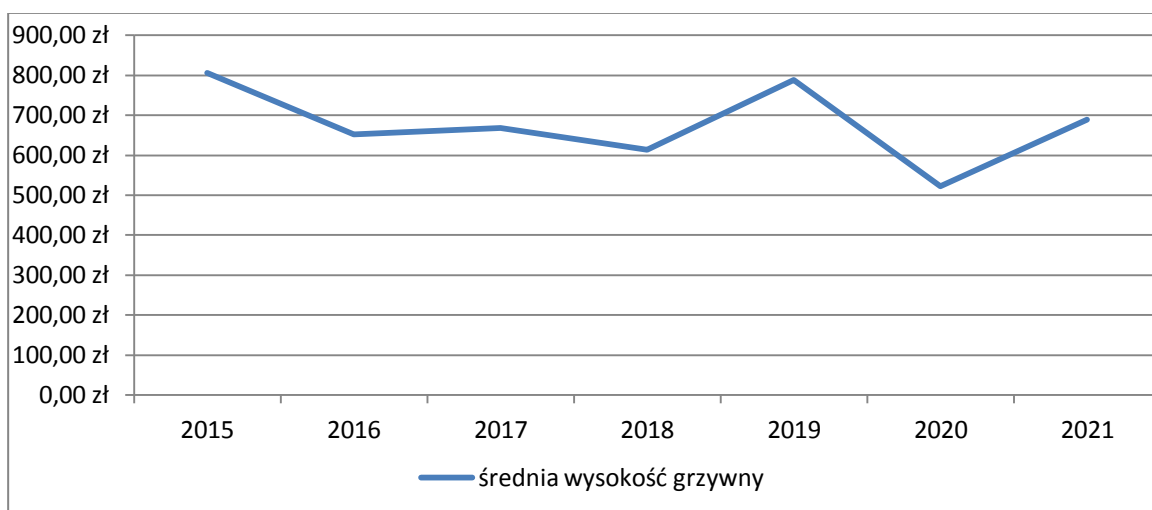
Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r., przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku 2021 wyniosło 5 662,53

---

<sup>543</sup> Należy w tym miejscu wskazać na różny zakres danych umieszczanych przez sądy administracyjne w rocznych sprawozdaniach z działalności, zwłaszcza w pierwszych latach publikowania tego rodzaju sprawozdań. Częstokroć sprawozdania te nie zawierają informacji o ilości rozpoznanych wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co utrudnia stwierdzenie, czy w istocie orzeczenia te były wydawane, lecz niepublikowane w bazie orzeczeń.

zł<sup>544</sup>. Oznacza to, że zgodnie z art. 154 § 6 p.p.s.a. w 2022 roku grzywna wymierzana w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. mogła wynieść maksymalnie 56 625,30 zł. Lektura licznych orzeczeń sądowych, których wiele przywołano w niniejszej rozprawie, pozwala na przyjęcie generalnego wniosku, że na ogół grzywna znacząco odbiega *in minus* od ustawowego maksimum. Do rzadkości w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych należą grzywny przekraczające 1 000,00 zł, przy czym na ogół ma to miejsce w przypadkach długotrwałego lub wielokrotnego nieprzekazywania skargi sądowi przez ten sam organ. Zagadnienie recydywy będzie jeszcze omówione w dalszych rozważaniach.

Zgodnie ze sprawozdaniami statystycznymi, na które wskazywałem już w niniejszym rozdziale, w roku 2021 wymierzono łącznie 312 grzywien w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. na kwotę 214 750 zł, co daje średnią wysokość grzywny na poziomie 688,30 zł. W roku 2020 wymierzono 225 grzywien na kwotę 117 561 zł, czyli średnia wysokość grzywny to 522,49 zł. W 2019 r. 168 grzywien na łączną kwotę 132 362 zł dało średnią 787,87 zł. W 2018 r. średnia ta wyniosła 613,38 zł albowiem wymierzono łącznie 119 grzywien na kwotę 72 991,79 zł. W 2017 r. 218 grzywien zasiliło budżet państwa kwotą 145 823 zł, co daje średnią 668,91 zł. W 2016 r. wymierzono 266 grzywien na kwotę 173 650 zł, czyli jedna grzywna średnio wyniosła 652,82 zł. W roku 2015 z kolei nałożono na organy 188 grzywien na kwotę 151 550 zł, co daje średnią 806,12 zł. Statystyki za wcześniejsze lata nie zawierają już takich informacji, jednak nawet ocena ostatniego siedmioletnia pozwala na wyciągnięcie pewnych istotnych badawczo wniosków. Dane te dotyczą oczywiście wyłącznie grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.



<sup>544</sup> <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2021-roku,273,9.html> [dostęp: 29 października 2022 r.].

Wykres 3: Krzywa obrazująca średnią wysokość grzywny w latach 2015-2021

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych NSA

Zaprezentowane dane ukazują tendencję do wymierzania generalnie niskich grzywien, zwłaszcza jeśli zrelatywizować te dane do maksymalnej wysokości przewidzianej przez ustawodawcę. Średnia wysokość grzywny w analizowanym okresie tylko raz przekroczyła 800 zł, a generalnie plasuje się na poziomie 600 zł. Co prawda krzywa na wykresie ma charakter sinusoidalny (naprzemienne wzrosty i spadki średniej wysokości grzywien), to jednak da się zaobserwować wyraźny trend spadkowy.

Trudno nie dostrzec zależności pomiędzy relatywnie niewielką wysokością wymierzanych grzywien, a utrzymującą się, a w ostatnich latach wręcz rosnącą tendencją do nieprzekazywania skarg sądom administracyjnym. Liberalne traktowanie omawianej instytucji przez sądy administracyjne z pewnością negatywnie wpływa na realizację prawa do sądu. Interesujące rekordy zostaną przedstawione na dalszym etapie rozważań.

### 7.3. Egzekucja grzywien

Osobną kwestią, aczkolwiek powiązaną funkcjonalnie z nakładanymi grzywnami i ich wysokością, jest egzekucja grzywien. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że samo nałożenie grzywny, która następnie nie zostanie uiszczona przez ukaranego, nie spełni żadnej funkcji i będzie *de facto* przesądzało o bezkarności.

Grzywny orzeczone w postępowaniu przed sądem administracyjnym stanowią dochód budżetu państwa i podlegają egzekucji sądowej bez nadawania orzeczeniu klauzuli wykonalności (art. 228 p.p.s.a.)<sup>545</sup>. Trafnie przy tym w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nadawanie przez sąd administracyjny klauzuli wykonalności jest w istocie działaniem pozbawionym podstawy prawnej<sup>546</sup>. Z jednej strony należy bowiem pamiętać, że co do zasady klauzulę wykonalności orzeczeniom pochodzącym od sądu administracyjnego nadaje sąd rejonowy właściwości ogólnej dłużnika<sup>547</sup>. Z drugiej zaś strony

---

<sup>545</sup> Por. J. Kosonoga, *System środków dyscyplinujących uczestników postępowania karnego*, Warszawa 2014, s. 58.

<sup>546</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II GSK 879/10, Legalis nr 416812; podobnie NSA w postanowieniu z dnia 9 czerwca 2016 r., II GSK 2045/15, Legalis nr 1505493.

<sup>547</sup> Co wynika wprost z art. 781 § 2 k.p.c. Zob. także postanowienia WSA w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2010 r., I SA/Bk 500/09, Legalis nr 827210; WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2012 r., II SA/Kr 205/12, Legalis nr 545900; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 maja 2021 r., II SA/Go 754/20, LEX nr 3175091; WSA w Gdańsku z dnia 31 maja 2021 r., III SA/Gd 911/20, LEX nr 3181301; NSA z dnia 15 marca 2002 r., V SA 695/00, Legalis nr 62287 i NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08, Legalis nr 827502.

z jednoznacznego brzmienia art. 228 p.p.s.a. wynika zakaz nadawania klauzuli wykonalności orzeczeniom sądów administracyjnych w zakresie wymierzonej grzywny – przez jakikolwiek sąd. W literaturze słusznie dostrzeżono, że „tak jak w przypadku grzywien wymierzanych w oparciu o art. 55 § 1 oraz art. 154 § 1 p.p.s.a., grzywna wymierzana w oparciu o art. 149 § 2 p.p.s.a. nie może zostać umorzona, jak również jej zapłata nie będzie mogła być odroczone albo rozłożona na raty (art. 229 § 1 p.p.s.a.)”<sup>548</sup>.

Żadna powszechnie dostępna baza orzeczeń nie zawiera informacji o tym, czy grzywna została uiszczona przez ukaranego dobrowolnie, czy zaistniała konieczność jej egzekucji i czy ostatecznie działania egzekucyjne okazały się skuteczne. Skorzystałem zatem z narzędzia w postaci dostępu do informacji publicznej i zapytałem w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych o przypadki egzekucji grzywien wymierzonych przez te sądy w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

W ten sposób udało się ustalić, że w WSA w Białymstoku w latach 2016-2021 wszystkie wymierzone grzywny zostały uiszczone bez potrzeby uruchamiania procedury egzekucyjnej. Podobnie przedstawia się sytuacja w WSA w Gdańsku, WSA w Lublinie, WSA w Łodzi, WSA w Olsztynie, WSA w Opolu, WSA w Szczecinie i WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Natomiast już WSA w Bydgoszczy w roku 2018 skierował do egzekucji dwie grzywny. Na dzień 10 sierpnia 2022 r. nie zostały one wyegzekwowane. Również dwie grzywny zostały skierowane do egzekucji przez WSA w Gliwicach, przy czym w jednym z tych przypadków komornik sądowy wyegzekwował grzywnę, w drugim zaś postępowanie umorzono ze względu na bezskuteczność egzekucji. Dwie grzywny zostały skierowane do egzekucji przez WSA w Kielcach, przy czym na dzień 12 sierpnia 2022 r. jedno postępowanie zostało ukończone, drugie zaś pozostawało w toku. W latach 2019-2022 w WSA w Rzeszowie zaistniała konieczność egzekucji jednej grzywny, przy czym na dzień 10 sierpnia 2022 r. egzekucja ta pozostawała bezskuteczna. Nie uzyskano informacji w tym zakresie z WSA w Krakowie, WSA w Poznaniu, WSA w Warszawie i WSA we Wrocławiu.

Pozyskane dane, chociaż nie są to dane kompletne, pozwalają na sformułowanie ogólnego wniosku, że co do zasady grzywny wymierzone w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. uiszczane są dobrowolnie przez ukarane organy administracji publicznej. Przypadki konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego należą do rzadkości, zdarza się natomiast tak, że wszczęte postępowanie nie przynosi rezultatów. Należy przypuszczać, choć nie wynika to wprost z informacji uzyskanej z sądów, że dotyczyło to przypadków organów

---

<sup>548</sup> P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 358 i n.

administracji w ujęciu funkcjonalnym. Trudno bowiem przyjąć, by egzekucja prowadzona w stosunku do organu administracji w znaczeniu ustrojowym mogła nie przynieść rezultatu i w konsekwencji zostać umorzona z uwagi na jej bezskuteczność<sup>549</sup>.

#### 7.4. Rekordy i przypadki recydywy

O ile w aktualnie obowiązującym stanie prawnym grzywna wymierzona w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. maksymalnie może wynosić przeszło 55 000 zł, o tyle praktyka sądowa pokazuje, że z reguły wymierzone grzywny znacząco odbiegają *in minus* od tego maksimum. Świadczy to bez wątpienia o pewnej wstrzemięźliwości i rozwadze składów orzekających, którym ustawodawca pozostawił znaczący zakres luzu decyzyjnego jak chodzi o wysokość sankcji nakładanej na organ administracji naruszający obowiązek przekazania skargi sądowi. Praktyka zna jednak również przypadki, w których wymierzano grzywny znacznej wysokości. Częstokroć wysokość grzywny była pochodną dopuszczenia się przez organ administracji publicznej swego rodzaju recydywy, tj. ponownego nieprzekazania skargi sądowi. W sprawach związanych z wielokrotnym karaniem tego samego organu grzywną, jak również grzywien rekordowych pod względem wysokości, również wystąpiono do sądów administracyjnych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Na dalszym etapie rozważań będzie mowa o nadużyciu prawa do sądu. Należy jednak wskazać, że częstokroć nadużyciu prawa do sądu ze strony skarżącego towarzyszy uporczywe nieprzekazywanie skarg do sądu administracyjnego przez drugą stronę sporu – organ administracji publicznej. Przykładem może być długoletni konflikt pomiędzy osobą o inicjałach Z.N. a Burmistrzem Miasta Rabka-Zdrój. Być może ocena tego konfliktu byłaby zupełnie inna, gdyby nie nagminne nieprzekazywanie przez Burmistrza skarg do WSA w Krakowie, co skutkowało wielokrotnym nakładaniem na ten organ grzywien w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.<sup>550</sup> Należy zauważyć, że niedopełnianie obowiązków w zakresie przekazywania skarg sądowi administracyjnemu zostało finalnie przez Sąd Rejonowy w Nowym Targu ocenione jako występki penalizowany w art. 231 § 1 k.k. Wyrokiem z dnia 1 lutego 2017 r. Burmistrz Rabki-Zdroju została skazana na grzywnę w wysokości 120 stawek dziennych, po

---

<sup>549</sup> Historia najnowsza zna raptem jeden przypadek gminy, która stała się niewypłacalna i w konsekwencji została zlikwidowana; por. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ostrowice\\_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ostrowice_(gmina)) [dostęp: 4 listopada 2022 r.].

<sup>550</sup> Por. postanowienia WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2011 r., II SO/Kr 16/11, LEX nr 1092121; z dnia 29 marca 2012 r., II SO/Kr 10/12, LEX nr 1141826 i z dnia 29 czerwca 2012 r., II SO/Kr 19/12, LEX nr 1377368; a także postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12, OSP 2013, nr 7-8, poz. 75, s. 532. Należy jednak wskazać, że ten sam organ administracji był w przeszłości karany grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. również na wniosek innego skarżącego, zob. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 września 2010 r., II SO/Kr 19/10, LEX nr 1930453.

50 zł stawka za opisane wyżej przestępstwa (popelnione w warunkach ciągu przestępstw) oraz za nieudostępnienie informacji publicznej na wniosek<sup>551</sup>.

Popelniać swego rodzaju recydywę w nieprzekazaniu skargi do WSA zdarzało się także Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Nowym Sączu. Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wymierzył SKO grzywnę w wysokości 6 200 zł<sup>552</sup>, co biorąc pod uwagę przeciętną wysokość wymierzanych przez sądy administracyjne grzywien, wydaje się być kwotą znaczącą. Opóźnienie w przekazaniu skargi trwało jednak blisko rok, a co więcej, organ administracji nie ustosunkował się do wniosku skarżącego o wymierzenie grzywny, co także krakowski sąd potraktował jako okoliczność obciążającą. Zażalenie wniesione przez SKO w Nowym Sączu zostało oddalone przez Naczelną Sąd Administracyjny<sup>553</sup>. Pomimo tak dotkliwej grzywny, po 4 latach ponownie SKO nie przekazało skargi do sądu administracyjnego. Tym razem spotkało się to z relatywnie łagodną reakcją WSA, który wymierzył organowi grzywnę w wysokości 500 zł<sup>554</sup>. Postanowienie w tym przedmiocie zostało jednak zaskarżone do NSA, który – biorąc pod uwagę m.in. wcześniejsze ukaranie organu grzywną, a zatem stan swoistej recydywy – zwiększył wysokość grzywny do 3 200 zł<sup>555</sup>. Zdziwienie musi jednak budzić to, że podmiotem niejednokrotnie naruszającym obowiązek wynikający z art. 54 § 2 p.p.s.a. okazał się być organ administracji stojący wysoko w hierarchii organów władzy publicznej i – ze swej istoty – biorący udział w wielu postępowaniach sądownoadministracyjnych.

W pięciu sprawach ze skargi tego samego podmiotu (związku zawodowego) na bezczynność dyrektora szpitala w sprawach dotyczących informacji publicznej (sygn. akt II SO/Bk 26-30/19) sąd wymierzył organowi grzywny po 500 zł w każdej sprawie, wskazując że organ mimo doręczenia w dniu 4 września 2019 r. skargi na bezczynność organu w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie przekazał jej w terminie do sądu, wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę<sup>556</sup>. Należy zwrócić jednak uwagę na to, że wszystkie te postanowienia zostały wydane tego samego dnia, zatem trudno tu mówić o ponownym naruszeniu przepisów w zakresie przekazywania skarg sądowi przez ten sam organ po uprzednim ukaraniu organu przez sąd administracyjny. Z kolei w sprawie II SO/Bk 4/21 sąd wymierzył Wójtowi Gminy grzywnę w wysokości 800 zł wskazując, że wysokość

<sup>551</sup> Por. wyrok SR w Nowym Targu z dnia 1 lutego 2017 r., II K 506/14, Legalis nr 2053442.

<sup>552</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 1 kwietnia 2010 r., II SO/Kr 6/10, Legalis nr 1116051.

<sup>553</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OZ 636/10, Legalis nr 673992.

<sup>554</sup> Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2014 r., II SO/Kr 10/14, LEX nr 1478310.

<sup>555</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 30 października 2014 r., I OZ 972/14, LEX nr 1550675.

<sup>556</sup> Por. postanowienia WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 26/19, Legalis nr 2280325; II SO/Bk 27/19, Legalis nr 2280326; II SO/Bk 28/19, Legalis nr 2280327; II SO/Bk 29/19, Legalis nr 2280328; II SO/Bk 30/19, Legalis nr 2280329.

wymierzonej grzywny miała również wpływ okoliczność, że organ już dwukrotnie miał wymierzoną grzywnę za nieprzekazanie sądowi skargi na bezczynność<sup>557</sup>. Nieco odmiennie wygląda sytuacja w województwie pomorskim, gdzie tylko w latach 2017-2021 Wojewoda Pomorski został ukarany grzywną 9-krotnie, Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku 6-krotnie, a Rektor Uniwersytetu Gdańskiego 5-krotnie. Gliwicki sąd administracyjny 4-krotnie wymierzał grzywnę temu samemu organowi, zaś 3-krotnie czterem innym organom. Również 5 przypadków recydywy odnotowano w województwie lubuskim. Dwukrotnie temu samemu organowi wymierzano grzywnę w przypadku sześciu organów administracji publicznej w województwie świętokrzyskim. W województwie lubelskim dwukrotnie karano grzywną tego samego dyrektora szkoły<sup>558</sup>, 5-krotnie Zarząd Okręgowy Polskiego Związku Łowieckiego<sup>559</sup>, zaś 3-krotnie Radę Lubelskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej<sup>560</sup>. Jak wynika z informacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, sześć podmiotów dopuściło się wielokrotnego naruszenia przepisów o przekazywaniu skarg temu sądowi, przy czym dwukrotnie karano grzywną cztery organy, a trzykrotnie i czterokrotnie po jednym organie administracji. Aż dziewięć organów administracji ukarano dwukrotnie grzywną w WSA w Poznaniu. Poza tym jeden organ dopuścił się trzykrotnie nieprzekazania skargi sądowi a jeden organ czterokrotnie. Tylko w latach 2019-2022 ten sam organ administracji był czterokrotnie karany grzywną przez WSA w Rzeszowie. Znacznie więcej przypadków recydywy odnotowano we wrocławskim sądzie, gdzie tylko w latach 2017-2022 dwukrotnie ukarano grzywną Burmistrza Miasta Lubawka, po trzy razy Dyrektora Regionalnego Centrum Kultury w Chocianowie i spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rzeplinie, 4-krotnie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Polkowicach i Dyrektora Salezjańskiej Szkoły Podstawowej we Wrocławiu, 5-krotnie spółkę przewozową z Jawora, 9-krotnie Burmistrza Gminy Milicz i aż 103 razy Wojewodę Dolnośląskiego. Jak się wydaje, absolutny rekord w tym zakresie ustanowił jednak Prezydent m.st. Warszawy, który łącznie został ukarany grzywną przez warszawski sąd aż 241 razy. Należy jednak zwrócić uwagę, że 103 ukarania Wojewody Dolnośląskiego miały miejsce zaledwie w latach 2017-2022, a 241 przypadków ukarania

---

<sup>557</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 6 sierpnia 2021 r., II SO/Bk 4/21, Legalis nr 2603049.

<sup>558</sup> Por. postanowienia WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2021 r., II SO/Lu 3/21, Legalis nr 2589944 i z dnia 29 czerwca 2022 r., II SO/Lu 4/22, Legalis nr 2709608.

<sup>559</sup> Aczkolwiek analiza tych orzeczeń wskazuje na jednorazową serię spraw zainicjowanych przez tego samego skarżącego, por. postanowienia WSA w Lublinie z dnia 14 października 2020 r., II SO/Lu 10/20, Legalis nr 2489947 i z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Lu 13/20, Legalis nr 2495913; II SO/Lu 14/20, Legalis nr 2494591; II SO/Lu 15/20, Legalis nr 2495906; II SO/Lu 16/20, Legalis nr 2495907.

<sup>560</sup> Por. postanowienia WSA w Lublinie z dnia 8 grudnia 2021 r., III SO/Lu 1/21, niepubl.; z dnia 23 marca 2022 r., III SO/Lu 1/22, Legalis nr 2679330 i z dnia 18 maja 2022 r., III SO/Lu 4/22, Legalis nr 2703998.

Prezydenta m.st. Warszawy w okresie 2005-2022, zatem odmienne okresy, za jakie udzielane były informacje przez poszczególne sądy, utrudniają wyłonienie rekordzisty, choć bez wątpienia oddają skalę zjawiska.

Należy dostrzec, że z jednej strony zjawisko recydywy nie obejmuje licznych organów administracji publicznej, jednak z drugiej strony rekordy ilości grzywien obejmują nawet 100 czy 200 przypadków ukarania tego samego organu. Poza tym trzeba zwrócić uwagę, że najczęściej te wielokrotne grzywny nakładane są na organy administracji w znaczeniu ustrojowym, a zatem na organy władzy publicznej, od których należałoby oczekiwać szczególnie pieczołowitego przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nadto podmioty te w swojej codziennej praktyce stykają się z procedurą sądową i co więcej, dysponują z reguły fachową obsługą prawną. Dziwić musi zatem to, że wymienione organy nagminnie naruszają przepisy w zakresie przekazywania skarg do sądu administracyjnego. Niewykluczone, że ma to związek z omówioną już wcześniej pobłażliwością sądów administracyjnych, objawiającą się niską wysokością wymierzanych grzywien. Nawet jednak nieznaczna grzywna stanowi uszczerbek w budżecie danej jednostki, co więcej, jest regulowana z pieniędzy podatników. Spowodowanie przez pracowników danej jednostki wymierzenia przez sąd grzywiny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. (ale też na jakiegokolwiek innej podstawie prawnej) może być wreszcie traktowane w kategoriach naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Skoro relatywnie niewielka wysokość wymierzanych grzywien została już poddana krytyce, to przyjdzie wreszcie odnieść się do grzywien rekordowo wysokich. Tu również poczyniono pewne istotne ustalenia w trybie dostępu do informacji publicznej, ale też przy pomocy analizy dostępnych baz orzeczeń sądowych.

W latach 2016-2021 wysokość grzywien wymierzanych przez WSA w Białymstoku nie przekraczała 1 000 zł. Jednak najwyższa grzywna w sprawie II SO/Bk 37/14 została wymierzona Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych spółce z o. o. w G. w sytuacji uporczywego uchylania się od spełnienia obowiązku przekazania skargi sądowi<sup>561</sup>. Wyniosła ona 1 500 zł. Większa grzywna, wynosząca 2 000 zł, została nałożona przez bydgoski sąd na spółkę akcyjną<sup>562</sup>. W WSA w Gliwicach zdarzyło się wymierzenie grzywny wynoszącej 3 000 zł (podobnie w Kielcach), w Gorzowie Wielkopolskim było to 4 000 zł, jak wynika z kolei z informacji gdańskiego WSA, w latach 2017-2021 najwyższa grzywna wyniosła 5 000 zł. W pozostałych sądach rekordy nie przekraczały 1 000 zł.

---

<sup>561</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2014 r., II SO/Bk 37/14, Legalis nr 1191691.

<sup>562</sup> Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 26 listopada 2019 r., I SO/Bd 14/19, Legalis nr 2259050.



Zdarzają się, aczkolwiek relatywnie rzadko, przypadki wymierzenia wysokich w porównaniu do przeciętnej grzywnien. Pewne zdziwienie musi budzić grzywna w wysokości 12 000 zł wymierzona postanowieniem warszawskiego sądu Prezesowi Polskiego Związku Piłki Nożnej za nieprzekazanie temu sądowi skargi w przedmiocie informacji publicznej pomimo upływu pół roku od daty jej wniesienia<sup>563</sup>. Zdziwienie owo wynika z tego, że zaniechanie organu trwało stosunkowo niedługo, jeśli spojrzeć na inne przypadki opisane w niniejszej dysertacji. Postanowienie WSA w Warszawie zostało poddane kontroli instancyjnej, lecz zażalenie organu oddalono<sup>564</sup>. W Poznaniu rekordowa w ostatnim pięcioleciu grzywna wyniosła 10 000 zł. Wrocławski sąd z kolei ukarał jedną ze spółek grzywną w wysokości 15 000 zł<sup>565</sup>, przy czym był to piąty przypadek nieprzekazania sądowi skargi przez tę spółkę<sup>566</sup>. Była to jednocześnie najwyższa odnotowana przeze mnie grzywna. Oznacza to, że grzywny wymierzane w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. nie osiągają nawet połowy możliwego górnego pułapu.

Kończąc należy wskazać, że z interesującym problemem zetknął się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Skarżący wniósł skargę do tego Sądu za pośrednictwem rektora jednej z uczelni. Skarga nie została przekazana Sądowi. Zamiast skorzystać z możliwości, jaką daje w takiej sytuacji art. 55 § 1 p.p.s.a., skarżący wniósł do tegoż Sądu skargę na bezczynność rektora, która to bezczynność miała polegać na nieprzekazaniu wcześniejszej skargi sądowi. Za w pełni słuszną należy uznać ocenę Sądu, który skargę tę odrzucił jako niedopuszczalną<sup>567</sup>. Skoro bowiem ustawodawca przewidział w razie nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu możliwość wymierzenia przez sąd grzywny na wniosek skarżącego, to nie sposób przyjąć, by w takiej sytuacji równoległe mogła być dopuszczalna skarga na bezczynność w przedmiocie przekazania skargi. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie kognicji sądów administracyjnych mieszczą się skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a tego artykułu. Żaden z przywołanych przepisów nie wymienia aktu w postaci przekazania skargi sądowi, co wzmacnia tezę o niedopuszczalności tak sformułowanej skargi – z uwagi na brak kognicji sądu administracyjnego. Pozostaje do rozważenia kwestia tego, czy WSA w Poznaniu mógł – przez wzgląd na zasadę *in dubio pro actione* – potraktować tę skargę jako

---

<sup>563</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2012 r., II SO/Wa 7/12, LEX nr 1259990.

<sup>564</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., I OZ 524/12, LEX nr 1225547.

<sup>565</sup> Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 16 kwietnia 2021 r., IV SO/Wr 2/21, Legalis nr 2564842.

<sup>566</sup> Por. wcześniejsze uwagi dotyczące przypadków recydywy.

<sup>567</sup> Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., II SAB/Po 85/15, LEX nr 1819258.

wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. O charakterze pisma decyduje wszak jego treść, nie zaś zewnętrzna forma (czy też nazwa) nadana mu przez autora. Rzecz jednak w tym, że skarżący w sposób jednoznaczny określił, że jego intencją jest zaskarżenie bezczynności organu administracji, nie zaś złożenie wniosku o wymierzenie temu organowi grzywny za nieprzekazanie skargi do sądu w ustawowym terminie. Osobną kwestią jest tryb wnoszenia wniosków – bezpośredni – który odróżnia je od skarg. Uzupełniająco należy wskazać, że skarżący konsekwentnie obstawał przy swojej ocenie stanu prawnego, wnosząc skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia WSA – trafnie odrzuconą ze względu na niezachowanie wymogu przymusu adwokacko-radcowskiego<sup>568</sup>. Należałoby zastanowić się nad tym, dlaczego skarżący nie zaskarżył tego postanowienia skargą kasacyjną, tylko nie wykorzystując zwyczajnego, skorzystał z nadzwyczajnego środka zaskarżenia<sup>569</sup>. Co więcej, z podobną sytuacją tenże Sąd Wojewódzki (*notabene* w tym samym składzie) zetknął się kilka lat później<sup>570</sup>. O ile jednak w poprzednio opisanym przypadku autorem skarg był doktorant jednej z uczelni, występujący w postępowaniu sądowym samodzielnie, o tyle tym razem autorem skargi był profesjonalny pełnomocnik skarżącego, co – najdelikatniej rzecz ujmując – może budzić zdziwienie.

## 8. Użytkownicy, beneficjenci i maleficjenci schematu działania

Analizując powiązania pomiędzy poszczególnymi aktorami kompletu normatywnego jedną z najczęściej występujących kumulacji ról jest powiązanie roli źródła i beneficjenta regulacji. Była o tym już mowa na etapie omawiania źródeł schematu działania. Beneficjentem jest bowiem podmiot odnoszący wymierną lub niewymierną korzyść ze stosowania schematów działania. Można powiedzieć, że beneficjent otrzymuje wypłatę<sup>571</sup>. Naturalną rzeczą jest zatem dążność źródła regulacji do ukształtowania jej w taki sposób, by w przyszłości móc odnosić z jej obowiązywania korzyści.

Jak wskazano, podstawowym celem reformy sądownictwa administracyjnego, wprowadzonej w życie 1 stycznia 2004 r. było „usprawnienie sądowej kontroli

---

<sup>568</sup> Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2016 r., II SAB/Po 85/15, LEX nr 2011748.

<sup>569</sup> Zarówno z baz informacji prawnej LEX i Legalis, jak i z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych nie wynika, by postanowienie WSA w Poznaniu było poddane kontroli instancyjnej.

<sup>570</sup> Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2021 r., II SAB/Po 163/20, LEX nr 3179499. Z analogiczną sytuacją, zresztą w ten sam sposób rozstrzygniętą, spotkały się też sądy rzeszowski i warszawski; por. postanowienia WSA w Rzeszowie z dnia 27 listopada 2019 r., II SAB/Rz 115/19, LEX nr 2744380; WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2012 r., VI SAB/Wa 19/11, LEX nr 1142996; WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., VI SAB/Wa 244/11, LEX nr 1110811.

<sup>571</sup> Por. P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem...*, s. 141.

funkcjonowania administracji, ułatwienie dostępu do ochrony sądowej poprzez system dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i przyspieszenie rozpatrywania spraw oraz poprawa nadzoru nad orzecznictwem sądów administracyjnych. Reforma zmierzała więc do dostosowania sądownictwa administracyjnego do modelu konstytucyjnego oraz wyeliminowania wcześniejszych mankamentów funkcjonowania tego sądownictwa w Polsce<sup>572</sup>. Usprawnienie to przełożyło się jednak na ułatwienie pracy sędziów sądów administracyjnych, zwłaszcza w początkowym etapie postępowania sądowego. Jak pokazały badania statystyczne, w przeszło 99% przypadków skargi zostają w prawidłowy sposób przekazane do sądu. Oznacza to, że sędzia otrzymuje w decentrat „gotowy zestaw” obejmujący skargę, odpowiedź organu na skargę i akta sprawy administracyjnej. Pozostaje jedynie doręczenie odpowiedzi na skargę stronie skarżącej i można przystępować do rozpoznania sprawy. Nie trzeba przekonywać, że znacznie więcej nakładu pracy wiązałoby się z koniecznością przesłania skargi organowi celem złożenia na nią odpowiedzi. Pominąć natomiast należy w tym miejscu zagadnienie ewentualnych braków formalnych i fiskalnych skargi. Te bowiem (a właściwie ich konwalidacja) angażują sędziego i pracowników administracyjnych sądu niezależnie od przyjętego trybu wnoszenia skarg. Na przyjętym przez ustawodawcę pośrednim modelu inicjowania procesu, w powiązaniu z sankcją określoną w art. 55 § 1 p.p.s.a., korzystają zatem sędziowie i pracownicy sekretariatów sądowych. Przy czym jest to raczej korzyść niewymierna, w tym sensie, że przejawiająca się w zmniejszonym nakładzie pracy, a nie w konkretnych profitach finansowych.

Na gruncie grzywny nakładanej przez sąd administracyjny na organ administracji z tytułu niewykonania orzeczenia tego sądu, w dyskursie naukowym pojawiło się już pytanie, czy skarżący odnosi jakąś korzyść materialną w przypadku nałożenia grzywny na organ<sup>573</sup>. Należałoby jednak zastanowić się, czy w komplecie normatywnym obejmującym omawianą regulację istotnie strona skarżąca działanie lub zaniechanie administracji publicznej do sądu jest beneficjentem regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. Nie ma bowiem wątpliwości, że grzywna uiszczana jest na rzecz Skarbu Państwa, zatem nie wzbogaca w żaden sposób skarżącego. Skarżący jedynie – w razie wygranej – odzyskuje uiszczony wpis sądowy, przy czym odzyskuje go w tej samej wysokości, w jakiej go wpłacił, na ogół po kilku miesiącach (a w tym czasie środki te mogłyby się pomnożyć na oprocentowanym rachunku

---

<sup>572</sup> E. Ruśkowski, B. Wdowiak, *Problemy sądowej kontroli stosowania prawa podatkowego w świetle praktyki*, cz. I., „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 7, s. 30.

<sup>573</sup> Por. Z. Kmieciak, *Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4 (43), s. 174.

bankowym)<sup>574</sup>. Można zatem zastanowić się, czy skarżącego nie ulokować w schemacie działania jako maleficjenta regulacji.

W literaturze słusznie dostrzeżono, że głównym beneficjentem gwarancji wynikających z prawa do sądu jest jednostka w owe prawo wyposażona<sup>575</sup>. Przy czym kwestie techniczne czy też organizacyjne wymiaru sprawiedliwości na ogół nie interesują obywatela. Jednostka postrzega funkcjonowanie sądownictwa przez pryzmat własnej sprawy i sposobu (w tym szybkości) jej rozstrzygnięcia<sup>576</sup>. Dla jasności, nie jest to zarzut skierowany w czyjąkolwiek stronę. Warto jednak dostrzec to, w jaki sposób strona postępowania postrzega siebie i swoją rolę w schemacie działania. Subiektywizm jest tu rzeczą naturalną i nieuniknioną. Należy zatem zwrócić uwagę, że co do zasady – w razie prawidłowego przekazania skargi przez organ – obecnie przyjęty model wnoszenia skarg przyspiesza postępowanie sądowe. Dodatkowo art. 55 § 1 p.p.s.a. zabezpiecza realizację prawa do sądu na wypadek naruszenia przepisów w zakresie przekazywania skarg przez organ administracji. Generalnie rzecz biorąc należałoby zatem uznać skarżących za beneficjentów omawianej regulacji. Konstatacji tej nie zmienia częściowo negatywna ocena zgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami konstytucyjnymi, o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach. Niedoskonałości omawianej regulacji, których zdiagnozowanie i propozycja remedium są przedmiotem tej rozprawy, nie zmieniają ogólnej oceny, zgodnie z którą przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. zabezpiecza (choć nie w pełni) realizację prawa jednostki do sądu. Wobec takiej oceny jednostkę z tego prawa korzystającą należy usytuować jako beneficjenta regulacji, nawet pomimo jej niedostatków.

W latach 2015-2021 (okres 7 lat) wymierzono grzywny na łączną kwotę 1 008 687,79 zł. W gronie beneficjentów regulacji należy zatem usytuować Skarb Państwa. Trzeba jednak mieć na uwadze to, że płatnikami grzywien są organy różnego rodzaju – zarówno organy administracji rządowej, samorządowej, jak i organy administracji w ujęciu funkcjonalnym (np. spółki prawa handlowego, fundacje, czasami nawet osoby fizyczne). Niekiedy zatem okazuje się, że grzywna w istocie płacona jest z budżetu państwa, na dobro budżetu państwa, co może przypominać przysłowiowe „przelewanie z pustego w próżne”. Wydaje się, że

---

<sup>574</sup> Należy wskazać, że dopiero niedawno w procedurze cywilnej wprowadzono możliwość zasądzenia odsetek od zasądzonych kosztów procesu (por. art. 98 § 1<sup>1</sup> k.p.c.), ale i tak odsetki te liczone są dopiero od daty uprawomocnienia się orzeczenia. W procedurze sądownoadministracyjnej możliwość taka nie występuje (por. art. 199-210 p.p.s.a.) nad czym, moim zdaniem, należy ubolewać.

<sup>575</sup> Por. P. Wiliński, R. Zawłocki, *Przedmowa*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022, s. XX.

<sup>576</sup> Por. K. Celińska-Grzegorzczak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądownoadministracyjnym po nowelizacji z 30 listopada 2016 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2 (77), s. 54.

pewnym rozwiązaniem tej sytuacji na gruncie prawa obecnie obowiązującego może być roszczenie regresowe skierowane przez organ administracji, który był zobowiązany do uiszczenia grzywny, w stronę konkretnego pracownika organu odpowiedzialnego za naruszenie obowiązków w zakresie przekazania skargi do sądu administracyjnego. Natomiast należy wskazać, że niektóre obce systemy prawne przewidują ukaranie grzywną nie organu administracji publicznej, lecz konkretnej osoby fizycznej odpowiedzialnej za nieprzekazanie skargi sądowi. Będzie o tym mowa w rozdziale poświęconym porównaniu systemów prawnych. Mógłby to być interesujący kierunek legislacyjny, zbliżający jednocześnie omawianą regulację do norm właściwych dla prawa karnego, przez indywidualizację odpowiedzialności o charakterze penalnym. O ile jednak Skarb Państwa jest beneficjentem jako osoba prawna uzyskująca środki finansowe z wpłaconych grzywien (a także kosztów sądowych), o tyle trudno usytuować tę osobę w roli użytkownika, zobligowanego do stosowania normy z art. 55 § 1 p.p.s.a.

W zupełnie znikomym zakresie za beneficjentów regulacji należy uznać komorników sądowych prowadzących egzekucję wymierzonych organom grzywien. Wynika to z jednej strony z symbolicznego wymiaru kar (co przekłada się na niewysoką opłatę egzekucyjną), z drugiej zaś strony z pomijalnego odsetka spraw, w których konieczne jest wyegzekwowanie grzywny w tym trybie. Jak pokazały przeprowadzone badania, znakomita większość grzywien uiszczana jest dobrowolnie przez ukarany organ administracji publicznej.

Użytkownikiem w schemacie działania będzie z kolei podmiot działający w sposób określony sposobem działania, częstokroć ponoszący z tego tytułu określone koszty, ale mogący też czerpać z danej regulacji zyski. W grupie użytkowników można zatem wyróżnić maleficjentów i beneficjentów, choć oczywiście nie każdy użytkownik będzie się do tych grup zaliczał<sup>577</sup>. Trzeba zwrócić uwagę na to, że proste przyjęcie, iż maleficjentem jest organ administracji (bo to on jest obciążany grzywną), zaś beneficjentami są Skarb Państwa (gdyż uzyskuje środki z grzywien) i skarżący (gdyż dzięki wymierzeniu grzywny jego skarga trafi wreszcie przed oblicze sądu), może okazać się tyleż płytkie, ile zwodnicze.

Należy zwrócić uwagę na to, że prawo jest przez prawodawcę wykorzystywane jako narzędzie inżynierii społecznej, dzięki któremu może on kształtować zachowanie adresatów prawa, czyniąc to w sposób niczym nielimitowany. Tworzenie norm prawnych służy ochronie wartości przyjętych przez inicjatora regulacji i realizacji obranych przezeń celów<sup>578</sup>. Jak

---

<sup>577</sup> Por. P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem...*, s. 141-142.

<sup>578</sup> Por. A. Kociołek-Pęksa, *Cele społeczne kreowania norm prawnych*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014, s. 49-50.

wskazuje Paweł Wiliński, „sądy mają do odegrania szczególną rolę w zapewnianiu realizacji praw podmiotowych jednostek. Stanowią ogniwo gwarancyjne, zabezpieczające przed naruszeniami praw i wolności oraz nakładaniem niewspółmiernych obowiązków. Ich podstawowa rola w społeczeństwie wyraża się przede wszystkim w rozwiązywaniu konfliktów między podmiotami prawa, rozstrzyganiu kolizji interesów i godzeniu sprzecznych interesów. Zadanie to jest niezmiennie, niezależnie od charakteru prowadzonego postępowania sądowego. Zarówno bowiem w postępowaniu cywilnym, postępowaniu karnym, czy karnoskarbowym, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym, i innych prowadzonych na podstawie obowiązujących przepisów, sądy mają do odegrania rolę kluczową. Stanowią ostatnie ogniwo ustanowionego przez społeczeństwo instrumentu kontrolnego. Zakres uprawnień sądów i wymagań, jakie muszą spełniać ich rozstrzygnięcia jest limitowany charakterem decyzji do jakich są w konkretnej sprawie powołane. Jednak zakres wymogów, jakie muszą spełniać sądy, a jednocześnie atrybutów jakimi w realizacji swej roli posługują się sędziowie pozostaje jednolity”<sup>579</sup>. Z tak naszkicowaną rolą organów ochrony prawnej, w tym sądów administracyjnych, trudno się nie zgodzić. Przyjdzie jednak, w zgodzie z terminologią właściwą metodzie badawczej kompletu normatywnego, zauważyć, że sądy administracyjne usytuowane zostały w roli użytkownika schematu działania, który jest zobowiązany do stosowania norm wymienionych w niniejszej rozprawie i wydawania w oparciu o te normy orzeczeń. Należy zastanowić się nad tym, czy przepis art. 55 § 1 p.p.s.a., a w szerszym ujęciu także przyjęcie przez ustawodawcę pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu, rodzi po stronie sądów administracyjnych korzyści, czy raczej jest źródłem obowiązków i powiązanych z nimi wydatków. Trudno przy tym nie dostrzec, że może nie tyle sądy administracyjne, co niektórzy sędziowie orzekający w tych sądach, odegrali istotną rolę w przyjęciu aktualnie obowiązującego modelu inicjowania procesu sądowego, będąc źródłem (tworząc projekt ustawy), ale też dysponentem procesu normotwórczego (w charakterze ekspertów sejmowych). Z jednej zatem strony – o czym była już mowa – sędziowie stali się beneficjentami regulacji, z drugiej jednak strony same sądy można z całą pewnością określić mianem użytkowników schematu, natomiast dyskusyjnym jest to, na ile są beneficjentem, a na ile jednak maleficjentem regulacji. Z jednej bowiem strony sądy ponoszą konkretne koszty prowadzenia postępowań w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., z drugiej strony wprowadzony tryb inicjowania procesu, postępowanie sądowe generalnie rzecz biorąc przyspiesza, co w ogólnym rozrachunku przekłada się na zwiększenie efektywności działania sądu. Sama

---

<sup>579</sup> P. Wiliński, *Niezależność sądu – standard konstytucyjny i konwencyjny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 1-2, s. 13.

grzywna również uiszczana jest na rachunek Skarbu Państwa – konkretnego sądu administracyjnego, który tę grzywnę nałożył.

Należy pamiętać, że każde prawo, w tym również prawo do sądu, prawo do zaskarżenia działalności administracji publicznej, czy wreszcie prawo do żądania wymierzenia organowi administracji grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. – rodzi pokusę nadużycia. Pokusa ta towarzyszy ludzkości niemal od zawsze<sup>580</sup>. W kontekście tego ostatniego uprawnienia, będącego motywem przewodnim niniejszej dysertacji, można wyobrazić sobie działania skarżącego polegające na złożeniu niejasnej skargi (świadomie sporządzonej w sposób wadliwy) po to, by wywołać u organu wątpliwość co do swoich intencji i by móc liczyć na to, że organ ten skargi nie przekaże sądowi, co pozwoli za zainicjowanie postępowania w przedmiocie ukarania organu grzywną<sup>581</sup>. Inną formą nadużycia prawa procesowego jaka może mieć miejsce jest pochopne kierowanie do sądu wniosku o wymierzenie grzywny, nazajutrz po upływie terminu na przekazanie skargi sądowi, częstokroć nawet bez upewnienia się, czy organ wykonał ciążyący na nim obowiązek. Obie te formy działania mają na celu nie tyle ochronę praw podmiotowych jednostki (w tym prawa do sądu), co dokuczenie organowi administracji, wywołanie zbędnej dolegliwości, czyli w istocie nadużycie prawa. Orzecznictwo sądowoadministracyjne zna tego rodzaju przypadki<sup>582</sup>. Strona dopuszczająca się podobnych (chyba nie ma wątpliwości co do tego, że zasługujących na negatywną ocenę) zachowań będzie zapewne podnosić, że realizuje jedynie swoje konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu – skoro prawodawca przewidział możliwość zainicjowania postępowania sądowego danego rodzaju, to inicjując takowe strona realizuje swoje prawo podmiotowe. Należy jednak uwypuklić granicę dzielącą używanie prawa od jego nadużywania. Istotą nadużycia prawa jest właśnie działanie, które pozornie zgodne jest z literą prawa, faktycznie jednak jest sprzeczne z przeznaczeniem nadużywanej instytucji prawnej. W jednym z postanowień Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał, że „możliwość odrzucenia przez sąd administracyjny skarg oczywiście i rażąco błahych, nie realizujących funkcji prawa do sądu, a w rzeczywistości stanowiących tego prawa nadużycie

---

<sup>580</sup> Por. M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym – zagadnienia ogólne*, „Studia Prawnicze” 2012, z. 1 (190), s. 69.

<sup>581</sup> Por. wcześniejsze eksplikacje dotyczące obowiązku przekazania sądowi skargi obarczonej brakami formalnymi oraz wątpliwości co do granicy dzielącej skargę od pisma, którego za skargę uznać nie sposób.

<sup>582</sup> Por. wyroki NSA z dnia 9 lipca 2019 r., I GSK 1273/18, LEX nr 2706833; z dnia 10 lipca 2019 r., I GSK 1289/18, LEX nr 2725757 oraz postanowienia NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 491/13, LEX nr 1347734; z dnia 27 września 2012 r., II FZ 724/12, LEX nr 1261118; z dnia 3 sierpnia 2018 r., II FZ 786/17, LEX nr 2527059; z dnia 10 stycznia 2017 r., I OZ 2084/16, LEX nr 2270697; z dnia 7 marca 2017 r., I OZ 244/17, LEX nr 2292150; z dnia 19 stycznia 2017 r., I OZ 2109/16, LEX nr 2270681 i z dnia 24 lipca 2012 r., II FZ 521/12, LEX nr 1261047.

– pozwala temu sądowi na skoncentrowanie posiadanych ograniczonych zasobów na rozstrzygnięciu spraw posiadających chociaż minimalne znaczenie z punktu widzenia obiektywnie ocenianej sytuacji stron. Prowadzi to w konsekwencji do przyspieszenia rozpatrywania spraw obiektywnie ważnych dla stron, a zatem do zapewnienia im uzyskania rozstrzygnięcia w ich sprawach bez nieuzasadnionej zwłoki. Urealnia to i czyni prawo do sądu efektywnym. Innymi słowy, ograniczenie rozpoznawania skarg w dostrzegalnym stopniu nieistotnych z punktu widzenia sytuacji skarżących – zapewnia lepszą realizację prawa do sądu przy rozstrzygnięciu przez sądy administracyjne pozostałych skarg<sup>583</sup>. Wydaje się, że w cytowanym judykacie Sąd dotknął niebywale istotnej kwestii. Otóż realizacja przez daną jednostkę prawa do sądu w sposób patologiczny, w istocie narusza prawo do sądu osób korzystających z tego prawa w sposób prawidłowy, prawnie pożądany. W kontekście powyższych eksplikacji, za trafny należy uznać też pogląd Kingi Flagi-Gieruszyńskiej, zdaniem której nadużycie prawa to takie postępowanie strony, które uzasadnia przekonanie, że zmierza ono do zakłócenia normalnego przebiegu procesu sądowego<sup>584</sup>. Działanie takie może oczywiście mieć miejsce zarówno w toku procesu sądowego, jak i w fazie wstępnej, w trakcie jego wszczynania<sup>585</sup>. Nadużycie prawa godzi zarówno w stronę postępowania dotkniętą takim postępowaniem, jak i w organ ochrony prawnej. Należałoby jednak zastanowić się nad tym, czy można za maleficjenta regulacji uznać podmiot z tej tylko przyczyny, że inny podmiot w sposób nieprawidłowy i nieakceptowany przez prawodawcę z tej regulacji korzysta. W pewnych okolicznościach odpowiedź na to pytanie zdaje się być twierdząca, choć trzeba przyznać, że trudno oczekiwać od prawodawcy tworzenia instytucji prawnych całkowicie odpornych na ich nadużywanie. Podmiot pokrzywdzony nadużyciem prawa jest więc zasadniczo maleficjentem nie tyle regulacji prawnej, co czyjś – bezprawnego, choć pozornie mieszczącego się w granicach prawa – zachowania. Przyjdzie jednak zauważyć, że nadużywanie przez niektórych skarżących prawa do zainicjowania postępowania w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może w istocie sprawić, że organy administracji

---

<sup>583</sup> Postanowienie NSA z dnia z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, Legalis nr 1365571. Zob. także postanowienia NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13, Legalis nr 915378; z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 583/15, Legalis nr 1332610; z dnia 22 marca 2016 r., I OZ 259/16, Legalis nr 1426505; z dnia 3 grudnia 2020 r., II GZ 359/20, Legalis nr 2506836; z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OZ 392/18, Legalis nr 1764308; z dnia 26 maja 2017 r., I FZ 122/17, Legalis nr 1626797; z dnia 21 listopada 2016 r., I OZ 1071/16, Legalis nr 1639369; z dnia 23 listopada 2016 r., I OZ 1375/16, Legalis nr 1639342.

<sup>584</sup> Por. K. Flaga-Gieruszyńska, *Zastój procesu cywilnego jako skutek niewłaściwego postępowania stron*, [w:] *Ius et remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, A. Jakubecki, J. Strzępka (red.), Warszawa 2010, s. 162. Oczywiście zwrot „proces sądowy” należy tu rozumieć szeroko, jako wszelkie postępowania toczące się przed sądami, nie wyłączając np. postępowania nieprocesowego.

<sup>585</sup> W pewnych okolicznościach bowiem samo wszczęcie postępowania sądowego może być traktowane jako delikt; por. I. Karasek-Wojciechowicz, *Glosa do wyroku SN z 24 września 2008 r., II CSK 200/08*, „Przebieg Sądowy” 2011, nr 3, s. 113 i n.



publiczne dotknięte takim postępowaniem staną się maleficjentami omawianej regulacji niezależnie od tego, że w danym przypadku prawidłowo zastosowały przepisy prawa (w szczególności zaś art. 54 § 2 p.p.s.a.). Nawet bowiem oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w takiej sytuacji nie spowoduje, że organ nie poniesie żadnych strat. Należy bowiem pamiętać, że już sama konieczność zaangażowania się w postępowanie sądowe rodzi określone koszty, a zgodnie z zasadą art. 199 p.p.s.a. w pierwszej instancji organ nie ma podstawy prawnej ku temu, by domagać się od skarżącego zwrotu kosztów postępowania<sup>586</sup>.

Jak wspomniałem na wstępie, *prima facie* organy administracji należy ulokować pośród maleficjentów, jako że są one zobowiązane płacić grzywny wymierzone na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. Warto tu jednak zwrócić uwagę na pogląd Wojciecha Sawczyna, wedle którego „należy także pamiętać, że skuteczność środka dyscyplinowania nie zawsze zależy od jego zastosowania, ale – paradoksalnie – od jego niestosowania. Wzorcowy środek dyscyplinowania to taki, który przez samo jego istnienie wywołuje w organach administracji publicznej refleksję – nie warto postępować niezgodnie z prawem, gdyż organy władzy sądowniczej dysponują środkiem dyscyplinowania, a więc ewentualne przekroczenie prawa może spotkać się z surową reakcją”<sup>587</sup>. Można zatem uznać, że w pewnym sensie organy administracji stają się też beneficjentami omawianego przepisu, gdyż *per saldo* usprawnia on działanie tych organów i wpływa na prawidłowe funkcjonowanie aparatu państwa, częstokroć przez samo tylko zagrożenie sankcją negatywną, bez potrzeby jej rzeczywistego stosowania<sup>588</sup>.

---

<sup>586</sup> Por. M. Kazek, *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 8 i n.; B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, wyd. 1, Warszawa 2008, s. 439; M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015, s. 741 jak również postanowienia WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2011 r., I SA/Wa 2454/10, Legalis nr 501445 i z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Wa 2478/10, Legalis nr 501489. Pewien wyjątek w tym zakresie stanowi art. 208 p.p.s.a., zgodnie z którym niezależnie od wyników spraw, o których mowa w art. 200, art. 203, art. 204 i art. 207, sąd może włożyć na stronę obowiązek zwrotu kosztów – w całości lub w części – wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem. W praktyce jednak jest to przepis niemal w ogóle nie stosowany (por. jednak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 listopada 2012 r., II SA/Rz 865/12, Legalis nr 569664 a w szczególności postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2009 r., III SO/Łd 10/09, LEX nr 534746 interesujące z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy o tyle, że Sąd oddalając wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. zasądził jednak od wygrywającego organu na rzecz przegrywającego skarżącego zwrot kosztów postępowania, za podstawę prawną obierając właśnie art. 208 p.p.s.a.).

<sup>587</sup> W. Sawczyn, *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 68.

<sup>588</sup> Należy jednak pamiętać o – przedstawionych we wcześniejszych rozważaniach – licznych przypadkach recydywy, a wręcz multirecydywy, co pokazuje, że nie zawsze sam zagrożenie sankcją negatywną, a wręcz jej niejednokrotne stosowanie, wpływa na poprawę funkcjonowania podmiotu obciążonego tą sankcją.

Nie ulega wątpliwości, że każda strona procesu sądowego (niezależnie od procedury) oczekuje, że rozstrzygnięcie jej sprawy będzie nie tylko dla niej korzystne, ale też nastąpi szybko. W kontekście powyższego należałoby zastanowić się, na ile strony, którym przychodzi stawać przed sądami administracyjnymi są zadowolone z pośredniego trybu wnoszenia skarg, zabezpieczonego możliwością ukarania grzywną organu, który skargi w terminie do sądu nie przekazał. Jak już wskazałem na wcześniejszym etapie rozważań, z jednej strony można przyjąć, że wprowadzony przez polskiego ustawodawcę tryb pośredni przyspiesza procedurę, ponieważ sąd administracyjny otrzymuje od razu skargę, wraz ze stanowiskiem strony bierniej procesu i aktami sprawy administracyjnej – może zatem od razu przystąpić do procedowania, bez konieczności przesyłania skargi organowi i oczekiwania na reakcję z jego strony. Z drugiej jednak strony sytuacja prezentuje się w opisany wyżej sposób jedynie w prawidłowym (zgodnym z przepisami prawa) stanie sprawy. To, że rzeczywistość niekiedy odbiega od ustalonych przez prawodawcę prawideł, wystarczająco dobitnie pokazuje praktyka orzecznicza sądów administracyjnych. Jeżeli bowiem organ administracji, za pośrednictwem którego przekazano skargę do sądu, naruszy art. 54 § 2 p.p.s.a. i nie przekaze skargi w terminie, to wówczas teoretycznie szybszy tryb pośredni okaże się przeszkodą w rozpoznaniu sprawy w rozsądnym terminie. Należy do tego dodać konieczność wklania się skarżącego w dodatkowe, kolejne już postępowanie sądowe – tym razem zainicjowane wnioskiem o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Nie trzeba nikogo przekonywać o tym, że dla znakomitej większości skarżących jest to dodatkowe utrudnienie (a tym samym powód do niezadowolenia z funkcjonowania sądownictwa, organów administracji, wreszcie państwa jako takiego). Nie można wykluczyć, że część osób, których skargi nie zostały przekazane sądom administracyjnym, woli zrezygnować z prawa do sądu, anizeli inicjować kolejne postępowania wnioskując o ukaranie organu grzywną<sup>589</sup>. Jeśli do tego dodać ryzyko, że wniosek o wymierzenie grzywny zostanie oddalony, co wywoła nie tylko wymierną stratę finansową<sup>590</sup>, ale też trwale zaprzepaści możliwość rozpoznania skargi,

---

<sup>589</sup> Przy czym realnie rzecz ujmując niemożliwym jest dotarcie przez badacza do takich przypadków skoro, co oczywiste, nie są one odzwierciedlone w żadnych bazach orzeczeń, a znane są tylko skarżącymi i organom administracji, które z natury rzeczy nie są zainteresowane udzielaniem informacji o przypadkach nieprzekazania przez nie skarg sądom administracyjnym.

<sup>590</sup> Skoro mowa o stracie finansowej, należy też dostrzec problem odzyskania kosztów procesu od organu administracji w sytuacji, w której skarżący postępowanie ostatecznie wygra. Nie jest bowiem tak, że każdy organ administracji nie stwarzając w tym względzie żadnych problemów, zwraca stronie wygrywającej zasądzone przez sąd administracyjny koszty postępowania. Niejednokrotnie konieczne jest przymusowe egzekwowanie tych należności, a mając na uwadze niewielką kwotę tych kosztów (wpis od wniosku o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynosi 100 zł) zapewne znajdują się osoby, które zrezygnują z egzekwowania należnego im świadczenia uważając je za nieadekwatną do spodziewanych

to należałoby się zastanowić, czy w każdym przypadku skarżącego należy uznać za beneficjenta w komplecie normatywnym.

## 9. Podsumowanie

Postępowanie sądowoadministracyjne zostaje wszczęte z chwilą wniesienia skargi do organu administracji, zobowiązanego tę skargę przekazać sądowi<sup>591</sup>. Z tą też chwilą stosunek wertykalny organu administracji i podmiotu administrowanego, przekształca się w stosunek horyzontalny, pomiędzy dwiema równorzędnymi stronami procesu sądowego<sup>592</sup>. Argumentacja ta dodatkowo wzmocnia tezy o braku możliwości jakiegokolwiek władczej ingerencji organu w postępowanie sądowoadministracyjne, w szczególności zaś wzywania strony do usunięcia braków skargi, przekazywania jej „wedle właściwości”, uznawania skargi za niedopuszczalną itd.<sup>593</sup> Obowiązek przekazania skargi sądowi – obwarowany przecież sankcją w postaci grzywny – ma charakter bezwzględny, aczkolwiek może być wyłączony przepisami szczególnymi, do których zaliczyć można chociażby art. 30e ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>594</sup>.

Badania pokazały, że o ile grzywna jako sankcja negatywna jest właściwym (prawidłowo dobranym przez ustawodawcę) środkiem zwalczania bezczynności organów administracji publicznej w przekazaniu skargi sądowi, o tyle sposób stosowania omawianej normy w praktyce sprawia, że cele stawiane przed tą regulacją nie zostają w pełni zrealizowane.

---

korzyści fatywę. Zagadnienie to jest jednak sygnalizowane na marginesie rozważań, jako wartę poruszenia w odrębnych, pogłębionych badaniach naukowych.

<sup>591</sup> Por. M. Jaśkowska, *Skutki wniesienia skargi, sprzeciwu czy wniosku*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021, s. 114; E. Gębka, *Przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 298.

<sup>592</sup> Por. A. Szymacha, K. Rogalski, *Komentarz na kanwie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego I FPS 1/21 – sądowa kontrola instrumentalnego wszczęcia postępowania karnego skarbowego a prawo do sądu*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2021, vol. 3 (31), s. 158; K. Muzyczka, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3 (102), s. 76; P. Malinowski, *Czynności procesowe stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2013, nr 3508, s. 137.

<sup>593</sup> Por. K. Kaszubowski, *Wymogi formalne...*, s. 164.

<sup>594</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm. Przepisy tej ustawy wprowadzają bezpośredni tryb wnoszenia skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zob. także P. Krzykowski, *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do sądu administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 89-101; T. Grossmann, *Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo*, wyd. 4, Warszawa 2021, s. 11; W. Czerwiński, *Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3 (42), s. 94.

Należy pamiętać, że konsekwencją wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może być rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny na podstawie odpisu skargi nadesłanego przez skarżącego, o czym stanowi art. 55 § 2 p.p.s.a. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o NSA, obawy dotyczące stosowania tego przepisu stały się udziałem Eugeniusza Ochendowskiego. Biorąc pod uwagę zbliżone brzmienie przepisu omawianego przez wskazanego Autora i obecnie obowiązującego art. 55 § 2 p.p.s.a., z powodzeniem sformułowane wówczas uwagi można odnieść do stanu prawnego na dzień dzisiejszy. Zdaniem Autora „orzekanie bez akt sprawy administracyjnej musi nasuwać uwagi krytyczne głównie z punktu widzenia dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Czy przedstawienie tego stanu w skardze oddaje w sposób obiektywny ten stan? Jakie ustalenia w tym zakresie może poczynić sąd bez odpowiedzi na skargę i akt sprawy? Zgodzić trzeba się z poglądem, że art. 39 ust. 1 »godzi w zasadę prawdy obiektywnej« i że wprowadzenie tego wyjątku oznacza, że sąd może »odstąpić od zgromadzonego już materiału i, co więcej – od jego oceny (a przecież ocena materiału dowodowego służy sądowi do ewentualnego stwierdzenia naruszeń prawa procesowego!) i zebrać ten materiał samemu na rozprawie (stoi to w sprzeczności z przepisami ograniczającymi postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym) albo przyjąć stan faktyczny przedstawiony w skardze«. Szczególnie o ostatnie uregulowanie daje uprzywilejowaną pozycję jednej ze stron i uzależnia ocenę skargi od nieostrego sformułowania »uzasadnionych wątpliwości«. Nie usprawiedliwia tego cel regulacji, jakim jest zdyscyplinowanie organów administracji mających udzielać odpowiedzi na skargę i terminowo nadsyłać akta spraw, co służy przyspieszeniu postępowania”<sup>595</sup>. Poglądów przedstawionych powyżej nie sposób w pełni podzielić. Oczywiście, przepis obecnego art. 55 § 2 p.p.s.a. stanowi wyjątek od orzekania na podstawie akt sprawy administracyjnej<sup>596</sup> i w pewnych sytuacjach orzekanie w tym trybie może odbywać się ze szkodą dla prawidłowości ustaleń faktycznych. Jaką jednak alternatywę można byłoby przedstawić dla tego uregulowania w sytuacji, w której organ administracji nie chce przekazać akt administracyjnych sądowi? Tego już powołany Autor nie określa. Trzeba wskazać, że tak pod rządami poprzednich regulacji, jak i w obowiązującym na dzień dzisiejszy stanie prawnym, nie ma możliwości zmuszenia do przekazania akt sądowi administracyjnemu organu, który nie wykaże woli w tym zakresie. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma za

---

<sup>595</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, wyd. 1, Toruń 1996, s. 218, z odwołaniem do poglądów Jana Zimmermanna.

<sup>596</sup> Por. K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 237.

zadanie zdyscyplinować organ administracji do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Trudno jednak nie dostrzec, że bezpośrednio takie wymierzenie grzywny spowoduje zaledwie uszczerbek w budżecie organu, co wcale nie musi implikować zmiany nastawienia do sprawy i przekazania skargi do sądu. Owszem, grzywna może być ponawiana po wielokroć, ale w dalszym ciągu bezpośrednim skutkiem jej wymierzenia będzie jedynie dokuczliwość finansowa (zresztą na ogół godząca w podatników, a nie organ administracji, ten wszakże nie posiada „własnych” środków, lecz dysponuje środkami pochodzącymi z danin publicznych). Innymi słowy, nie ma *de lege lata* możliwości przymuszenia organu do przekazania sądowi akt sprawy, jeśli ten z własnej woli tego nie uczyni. Wydaje się zatem, że alternatywą dla regulacji krytykowanej przez Eugeniusza Ochendowskiego i Jana Zimmermanna, może być albo pozbawienie skarżącego konstytucyjnego prawa do sądu (skarga nie zostanie nigdy rozpoznana wobec nieprzekazania przez organ administracji akt sprawy sądowi), albo wprowadzenie rozwiązań „siłowych” (polegających np. na poleceniu przez sąd administracyjny policji przeszukania w siedzibie organu i odebrania akt sprawy administracyjnej, celem przekazania ich temu sądowi), co jednak wymagałoby dość rewolucyjnych zmian w prawie. Zgodnie z art. 121 p.p.s.a. w przypadku, o jakim mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. Należy zgodzić się z Małgorzatą Jaśkowską, że tryb ów może być zastosowany jedynie wówczas, gdy organ pomimo wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w dalszym ciągu nie przekazał skargi sądowi. Jeśli natomiast skarga wraz z aktami sprawy administracyjnej została ostatecznie (aczkolwiek z opóźnieniem) przesłana sądowi administracyjnemu, tryb ten nie będzie miał zastosowania<sup>597</sup>.

Jak już wspomniano, przeprowadzone badania dały podstawy do sformułowania wniosków o tym, że cel jaki towarzyszył wprowadzeniu do krajowego porządku prawnego art. 55 § 1 p.p.s.a. nie jest w pełni realizowany, co wynika ze zbytnej pobłażliwości sądów administracyjnych względem organów administracji, przejawiającej się w relatywnie niskiej wysokości wymierzanych grzywien. Świadczy o tym tendencja wzrostowa ilości spraw, w których występuje problem z terminowym przekazaniem skargi sądowi administracyjnemu, ale też przypadki recydywy, dotyczące organów administracji publicznej, od których należałoby oczekiwać wysokiego poziomu kultury prawnej i przestrzegania norm prawa

---

<sup>597</sup> Por. M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021, s. 193; M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4 (79), s. 13.

powszechnie obowiązującego. Pewnym remedium na występujące zjawisko może być zmiana praktyki orzeczniczej polegająca z jednej strony na zwiększeniu wysokości wymierzanych grzywien, a z drugiej strony na bardziej powszechnym traktowaniu uchybienia obowiązkowi statuowanemu w art. 54 § 2 p.p.s.a. w kategoriach występku podlegającego reakcji penalnej.

Kwestią dotychczas nie poruszaną w piśmiennictwie jest to, czy złożenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest w jakikolwiek sposób ograniczone czasowo. Lektura ustawy procesowej nie daje odpowiedzi na tak postawione pytanie, albowiem ustawodawca nie limituje czynności złożenia wniosku czasowo. Gdyby przyjąć, że wyłączną funkcją grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest funkcja dyscyplinująca (przymuszenie organu do wykonania obowiązków nałożonych w art. 54 § 2 p.p.s.a.), to wówczas należałoby określić cezurę czasową na dzień przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. W późniejszym bowiem czasie złożenie wniosku byłoby całkowicie bezprzedmiotowe. Rzecz w tym, że – jak już wykazano we wcześniejszych rozważaniach – grzywna ma charakter mieszany. Jedną z funkcji grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest funkcja represyjna (ukaranie organu za bezprawne przetrzymanie skargi, co znalazło również przełożenie na naruszenie prawa skarżącego do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie). W tej sytuacji należy przyjąć, że złożenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny jest możliwe również po dopełnieniu przez organ administracji uprzednio uchybionych obowiązków, a nawet po prawomocnym zakończeniu postępowania sądownoadministracyjnego co do istoty sprawy. Przyjdzie zatem dojść do wniosku, że wniosek o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. nie jest w żaden sposób limitowany czasowo i może być złożony w dowolnym czasie. Skutkuje to taką oto implikacją procesową, że do wniosku tego nie będą miały zastosowania przepisy art. 85-89 p.p.s.a. dotyczące uchybienia i przywrócenia terminu. Skoro bowiem wniosek można złożyć skutecznie w każdym czasie, to oczywistym jest, że nie można uchybić terminowi, którego nie ma, a z tego z kolei wynika, że niemożliwe jest przywrócenie terminu do złożenia wniosku o wymierzenie grzywny organowi administracji.

Omawiana regulacja obejmuje swoim zasięgiem szereg podmiotów, które są zobowiązane do jej stosowania, są stratne wskutek jej wprowadzenia, albo na tym zyskują. Jak wskazałem wyżej, trudno niejednokrotnie w sposób jednoznaczny zakwalifikować dany podmiot jako maleficjenta albo beneficjenta tego przepisu. Można przyjąć, że skarżący na istnieniu omawianego przepisu zyskuje, gdyż zabezpiecza on realizację jego prawa do sądu. Jednak tenże skarżący musi angażować się w dodatkowe postępowanie, wносить wpis sądowy (bez pewności jego odzyskania), a ostatecznie i tak pozytywne rozstrzygnięcie nie musi

w praktyce prowadzi do przekazania skargi sądowi i urzeczywistnienia prawa skarżącego do sądu. Podobne wątpliwości obejmują sędziów sądów administracyjnych, którzy przecież w znacznej mierze stanowili źródło tej regulacji. Można przyjąć, że wprowadzenie pośredniego trybu wnoszenia skargi ułatwia pracę sędziemu, który otrzymuje kompletny zestaw dokumentów warunkujących przeprowadzenie procesu sądowego, bez konieczności prowadzenia dodatkowej korespondencji z organem. Jednak tenże sędzia musi prowadzić dodatkowe postępowania w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, w której organ administracji naruszy obowiązek przekazania skargi sądowi. Kwestia powiązań zachodzących pomiędzy poszczególnymi aktorami schematu działania zostanie omówiona w końcowej części dysertacji.

Zamykający się w trzech wersach art. 55 § 1 p.p.s.a. generuje liczne problemy badawcze, z którymi przyszło się zmierzyć w ramach niniejszej rozprawy. Poczynione w tym rozdziale ustalenia posłużą do sformułowania postulatów zmian w prawie, mogących w większym stopniu zapewnić jednostkom realizację prawa do sądu.

## Rozdział 5

### Zgodność regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawnomiędzynarodowymi

#### 1. Wprowadzenie

Rozważania przeprowadzone w rozdziale poprzedzającym ujawniły mankamenty, prowadzące do wniosku, że omawiana regulacja nie w pełni sprawdza się w praktyce. Naturalną kolejną rzeczą, koniecznym wydaje się zatem przeprowadzenie rozważań na temat tego, czy aktualnie obowiązujące (zresztą niezmiennie od wprowadzenia reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 r.) brzmienie art. 55 § 1 p.p.s.a. pozostaje w zgodzie z hierarchicznie wyższymi normami ustawy zasadniczej oraz aktów ponadpaństwowych. Zagadnienie to wydaje się być o tyle ważkie z poznawczego punktu widzenia, że jak wskazuje przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodność wskazanego przepisu z ustawą zasadniczą nie była do tej pory kontrolowana. Wydaje się, że relewantną płaszczyzną prowadzonych dociekań, a zatem wzorcem, do którego winien być porównany omawiany przepis są normy statuujące prawo do sądu. Z tym prawem art. 55 § 1 p.p.s.a. jest bowiem najściślej powiązany, jako przepis zabezpieczający realizację prawa do sądu, stanowiący o możliwości nałożenia sankcji z tytułu naruszenia tego prawa przez organ administracji publicznej. Do tego zatem zakresu zostaną zawężone dalsze rozważania prezentowane w tym rozdziale.

Należy sformułować hipotezę, czy omawiany przepis może być sprzeczny z zasadą prawa do sądu – wynikającą tak z norm konstytucyjnych, jak i z norm prawnomiędzynarodowych – jednak sprzeczny nie całkowicie, lecz zakresowo. Owym zakresem rodzącym istotne wątpliwości jest użyty przez prawodawcę w treści art. 55 § 1 p.p.s.a. zwrot modalny „może”, a zatem za niezgodną z normami hierarchicznie wyższymi należałoby w mojej ocenie poczytywać możliwość oddalenia wniosku o wymierzenie organowi grzywny pomimo, że ten nie wypełnił obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. (a zatem w sytuacji, w której wniosek był zasadny). Dalsze rozważania będą miały na celu potwierdzenie albo fałsyfikację tej hipotezy. Naturalną kolejną rzeczą, w razie gdyby prowadzone badania potwierdziły postawioną hipotezę, będzie sformułowanie postulatów *de lege ferenda* mających na celu takie ukształtowanie omawianej normy prawnej, które



najpełniej zabezpieczy prawo jednostki do sądu (rozumiane w szczególności jako prawo do realnego dostępu do sądu).

Dla prawidłowego zbadania zgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami hierarchicznie wyższymi konieczne będzie najpierw zbadanie warstwy normatywnej kontrolowanego przepisu, następnie określenie i osadzenie w szerszym kontekście (w tym prawnooporównawczym) wzorca kontroli i wreszcie ustalenie, czy przedmiot kontroli tak nakreślonych wzorców nie narusza. Przy tego rodzaju badaniach nieodzownym wydaje się możliwie szerokie sięgnięcie do orzecznictwa, zwłaszcza do orzecznictwa tych organów ochrony prawnej, które za zadanie mają kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych.

Już w literaturze przedwojennej wskazywano, że administrację publiczną winna cechować ścisła legalność, bezstronność i apolityczność, czego zabezpieczeniem powinny być sądy administracyjne<sup>598</sup>. Istotnym poznawczo zagadnieniem, z którym przyjdzie się zmierzyć w tym rozdziale, będzie zatem to, czy owo zabezpieczenie jest realizowane w sposób należyty, a w szczególności zgodnie z normami hierarchicznie wyższymi. Jak bowiem trafnie podnosił Jerzy Wróblewski, „demokratyczne państwo prawne jest z założenia państwem praworządnym”<sup>599</sup>. Założenie to powinno przekładać się na normy prawa stanowionego, szczególnie normy o charakterze gwarancyjnym, których istotą będzie zapewnienie przestrzegania owej praworządności.

Zasadę prawa do sądu, przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, wyprowadzano z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>600</sup>, a i w późniejszym orzecznictwie prawo to bywało traktowane jako immanentny składnik owej zasady<sup>601</sup>, która zdaje się zakazywać zwięzającej wykładni prawa do sądu<sup>602</sup>. Dalsze badania pokażą, czy do zawężenia tego prawa podmiotowego nie prowadzi aktualnie obowiązująca redakcja art. 55 § 1 p.p.s.a.

---

<sup>598</sup> Por. W. Komarnicki, *O praworządność i zdrowy ustrój społeczny*, Wilno 1928, s. 58; cyt. za: J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 19.

<sup>599</sup> J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 4.

<sup>600</sup> Por. P. Kokot, *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego jako instytucjonalna legitymizacja systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Poznań 2019, s. 177 oraz powołane przez Autora orzeczenia TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, poz. 5 i z dnia 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1993, poz. 33. Zob. także K. Gołyński, E. Podgórska, *Glosa do...*, s. 107-112; J. Zimmermann, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 109-113.

<sup>601</sup> Por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

<sup>602</sup> Por. P. Daniluk, *Konstytucyjność braku sądowej kontroli zezwolenia prokuratora na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego*, „Ius Novum” 2010, nr 3, s. 75.

## 2. Przedmiot kontroli

Konstrukcja niniejszego rozdziału, dla zapewnienia elementarnej przejrzystości wyводу, powinna być zbliżona do układu części merytorycznej orzeczeń organów ochrony prawnej zajmujących się badaniem hierarchicznej zgodności norm. Należy tu mieć na myśli nie tylko organ krajowy, tj. Trybunał Konstytucyjny, ale też międzynarodowe trybunały takie jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Dostrzegając istotne różnice w konstrukcji orzeczeń wymienionych organów, należy wskazać na pewne elementy wspólne, takie jak omówienie przedmiotu kontroli, następnie omówienie wzorca kontroli, wreszcie porównanie przedmiotu kontroli do wzorca i tym samym ustalenie hierarchicznej zgodności porównywanych norm prawnych. W podobny sposób zbudowany będzie niniejszy rozdział dysertacji, z tym tylko, że zasadnym wydaje się wprowadzenie dodatkowej jednostki redakcyjnej, w największym skrócie opisującej istotę zakresowej kontroli zgodności norm. Wynika to z poglądu, wedle którego, o ile art. 55 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z ustawą zasadniczą, czy też z normami prawa międzynarodowego, o tyle można mówić co najwyżej o niezgodności w takim zakresie, w jakim przepis ten umożliwia sądowi administracyjnemu oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny nawet wówczas, gdy organ ten nie przekazał skargi do rozpoznania sądowi. Innymi słowy, nie zakładam całkowitej niezgodności omawianego przepisu z normami wyższego rzędu.

Przechodząc do *meritum* rozważań, należy przypomnieć treść omawianego przepisu. Zgodnie z art. 55 § 1 p.p.s.a. w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Bez wątplenia przepis ten ma wymiar gwarancyjny. W zamierzeniu ustawodawcy, w związku z wprowadzeniem pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, koniecznym było zabezpieczenie realizacji przez organy administracji publicznej obowiązku przekazania skargi sądowi. Regulacja z art. 55 p.p.s.a. przez niektórych przedstawicieli doktryny bywa wręcz nazywana systemem sankcji<sup>603</sup>.

Jak wskazał w jednym z najnowszych orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, „wymierzenie organowi grzywny uzależnione jest od stwierdzenia niedochowania przez organ terminu do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę bez względu na przyczynę oraz złożenia stosownego wniosku przez

---

<sup>603</sup> Por. Z. Kmiecik, *Termin, tryb i skutki wniesienia skargi*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2017, s. 150.

stronę. Ponadto wymierzenie grzywny organowi może nastąpić w każdym przypadku niewypełnienia obowiązku przekazania do sądu skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy, nawet jeżeli dopełnienie tego obowiązku nastąpiło jeszcze przed rozpoznaniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny. Fakt przekazania przez organ skargi wraz z niezbędnymi dokumentami nie czyni orzekania w przedmiocie wymierzenia grzywny bezprzedmiotowym<sup>604</sup>. Należy zwrócić przy tym uwagę na to, że art. 54 § 2 p.p.s.a. zawiera w istocie szereg obowiązków organu i uchybienie każdemu z nich może skutkować wymierzeniem organowi grzywny. Słusznie zatem przyjmuje się, że „niezastosowanie się do obowiązków określonych w art. 54 § 2 wystąpi zarówno w wypadku niepodjęcia przez organ administracji publicznej w terminie czynności wymienionych w tym przepisie, jak i w wypadku ograniczenia się przez ten organ do wykonania jedynie niektórych z tych czynności, np. przekazania sądowi administracyjnemu skargi i odpowiedzi na skargę, ale bez akt sprawy”<sup>605</sup>.

Należy jednak szczególną uwagę zwrócić na postrzeganie w orzecznictwie sądów administracyjnych kwestii fakultatywności wymierzenia grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Za absolutnie dominujący należy uznać pogląd, że użycie przez ustawodawcę zwrotu modalnego „może” sprawia, że sąd administracyjny – nawet w razie uchybienia przez organ obowiązkowi określonym w art. 54 § 2 p.p.s.a. i złożenia przez skarżącego stosownego wniosku (a zatem w razie ziszczenia się wszystkich przesłanek warunkujących wymierzenie organowi grzywny) – ma wybór pomiędzy wymierzeniem grzywny i odmową jej wymierzenia. Każde z tych rozstrzygnięć, zatem także oddalenie wniosku, jest rozstrzygnięciem zgodnym z prawem<sup>606</sup>.

Rację ma Dinah Shelton, gdy wskazuje, że immanentnym składnikiem systemu prawa są środki umożliwiające przywrócenie osobie poszkodowanej statusu sprzed zaistniałego naruszenia<sup>607</sup>. Istotnym zagadnieniem wymagającym zbadania jest zatem to, czy przepis, który ze swej istoty zawiera w sobie normę o charakterze gwarancyjnym, mający zapewnić jednostce prawo do sądu w jego realnym, efektywnym wymiarze, nie jest jednocześnie sprzeczny z normami prawa hierarchicznie wyższymi, statuującymi właśnie owo prawo do sądu. Jeżeli zaś taka sprzeczność występuje, to należy pochylić się nad możliwością zmiany obowiązującego stanu prawnego na taki, który to prawo do sądu będzie realizował pełniej. Procedury powinny mieć bowiem wymiar gwarancyjny, nie zaś ograniczający czy wręcz

---

<sup>604</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2022 r., III SO/Gd 13/21, Legalis nr 2651058.

<sup>605</sup> A. Kabat, *Komentarz do art. 55...*, s. 185.

<sup>606</sup> Por. postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 sierpnia 2017 r., II SO/Go 5/17, Legalis nr 1656961; WSA w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., IV SO/Wa 49/18, Legalis nr 2539745 i WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2019 r., II SO/Po 6/19, Legalis nr 2256530.

<sup>607</sup> Por. D. Shelton, *Remedies in International Human Right Law*, wyd. 1, Oxford 1999, s. 38.

niweczący możliwość skorzystania przez stronę z przysługującego jej prawa podmiotowego<sup>608</sup>.

Jedynie dla porządku należy wskazać, że wniosek wszczynający postępowanie o wymierzenie organowi grzywny, inaczej niż w wypadku skargi, składa się bezpośrednio do sądu<sup>609</sup>, co gwarantuje rozpoznanie przez sąd administracyjny takiego wniosku, niezależnie od woli organu administracji, którego wniosek dotyczy.

### 3. Wzorzec kontroli (prawo do sądu)

W piśmiennictwie wybrzmiała teza, że prawo do sądu jest fundamentalnym prawem człowieka<sup>610</sup>, nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego<sup>611</sup>, czy też – bardziej obrazowo – jest prawem równie oczywistym co prawo do życia<sup>612</sup>. Koherentnie do powyższego podnosi się, że tylko niezależne i niezawisłe sądy mogą orzekać o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki<sup>613</sup>. Podmiotem prawa do sądu są zarówno osoby

---

<sup>608</sup> Por. M. Szwed, *Nadmierny formalizm procesowy jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 2, s. 125–134; J. Pawliczak, M. Wach-Pawliczak, *Konstytucyjne granice formalizmu postępowania cywilnego – glosa – SK 49/08*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 3, s. 159 i n.; A. Kurzawa, *Obowiązek potwierdzenia daty nadania skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako przejaw nadmiernego formalizmu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 5, s. 85-92.

<sup>609</sup> Por. S. Babiarczyk, K. Aromiński, *Wniosek*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, S. Babiarczyk (red.), Warszawa 2015, s. 66.

<sup>610</sup> Zob. F. Radoniewicz, *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. I)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36), s. 162; F. Radoniewicz, *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. II)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3 (37), s. 154; E.S. Kowalik, *Ograniczony krąg uczestników w postępowaniu wieczystoksięgowym a realizacja prawa do sądu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2 (86), s. 104; I. Oleksy-Piesik, *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*, „Prawo w Działaniu” 2021, nr 48, s. 214; M. Węclawska-Misiurek, *Ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu – zarys problematyki*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 39, s. 78; J. Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa” 2021, nr 1, s. 117; K. Markiewicz, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny” 2018, nr 4 (17), s. 93 i n.; M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 1, s. 355.

<sup>611</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 223; cyt. za: D. Czerniak, *Prawo do sądu w sprawach karnych w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31), s. 130; P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2010, s. 113; cyt. za: D. Czerniak, *Prawo do sądu...*; M. Sawicka, *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 25, s. 247; G. Kamieński, *Wyłączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 10, s. 48.

<sup>612</sup> Por. E. Ekiert, *Ograniczenia prawa do sądu w Polsce*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2019, nr 1, s. 88.

<sup>613</sup> Zob. B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008, s. 105.

fizyczne, jak i osoby prawne prawa prywatnego<sup>614</sup>. Trudno nie podzielić poglądu Jana Zimmermanna, zdaniem którego naczelnym zadaniem zasady prawa do sądu (słusznie wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego) jest zapewnienie jednostce ochrony prawnej i poczucia sprawiedliwości<sup>615</sup>. Prawo do sądu jest zaliczane do praw człowieka pierwszej generacji<sup>616</sup>. Uważa się je – zresztą całkiem słusznie – za wielką zdobycz rozwoju cywilizacji, gwarantującą jednostce bezpieczeństwo prawne<sup>617</sup>. Przedstawione pokrótce poglądy na istotę prawa do sądu jawią się jako bezdyskusyjne.

Jak już wskazałem, trudno nie dostrzec powiązania zachodzącego pomiędzy prawem do sądu a państwem prawa. W tym miejscu warto przypomnieć, że istotą państwa prawnego jest nie tylko to, by państwo sprawowało swą władzę za pomocą prawa, ale też i to, by samo państwo (a zatem władza państwowa) było temu prawu podporządkowane<sup>618</sup>. Ów konstrukt filozoficzny znalazł swój wyraz w zasadzie legalizmu statuowanej w art. 7 Konstytucji RP.

W literaturze pierwszych lat Polski Ludowej państwo definiowano jako organizację politycznego panowania klasy panującej ekonomicznie<sup>619</sup>. Odrzucając teorię klasową, mającą zdecydowanie marksistowskie konotacje, trzeba jednak przyznać, że państwo można i należy określać mianem organizacji politycznego panowania, rzecz jednak w tym, by to panowanie nie miało charakteru absolutnego, a przeciwnie, by było głęboko zakorzenione w normach prawnych. Związywanie państwa prawem trafnie bywa zatem określane jako samoograniczenie się państwa<sup>620</sup>. Nawet jednak w piśmiennictwie okresu Polski Ludowej wskazywano, że postępowanie procesowe powinno być zbudowane na zasadzie gwarancji procesowych praw

---

<sup>614</sup> Por. M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 9.

<sup>615</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 307. Zob. także K. Kułak-Krzysiak, *Prawo do sądu a efektywność postępowania sądownoadministracyjnego z punktu widzenia sędziego sądu administracyjnego w kontekście ochrony praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 265-274.

<sup>616</sup> Por. A. Kalisz, *Right to Court in Climate Matters in the Light of the Aarhus Convention and the Case Law of Polish Administrative Courts*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. XXX, nr 5, s. 277.

<sup>617</sup> Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 42 i n.; cyt. za: J. Szczechowicz, *Wpływ skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy cywilnej w rozsądnym terminie na wizerunek sądów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 161.

<sup>618</sup> Por. S. Cotta, *A proposito dello stato di diritto*, „Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto” 1992, nr 1, s. 116; cyt. za: J. Nowacki, *Rządy prawa...*, s. 55. Szerzej na ten temat: Z. Tobor, *Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 1995, nr 2 (10), s. 21-30.

<sup>619</sup> Por. S. Rozmaryn, *Istota państwa*, wyd. 3, Warszawa 1950, s. 9; S. Rozmaryn, *Polskie prawo...*, s. 42.

<sup>620</sup> Por. W. Sokolewicz, *Przyczynek do wykładni art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, K. Skotnicki (red.), Łódź 2010, s. 297; J. Potrzebszcz, *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007, s. 11 i n.; G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 117.

obywateli<sup>621</sup>. Oczywiście odrębną kwestią – znacznie przekraczającą ramy niniejszego opracowania – jest to, na ile owe gwarancje procesowe są rzeczywiście realizowane, a na ile pozostają zaledwie w sferze deklaracji prawodawcy. Trafnie bowiem wskazuje Marcin Górski, że „upośledzenie prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem pośrednio skutkowałoby zatem naruszeniem efektywności pozostałych praw i wolności podstawowych: stałyby się one martwą literą”<sup>622</sup>.

Należy podzielić pogląd Andrzeja Redelbacha, który zakłada, że „pod względem wyróżnienia i ochrony praw człowieka istotne znaczenie ma władza państwowa (postać władzy publicznej konstytuująca państwo), której charakterystycznym elementem jest zdolność podmiotów władzy do narzucania swej woli wszystkim ludziom w granicach państwa. Władza ustawodawcza tworząc prawo pozytywne, dekretuje prawa człowieka, władza wykonawcza odpowiada za sposób realizacji i ochrony tychże praw, a władza sądownicza jest odpowiedzialna za konwalidację naruszeń praw”<sup>623</sup>. Przywołany Autor zdaje się nawiązywać wprost do zasady trójpodziału i równoważenia się władzy państwowej, która to zasada – wyrażona przez ustrojodawcę polskiego w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP – implikuje prawo do sądu. Trzeba stwierdzić, że władza ustawodawcza i wykonawcza pozbawiona kontroli sądowej (sprawowanej przez niezależne i odseparowane od tych władz sądownictwo) staje się władzą absolutną. Atrofia prawa do sądu wprost może prowadzić do cofnięcia ustroju państwa do rozwiązań znanych z czasów przedoświeceniowych. Trudno w istocie polemizować z tezą, że jednym z najważniejszych środków ochrony praw i wolności jednostki przed omnipotencją państwa, jest prawo do sądu, w szczególności zaś prawo do sądu administracyjnego<sup>624</sup>.

Jako wzorzec normatywny, na gruncie krajowej ustawy zasadniczej, z którym należy dokonać porównania analizowanego w niniejszej rozprawie art. 55 § 1 p.p.s.a., należałoby w mojej ocenie wskazać art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

---

<sup>621</sup> Por. O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 251; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 69.

<sup>622</sup> M. Górski, *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 37.

<sup>623</sup> A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, wyd. I, Toruń 1999, s. 16. Szerzej, zob.: A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, wyd. I, Toruń 1998.

<sup>624</sup> Por. K. Kłosowska-Lasek, *Prawne i faktyczne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 43.

Z kolei art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 r. prawo do sądu stanowiło pewne *novum*, albowiem prawo takie nie było wyeksplikowane przez ustrojodawcę we wcześniejszych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej ustawach zasadniczych<sup>625</sup>. Należy zauważyć, że prawo do sądu ustrojodawca polski rozlokował w dwóch przepisach. Odnośnie wzajemnych relacji, zachodzących pomiędzy dwoma powołanymi wyżej przepisami, należy z pełną aprobatą odnieść się do poglądów występujących w piśmiennictwie, wedle których „rozlokowanie materii prawa do sądu w dwóch przepisach konstytucyjnych pozwala na sformułowanie wstępnych uwag dotyczących treści tego prawa. Po pierwsze, taki sposób konstytucjonalizacji prawa do sądu wskazuje na zamiar ujęcia go przez ustrojodawcę zarówno w formule pozytywnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak również w formule negatywnej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Obie te formuły wzajemnie się nie wykluczają ani nie powielają, lecz są względem siebie komplementarne, obejmując całość uprawnień jednostki i obowiązków państwa składających się na prawo do sądu. Po drugie, taki dualistyczny sposób regulacji prawa do sądu eksponuje jego dwoistą naturę. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji, usytuowany w rozdziale zatytułowanym »Wolności i prawa osobiste«, wskazuje, że prawo do sądu ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji, mieszczący się w rozdziale »Środki ochrony wolności i praw«, unaocznia instrumentalny charakter prawa do sądu jako prawa służącego ochronie innych praw i wolności. Rozważając relacje między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji warto również zwrócić uwagę, że ten ostatni przepis gwarantuje prawo do sądu na wypadek naruszenia praw lub wolności. Ustanawia on zakaz zamykania drogi sądowej »dochodzenia naruszonych wolności lub praw«. Z kolei art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi o prawie do sądu jako prawie osobistym przynależącym człowiekowi zawsze, niezależnie od tego, czy w konkretnej sytuacji jego prawa i wolności zostały naruszone. Tak rozumiane prawo do sądu stwarza poczucie bezpieczeństwa i ochrony ze strony państwa, »swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy«<sup>626</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że art. 77 ust. 2 jest swoistym dopełnieniem normy wynikającej z art. 45 ust. 1

---

<sup>625</sup> Por. M. Godlewski, M. Laskowska, *Konstytucyjne prawo do sądu*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, Warszawa 2019, s. 56 i n.

<sup>626</sup> M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31), s. 49.

Konstytucji RP<sup>627</sup>. Trudno w kontekście powyższego nie podzielić poglądu Piotra Winczorka, gdy twierdzi, że „artykuł 77 ust. 2 wprowadza zakaz ustawowego (a więc dokonanego również aktem niższej niż ustawa rangi) wykluczenia drogi sądowej w dochodzeniu naruszonych wolności i praw. Każde postępowanie w tej sprawie, nawet jeśli rozpoczyna się przed organami innymi niż sądy, na przykład administracji rządowej, musi ostatecznie prowadzić do sądu powszechnego albo administracyjnego”<sup>628</sup>.

Usytuowanie Rzeczypospolitej Polskiej w określonej konfiguracji prawnomiędzynarodowej każe przy dokonywaniu analizy zgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami hierarchicznie wyższymi nie ograniczać się do Konstytucji RP, lecz sięgnąć dalej, do wiążących Polskę aktów prawnomiędzynarodowych. Należy wskazać, że adekwatnym wzorcem kontroli będą tu niżej cytowane przepisy.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 MPPOiP<sup>629</sup> wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi.

W świetle art. 6 ust. 1 EKPC<sup>630</sup> każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na

<sup>627</sup> Por. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

<sup>628</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. drugie rozszerzone, Warszawa 2008, s. 182.

<sup>629</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 – dalej jako: „MPPOiP”.

<sup>630</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej jako: „EKPC”.



porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z kolei z art. 47 KPP UE<sup>631</sup> każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Te trzy akty prawne o zasięgu ponadnarodowym, wiążące Rzeczpospolitą Polską, wykazują wspólny mianownik w postaci określenia na poziomie, odpowiednio: globalnym, ogólnoeuropejskim i unijnym, istoty prawa do sądu. Porównanie treści zacytowanych norm ukazuje szereg podobieństw, ale też istotnych różnic, o których szerzej w dalszych rozważaniach. Z całą pewnością jednak można przeprowadzić pewne dociekania, które będą wspólne dla prawa do sądu niezależnie od tego, w którym akcie prawnym zostało ono uregulowane.

Jak podkreślono w piśmiennictwie, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi źródło prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Prawo do sądu ma być samoistny i nie może być postrzegane jedynie jako instrument umożliwiający realizację innych praw i wolności<sup>632</sup>. Przyjdzie zatem stwierdzić, że prawo do sądu jest publicznym prawem podmiotowym<sup>633</sup>,

---

<sup>631</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.U.E.C. z 2007 r., nr 303, s. 1 ze zm. – dalej jako: „KPP UE”.

<sup>632</sup> Por. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków TK: wyrok z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K.36/97), wyrok z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98), wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K.41/97)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 205 i n.

<sup>633</sup> Odnośnie kwalifikacji prawa do sądu jako publicznego prawa podmiotowego, por. M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 3-15; J. Kil, *Prawo do obrony jako publiczne prawo podmiotowe*, „Zeszyty Prawnicze” 2022, t. 22, nr 1, s. 195-222; W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 36-50; H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§(4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5, s. 17-26; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 727; H. Pietrzkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12, s. 5; M. Dębski, *Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, „Studia Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 257; M. Piłaszewicz, *Prawo do sądu a prawo pomocy przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Podatkowy” 2009, nr 3, s. 11; S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra” 2012, nr 9-10, s. 11; D. Lis-Staranowicz, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej*

służącym zabezpieczeniu realizacji innych praw podmiotowych. W oparciu o dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, Marta Derlatka trafnie wywodzi, że prawo do sądu obejmuje „prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym). Istotą jest takie ukształtowanie właściwości sądów, by żadna ze spraw dotyczących praw i wolności jednostki nie pozostawała poza zakresem ich właściwości”<sup>634</sup>. Słusznie przyjmuje się, że prawo do sądu „sprowadza się do uprawnienia przysługującego każdemu podmiotowi prawa do uzyskania ochrony jego praw podmiotowych w drodze postępowania sądowego przeprowadzonego w odpowiedniej formie zapewniającej bezstronność i prawo przedstawiania swojego stanowiska”<sup>635</sup>.

Na treść prawa do sądu składają się prawo dostępu do sądu (uruchomienia procedury), prawo do sprawiedliwego, jawnego i rzetelnego procesu sądowego, wreszcie prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia<sup>636</sup>. Trafnie przy tym, powołując się na orzecznictwo ETPC, Ewa Wójcicka wskazuje, że „pod pojęciem prawa dostępu do sądu rozumie się prawo do złożenia wniosku do sądu mającego kompetencję do zbadania stanu faktycznego i prawnego sporu w celu wydania wiążącego orzeczenia”<sup>637</sup>. Również na gruncie regulacji

---

*Polskiej*, M. Chmaj (red.), wyd. 3, Warszawa 2016, s. 241; W. Trybka, *Nowe technologie w postępowaniu sądowniczym i konstytucyjne prawo do sądu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 70.

<sup>634</sup> M. Derlatka, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek (red.), Warszawa 2016, s. 673. Zob. także M. Rycak, A. Rycak, *Prawo do sądu a terminy na odwołanie od rozwiązania umowy o pracę*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 301 i n.

<sup>635</sup> A. Deryng, *Miejsce sądownictwa polubownego a wymiar sprawiedliwości w świetle zasad konstytucyjnych*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 3, s. 35 i n.

<sup>636</sup> Por. A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 484; cyt. za: M. Jaśkowska, *Zasada dostępu do sądu*, [w:] *Postępowanie sądownicze*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021, s. 71. Zob. także M. Wiącek, *Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2018, s. 158 i n.; P. Kruszyński, J. Kil, A. Kwaśniak, *Sądownictwo sędziów pokoju w sprawach karnych*, Warszawa 2020, s. 38-40; W. Federczyk, *Specyfika prawa do sądu w sprawach administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 203-211; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 196; M. Kulikowska, *Wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku jako forma realizacji prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200), s. 159; E. Derc, *Prawo do sądu: poszukiwanie realizacji prawa do sądu w procesie przymusowej restrukturyzacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 1, s. 249-250; P. Daniluk, *Konstytucyjne prawa do sądu oraz do obrony a obligatoryjne zarządzenie wykonania kary*, „Ius Novum” 2011, nr 2, s. 51. Podobnie w tym przedmiocie wypowiada się judykatura, zamiast wielu zob. wyrok TK z dnia 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 154; M. Bartnik, *Godność uczestników postępowania karnego w świetle zasady prawa do sądu*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 840.

<sup>637</sup> E. Wójcicka, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 25; por. także M. Kwiedacz-Palosz, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10, s. 30-31.

krajowej słusznie zauważono, że jednym z komponentów prawa do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, bez wątpienia jest prawo każdego do domagania się rozpoznania i ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy karnej, cywilnej i administracyjnej przez sąd niezależny od innych organów państwowych i partii politycznych, podległy tylko konstytucji i ustawie<sup>638</sup>. Słusznie przeto wyróżnia się zasadę prawa do sądu, zabezpieczoną gwarancją sądowej kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej<sup>639</sup>. Już zatem na tym etapie rozważań można przyjąć pewne konkluzje uogólniające, takie mianowicie, że prawo do sądu (niezależnie od źródła, z jakiego nie byłoby ono wywodzone) jest w istocie konglomeratem praw, zaś jednym z nich – jak się wydaje, szczególnie istotnym w analizowanym przypadku – jest prawo dostępu do sądu, prawo do skutecznego skierowania środka prawnego na drogę sądową.

Innym istotnym wymiarem prawa do sądu jest prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, co zostało wyraźnie zaznaczone w zacytowanych wyżej aktach prawnych. Należy podkreślić związek regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. z zasadą szybkości postępowania. Przetrzywanie skargi przez organ administracji, któremu to zjawisku przywołany przepis ustawy ma przeciwdziałać, prowadzi bowiem wprost do przewlekłości postępowania sądowego, które – jak wskazałem we wcześniejszych dociekaniach – zostaje wszczęte już z chwilą wniesienia skargi do organu administracji, nie zaś w momencie wpływu tej skargi do sądu. Artykuł 55 § 1 p.p.s.a. ma zatem za zadanie nie tylko zagwarantowanie stronie skarżącej realnej możliwości dostępu do sądu administracyjnego, lecz również rozpoznanie sprawy przez ten sąd w rozsądnym terminie. Naruszeniem obowiązków statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. będzie bowiem nie tylko zaniechanie przekazania skargi sądowi, ale również opóźnienie tych czynności, ponad termin wskazany w tym przepisie przez ustawodawcę. Zatem samo tylko spóźnienie organu administracji z przekazaniem skargi sądowi również może – wedle art. 55 § 1 p.p.s.a. – skutkować wymierzeniem temu organowi grzywny<sup>640</sup>.

---

<sup>638</sup> Por. L. Wiśniewski, *Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 72-73; cyt. za: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 88; J.P. Tarno, *Wylączenie sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005, s. 231-240; P. Osowy, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 76; A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11-12, s. 3-35.

<sup>639</sup> Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 169; M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005, s. 216-230.

<sup>640</sup> Por. postanowienia WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2021 r., III SO/Gd 2/21, LEX nr 3193031; WSA w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2021 r., II SO/Rz 16/21, LEX nr 3290264; WSA w Warszawie z dnia 10 marca

Jak wskazano w literaturze, postępowanie sądowe nie powinno trwać dłużej, niż jest to konieczne dla prawidłowego rozpoznania sprawy<sup>641</sup>. Doktryna i orzecznictwo posługują się zwrotem „w rozsądnym terminie”<sup>642</sup>, rzecz jednak w tym, że nie sposób w sposób ścisły tego terminu wyznaczyć, a wręcz należałoby przyjąć, że w realiach każdej sprawy termin ten *in concreto* będzie się prezentował inaczej. O ile pewną wskazówką mogą tu być określane przez ustawodawcę terminy instrukcyjne, o tyle stwierdzenie, że sprawa prowadzona z naruszeniem tych terminów automatycznie staje się sprawą prowadzoną przewlekłe, jawi się jako zbyt uproszczenie.

Sprawność należy do podstawowych zasad każdego działania zorganizowanego w sposób racjonalny, w szczególności zaś powinna cechować działalność organów państwa<sup>643</sup>. Trafnie w piśmiennictwie podnosi się, w duchu maksymy *justice delayed is justice denied*, że w przypadku przewlekłości postępowania prawo do sądu staje się fikcją<sup>644</sup> (podobnie zresztą wygląda sytuacja w razie długotrwałego niewykonywania orzeczenia

---

2022 r., VII SO/Wa 38/21, LEX nr 3354638; WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2022 r., IV SO/Wr 6/22, LEX nr 3358005; WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2022 r., III SO/GI 7/22, LEX nr 3359342; NSA z dnia 6 maja 2008 r., II OZ 400/08, Legalis nr 150131.

<sup>641</sup> Por. M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 390-410; C.P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, s. 63-79; Z. Świda, *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10, s. 36-48; M. Śladkowski, *Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego jako gwarancja prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2020, s. 295-311; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 65-87; T. Zembruski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Palestra” 2006, nr 9-10, s. 27-37; M. Śladkowski, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego w świetle orzecznictwa sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 2, s. 79 i n.; C.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania a rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich jako „środki odwoławcze” na nadmierną długość postępowania – podobieństwa i różnice (cz. 1)*, „Palestra” 2012, nr 3-4, s. 49 i n.

<sup>642</sup> Por. C.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania a rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich jako „środki odwoławcze” na nadmierną długość postępowania – podobieństwa i różnice (cz. 2)*, „Palestra” 2012, nr 5-6, s. 91.

<sup>643</sup> Por. J. Pater, I. Pater, *Środki prawne służące stronie na bezczynność organu podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 4, s. 3; W. Piątek, *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 2, s. 47-57.

<sup>644</sup> Por. M. Borucka-Arctowa, *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 28; M. Szwałt, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 4, s. 49; C.P. Waldziński, *Konstytucyjny nakaz rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki a braki formalne pism procesowych składanych w toku postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 17, s. 925 i n.; J. Dobkowski, *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, „Radca Prawny” 2020, nr 4 (25), s. 11; J. Szczechowicz, *Wpływ skargi...*, s. 162; R. Stefanicki, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego z perspektywy standardów konstytucyjnego prawa do sądu*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3, s. 45-62; A. Machnikowska, *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1, s. 286.

sądu<sup>645</sup>). Nie ulega wątpliwości, że długotrwałe przetrzymywanie przez organ administracji skargi inicjującej postępowanie sadowoadministracyjne, ujemnie wpływa na realizację prawa do sądu, a w pewnych okolicznościach faktycznych może wręcz je zniweczyć, zwłaszcza, że i bez tego sądy administracyjne, a w szczególności NSA, są przeciążone pracą orzeczniczą a czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy nieustannie się wydłuża<sup>646</sup>. Przepis mający za zadanie gwarantować poszanowanie prawa do sądu powinien zatem zabezpieczać również sprawne prowadzenie postępowania przez sąd administracyjny. Takie też było założenie ustawodawcy wprowadzającego w życie normę prawną z art. 55 § 1 p.p.s.a.

Również w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach prawa międzynarodowego, dotyczących szeroko pojętego systemu ochrony praw człowieka, prawo do sądu jawi się jako jedno z praw podstawowych<sup>647</sup>.

Należy wskazać, że art. 14 ust. 1 MPPOiP nie gwarantuje (przynajmniej w sposób bezpośredni) sądowej kontroli działalności administracji publicznej<sup>648</sup>, co nie oznacza, że pośrednio z normy prawnej dekodowanej z tego przepisu nie można wywodzić obowiązku zagwarantowania przez państwo – stronę paktu jednostce prawa do rozpoznania przez sąd sprawy dotyczącej sporu tej jednostki z organami władzy publicznej. Należy przy tym wskazać, że organem ochrony prawnej rozpoznającym ten spór niekoniecznie musi być sąd administracyjny. Jak bowiem pokażą dalsze rozważania dotyczące kwestii międzynarodowych, istnieje kilka modeli sądowej kontroli administracji publicznej. To, że w Polsce kontrola ta realizowana jest przez wyodrębniony pion sądownictwa administracyjnego nie oznacza bynajmniej, że z równym powodzeniem nie może być ona realizowana przez sądy powszechne, co z powodzeniem ma miejsce w wielu krajach europejskich i nie tylko. Nazewnictwo jak i usytuowanie ustrojowe sądów wydaje się być kwestią wtórną wobec obowiązku zapewnienia obywatelowi możliwości poddania działań władzy publicznej kontroli niezależnego organu ochrony prawnej. Należy zatem przyjąć, że każdy ma prawo do zaskarżania na drodze sądowej działań i zaniechań administracji

---

<sup>645</sup> Por. P. Daniel, A. Skomra, *Zakres sądowej kontroli w sprawach ze skarg o wymierzenie organowi grzywny z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 6 (57), s. 57-72.

<sup>646</sup> Por. M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 189-190; W. Piątek, *Rozpoznanie sprawy...*, s. 49-50.

<sup>647</sup> Zob. I. Dyś-Branicka, *Odplatność wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5 (33), s. 255; M. Mędrala, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania*, [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka. Podsumowanie dekad*, M. Półtorak, I. Topa (red.), Katowice 2018, s. 94.

<sup>648</sup> Por. S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, New York 2005, s. 394.

publicznej, tj. prawo do sądu administracyjnego<sup>649</sup>. Z prawem tym, na marginesie, skorelowane jest prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji, inaczej rzecz ujmując, prawo do (co najmniej) dwuinstancyjnego postępowania sądowego<sup>650</sup>. Organy ochrony prawnej, nie bez racji, uznawane są za najważniejszą grupę instytucji powołanych do ochrony wolności i praw obywatelskich<sup>651</sup>. Tym większą rangę należy przypisać zasadzie dostępu do sądu, jako istotnej składowej zasady prawa do sądu<sup>652</sup>. Wskazuje się, że istotą prawa do sądu jest, by wszystkie sprawy i spory dotyczące jednostki mogły znaleźć rozstrzygnięcie na drodze sądowej<sup>653</sup>.

W literaturze dostrzeżono, że art. 45 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej jest niemalże powtórzeniem art. 6 EKPC<sup>654</sup>. Literalnie rzecz ujmując, art. 6 EKPC nie obejmuje swoim zakresem postępowania administracyjnego czy też sądownoadministracyjnego, gdyż w przepisie tym mowa wyraźnie o sprawach karnych i cywilnych. Prawo do sądu w ujęciu konwencyjnym jest jednak znacznie szerzej ujmowane w orzecznictwie ETPC. W orzeczeniu z 1997 r. Trybunał uznał, że postępowanie przed organami administracji publicznej, będące konsekwencją orzeczenia greckiej Rady Stanu (będącej odpowiednikiem polskiego sądu administracyjnego) mieści się w zakresie art. 6 EKPC<sup>655</sup>. Aktualnie w doktrynie nie jest kwestionowane, że prawo do sądu w ujęciu konwencyjnym obejmuje swoim zakresem również prawo do sądowej kontroli administracji publicznej<sup>656</sup>.

---

<sup>649</sup> Por. D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 331-336; A. Wasilewski, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, B. Adamiak et al., Toruń 1999, s. 343-349.

<sup>650</sup> Por. B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, B. Adamiak et al., Łódź 2004, s. 27-38.

<sup>651</sup> Por. F. Prusak, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1999, s. 3; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 422.

<sup>652</sup> Por. R. Tabaszewski, *Prawo do rzetelnego procesu*, [w:] *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, Warszawa 2020, s. 315, 317-318; J. Zagrodnik, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2012 r. (sygn. akt SK 28/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6 (119), s. 141; P. Winczorek, *Komentarz do...*, s. 110-111; P. Sadowski, *Konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009, s. 233; K. Marszał, *Proces karny*, wyd. 5, Katowice 1998, s. 42.

<sup>653</sup> Por. H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002, s. 25; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 1, Kraków 2004, s. 573; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 7-8; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 737.

<sup>654</sup> Por. A. Góra-Błaszczkowska, *Jawność postępowania według art. 6 EKPC i jej stosowanie przez sądy polskie. Uwagi na tle najnowszych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022, nr 1, s. 36.

<sup>655</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 19 marca 1997 r., 18357/91, *Hornsby v. Greece*, Legalis nr 1441824.

<sup>656</sup> Por. W. Piątek, *Access to Highest Administrative Courts: between the Right of and Individual to Have a Case heard and the Right of a Court to hear Selected Cases*, „Central European Public Administration Review” 2020,

W orzecznictwie trybunalskim wskazuje się, że w ramach prawa do sądu mieszczą się dwa prawa, a to prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości i prawo do sądowej kontroli aktów godzących w prawa i wolności jednostki gwarantowane w Konstytucji RP. Pojęcie „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” nie jest zatem tożsame z „prawem do sądu”<sup>657</sup>. Ów dualizm nie występuje natomiast na gruncie art. 6 EKPC<sup>658</sup>.

Bez wątplenia prawo do sądu w ujęciu konwencyjnym obejmuje możliwość dostępu do sądu<sup>659</sup>. Na gruncie sądowej kontroli administracji publicznej, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że wymóg dostępu do sądu jest spełniony wówczas, gdy decyzje władz administracyjnych podlegają kontroli organu sądowego wyposażonego w pełną jurysdykcję i zapewniającego gwarancje wynikające z art. 6 EKPC<sup>660</sup>. Z kolei sąd bezstronny to taki, który nie jest uprzedzony w odniesieniu do podejmowanych decyzji, nie poddaje się wpływowi pochodzącym spoza sali sądowej, lecz swoje przekonania opiera na obiektywnych argumentach<sup>661</sup>. Prawo do sądu będzie prawem iluzorycznym, jeśli nie będzie gwarantowało możliwości skutecznego zaskarżenia naruszonych praw i wolności, czy wręcz otrzymania stosownego zadośćuczynienia<sup>662</sup>. Wydaje się, że na kanwie przytoczonych wyżej poglądów można sformułować konkluzję, zgodnie z którą prawo do sądu jest iluzorycznie także wówczas, gdy formalnie zostało przewidziane przez prawodawcę, lecz jego faktyczna (rzeczywista) realizacja uzależniona jest od woli jednej ze stron sporu.

W stosunku do treści prawa do sądu dekodowanej z EKPC i MPPOiP, prawo to ustanowione w KPP UE ma zakres szerszy, albowiem obejmuje również sprawy administracyjne (a nie tylko karne i cywilne)<sup>663</sup>. Autorzy porównujący Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z Kartą Praw Podstawowych UE zwracają uwagę,

---

nr 1, s. 11–13; cyt. za: A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1, s. 170; M. Bogusz, *Granice przedmiotowe...*, s. 357.

<sup>657</sup> Por. wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1.

<sup>658</sup> Por. K. Gębała, *Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym a konstytucyjne funkcje sądów administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 62, 135.

<sup>659</sup> Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 3, Kraków-Warszawa 2006, s. 158; a także wyrok ETPC z dnia 30 listopada 1987 r., 8950/80, *H. v. Belgia*, Legalis nr 127811.

<sup>660</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 18 października 1982 r., 6878/75, *Le Compte, Van Leuven i De Meyere v. Belgia*, Legalis nr 127831.

<sup>661</sup> Por. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPC*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 318.

<sup>662</sup> Por. K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 61 i n.

<sup>663</sup> Por. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 77.

że ta ostatnia zaskakuje niezwykle szerokim katalogiem gwarantowanych praw<sup>664</sup> i uderza rozmachem<sup>665</sup>. Znajduje to wyraz m.in. w regulacji prawa do sądu, gdyż o ile EKPC przewiduje prawo do sądu jedynie w postępowaniu cywilnym i karnym, o tyle już w KPP mowa o powszechnym prawie do sądu, bez ograniczania go do poszczególnych rodzajów spraw<sup>666</sup>. Z kolei samo pojęcie „sądu” w obu analizowanych aktach prawnych ujmowane jest podobnie – jako organ ustanowiony w drodze ustawy, niezawisły, bezstronny. W literaturze przyjmuje się, że twórcy KPP w całości przejęli to pojęcie z EKPC<sup>667</sup>.

Prawo do sądu, jako ogólna zasada Unii Europejskiej, pierwotnie było przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości wywodzone z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jak również z przepisów EKPC<sup>668</sup>. W tych tradycjach należy zresztą poszukiwać rodowodu art. 47 KPP UE<sup>669</sup>. Na gruncie art. 47 KPP UE prawo do sądu bywa wręcz określane jako istotne dla prawidłowego działania mechanizmów demokracji<sup>670</sup>. Artykuł 47 KPP UE gwarantuje zapewnienie efektywnej ochrony prawnej osobie, której prawa podmiotowe zostały naruszone<sup>671</sup>. Owa efektywność przejawia się w możliwości interwencji władzy sądowniczej, która jest wyposażona w kompetencje do zapewnienia poszanowania praw i wolności<sup>672</sup>. Skoro art. 47 KPP UE umożliwia jednostce wytoczenie powództwa i dochodzenie przed sądem swoich roszczeń<sup>673</sup>, to za sprzeczne z tą regulacją należy uznać przepisy, które zamykają tej jednostce drogę dostępu do wymiaru sprawiedliwości – zarówno bezpośrednio (tzn. wprost wyłączając drogę sądową), jak

---

<sup>664</sup> Por. I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 37.

<sup>665</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>666</sup> Por. R. Grzeszczak, *Wpływ Karty Praw Podstawowych na strukturę polityczną i prawną Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 53; V. Matsokina, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 200; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 193.

<sup>667</sup> Por. R. Wieruszewski, *Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 140.

<sup>668</sup> Por. A. Kastelik-Smaza, *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2021, nr 7, s. 125; P. Florjanowicz-Błachut, *Standardy należytego uzasadnienia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200), s. 44.

<sup>669</sup> Por. wyroki TSUE z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, *Unibet Ltd. vs. Justitiekanslern*, Legalis nr 80664 i z dnia 28 lutego 2013 r., C-334/12, *RX-II Arango Jaramillo i in. vs. EBI, ZOTSiS* 2013, nr 2, poz. I-134.

<sup>670</sup> Por. T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 98 z powołaniem na wyrok ETPC z dnia 26 października 1984 r., 9186/80, *De Cubber v. Belgium*, Legalis nr 127768.

<sup>671</sup> Por. J. Shaw, *Law of the European Union*, London 2000, s. 298; cyt. za: T. Jurczyk, *Prawa jednostki...*, s. 207.

<sup>672</sup> Por. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 37.

<sup>673</sup> Por. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostek i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 197.



i pośrednio (dając możliwość, by strona, np. poprzez działania lub zaniechania organów państwa, nie była w stanie praktycznie zrealizować prawa do sądu).

Przepis art. 47 KPP UE należy analizować przez pryzmat zasady bezpośredniej skuteczności prawa unijnego. Nie sposób przy tym zapominać, że sądy krajowe są zarazem sądami unijnymi, przez co są zobligowane do stosowania prawa unijnego, w tym Karty Praw Podstawowych, zaś jednostka będąca stroną procesu ma prawo powoływać się bezpośrednio na normy unijne<sup>674</sup>.

Zachodzą wątpliwości co do relacji pomiędzy KPP a EKPC. Wedle klauzuli równoważności, wskazane akty prawa międzynarodowego są równoważne m.in. jeśli chodzi o ochronę sądową. Z kolei zgodnie z klauzulą standardu minimalnego, żadne z postanowień KPP nie może być interpretowane jako naruszające standard ochrony prawnej wywodzony z norm EKPC<sup>675</sup>. Trafnie zresztą dostrzeżono w piśmiennictwie, że prawo każdego do skutecznego środka odwoławczego do państwowego organu ochrony prawnej stanowi absolutny kanon konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka<sup>676</sup>.

Trzeba wreszcie wskazać, że analizując przepisy KPP w kontekście omawianej regulacji, należy mieć na względzie nie tylko prawo do sądu, ale też statuowane w art. 41 KPP prawo do dobrej administracji. W przypadku sądowej kontroli administracji publicznej, związek tych dwóch norm prawnych wydaje się być aż nadto widoczny<sup>677</sup>.

Tytułem podsumowania tego etapu rozważań, należy zaznaczyć, że prawo do sądu jest uznawane za fundamentalne prawo człowieka. Wprawdzie w literaturze określa się je jako prawo obywatela<sup>678</sup>, jednak niepodobna przyjąć, by prawo do sądu w mniejszym zakresie (czy też wcale) obejmowało apatrydów. Prawo do sądu administracyjnego ma szczególne znaczenie w kontekście wielości norm materialnego prawa administracyjnego i autory-

---

<sup>674</sup> Por. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 17; cyt. za: M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2, s. 79; L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Astráðsson przeciwko Islandii*, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 4, s. 16; A.M. Świątkowski, *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 10, s. 5-25.

<sup>675</sup> Por. A. Berramdane, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy*, „Europejski Przeгляд Sądowy” 2016, nr 8, s. 8-9.

<sup>676</sup> Por. K. Drzewicki, *Naczelny Sąd Administracyjny jako „sąd” w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Refleksje na tle wyroku Potocka i inni przeciwko Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 109.

<sup>677</sup> Por. M. Pyziak-Szafnicka, *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przeгляд Sądowy” 2016, nr 8, s. 22; A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 1, s. 71-94.

<sup>678</sup> Por. E. Dynia, *Prawo do sądu w świetle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 205.

tatywności działania administracji publicznej (a zatem nierówności stron stosunku administracyjnoprawnego)<sup>679</sup>. Jak wskazuje Katarzyna Grzelak-Bach, naruszenie prawa do słusznego rozpatrzenia sprawy może nastąpić na dwóch poziomach: rzeczywistego dostępu do sądu jak również naruszenia gwarancji procesu sądowego<sup>680</sup>. Poglądy te wskazują na szczególną rangę prawa do sądu administracyjnego, przy czym prawa pojmowanego jako możliwość rzeczywistego poddania rozstrzygnięć administracji publicznej osądowi niezależnego organu ochrony prawnej.

W piśmiennictwie wskazano, że zasada dostępu do sądu administracyjnego realizowana jest przez prawo do wnoszenia skargi, prawo do udziału w postępowaniu sądowym, prawo do uzyskania orzeczenia kończącego sprawę, wreszcie prawo do wnoszenia środków odwoławczych<sup>681</sup>. Dostrzeżono jednocześnie, że obecnie zasada ta znajduje pełne odzwierciedlenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym<sup>682</sup>. Pogląd ten przyjdzie potwierdzić, albo falsyfikować, w dalszych rozważaniach. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zablokowanie skarżącemu przez organ administracji publicznej możliwości wniesienia skargi, w ten sposób, że skarga ta nie zostanie przekazana sądowi administracyjnemu (a tym samym sąd ten nie będzie w stanie jej rozpoznać) bez wątplenia godzi w prawo do sądu – tak w ujęciu konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym. Istotą zabezpieczenia przez państwo pełnej realizacji prawa do sądu jest zatem takie skonstruowanie norm o charakterze gwarancyjnym, by możliwość zniweczenia, czy nawet chociażby ograniczenia, prawa do sądu wyeliminować.

#### **4. Istota kontroli zakresowej**

Przed omówieniem istoty zakresowej kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych należy pochylić się nad zagadnieniem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy administracyjne. Należy bowiem przyjąć, że o ile zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest eliminacja z obrotu prawnego przepisów uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą, o tyle zadaniem i uprawnieniem każdego sądu (powszechnego, wojskowego, administracyjnego) jest odmowa zastosowania przepisu uznanego przez ten sąd

---

<sup>679</sup> Por. M. Stahl, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013, s. 164.

<sup>680</sup> Por. K. Grzelak-Bach, *Rola uzasadnienia sądowego w realizacji prawa do rzetelnego procesu sądownoadministracyjnego – standard strasburski*, „*Studia Prawnicze*” 2014, z. 4 (200), s. 13.

<sup>681</sup> Por. M. Jaśkowska, *Zasada dostępu do sądu*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 95.

<sup>682</sup> *Ibidem*, s. 94.

za niezgodny z Konstytucją RP – i zastosowanie w to miejsce odpowiednich norm ustawy zasadniczej. Osobną, aczkolwiek treściowo powiązaną kwestią, jest prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa stosowanych przez sądy w rozstrzyganiu konkretnych, zawisłych przed tymi sądami spraw. W sytuacji zatem, w której zastosowane przez sąd metody wykładni przepisu prawa będą prowadziły do rozbieżnych rezultatów, rzeczą sądu jest wybór takiego kierunku wykładni, który uczyni dany przepis (a raczej sposób jego zastosowania) zgodny z normami ustawy zasadniczej. Tak jak oczywistą zdaje się być prokonstytucyjna wykładnia przepisów, tak nie powinno budzić wątpliwości, że uzasadniona jest odmowa stosowania przez sąd przepisu, który sąd ten uzna za niekonstytucyjny<sup>683</sup>.

Należy wskazać, że pogląd, zgodnie z którym nie tylko uprawnieniem, ale wręcz obowiązkiem sądu jest odmowa zastosowania przepisu sprzecznego z Konstytucją RP, co należy wywodzić z zasady podległości sądów nie tylko ustawom zasadniczym, ale również (a raczej przede wszystkim) Konstytucji RP, jest szeroko aprobowany w piśmiennictwie<sup>684</sup>. Nieco bardziej dyskusyjna wydaje się kwestia możliwości odmowy zastosowania przez sąd całej ustawy<sup>685</sup>, co jednak zdaje się pozostawać poza obszarem zasadniczych rozważań. Trzeba jednak jasno zaakcentować, że czym innym jest kontrola konstytucyjności przepisów dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, czym innym kontrola dokonywana przez sądy powszechne, administracyjne i wojskowe. Te ostatnie oceniają hierarchiczną zgodność przepisu z ustawą zasadniczą *ad casum*, wobec czego uznanie danej normy za sprzeczną z normą hierarchicznie nadrzędną będzie skutkowało zaledwie odmową jej zastosowania w konkretnym przypadku, ale już nie wyeliminowaniem niekonstytucyjnej normy z porządku prawnego. Takiej eliminacji władny jest dokonać wyłącznie Trybunał Konstytucyjny (słusznie niekiedy nazywany „ustawodawcą negatywnym”<sup>686</sup>).

---

<sup>683</sup> Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 347.

<sup>684</sup> Por. M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 9-10; zob. również M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 573 i n., M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 44-62; A. Mączyński, *Sąd administracyjny jako sąd konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95), s. 124-138. Z kolei Janusz Trzciniński wyprowadza ów obowiązek z zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, wynikającej z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP; por. J. Trzciniński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3 (36), s. 31. Podobnie: A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2 (41), s. 9-19.

<sup>685</sup> Por. P. Ostojski, *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 4, s. 105-122.

<sup>686</sup> Por. H. Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer” 1929, nr 5, s. 30 i n.; cyt. za: S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 5-20.

W literaturze zauważa się, że wyrok interpretacyjny, czy też wyrok zakresowy Trybunału Konstytucyjnego „wskazuje bezwzględnie obowiązującą zgodność normy będącej przedmiotem kontroli z Konstytucją oraz wiążącą *imperio rationis* wykładnię TK, rekonstruującą prawidłową treść i zakres kontrolowanej normy oraz odrzucającą alternatywne sposoby interpretacji przepisu będącego przedmiotem kontroli co do jego zgodności z ustawą zasadniczą. W tym ujęciu wykładnia dokonana przez TK w wyroku interpretacyjnym czy zakwestionowanie pominięcia legislacyjnego w wyroku zakresowym posiada konsekwencje prawne przynajmniej odpowiadające niepublikowanemu orzeczeniu TK. Powszechnie przyjęta w państwie prawa praktyka uznawania, szanowania i dostosowywania porządku normatywnego RP do wskazań wynikających z wszelkich orzeczeń TK powinna stanowić inspirację dla sądownictwa powszechnego i administracyjnego do szerokiego korzystania z orzecznictwa TK (również w przypadku niezasadnej odmowy ich promulgacji), a jednocześnie do poszukiwania alternatywnej praktyki orzeczniczej w zakresie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji”<sup>687</sup>. Z kolei jak trafnie zauważa Mariusz Jabłoński, „istota wyroku zakresowego sprowadza się bowiem do tego, że Trybunał Konstytucyjny wydając swe rozstrzygnięcie, dokonuje ingerencji bezpośrednio w treść normatywną, ale bez zmiany brzmienia przepisu ustawy. Nie dochodzi więc do usunięcia konkretnego słowa, pojęcia czy jednostki redakcyjnej badanego przepisu. Przepis ten pozostaje w systemie prawa i w dalszym ciągu ma charakter powszechnie obowiązujący. Dochodzi natomiast do wyeliminowania – w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności – treści normatywnej rekonstruowanej z tego przepisu. W konsekwencji wyrok zakresowy nie eliminuje zaskarżonych przepisów z porządku prawnego, lecz jedynie delegalizuje takie ich stosowanie, które jest sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP”<sup>688</sup>.

Odnosząc się do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zaś do możliwości orzeczenia zakresowej niezgodności danej normy prawnej ze wzorcem kontroli, trzeba w pełni podzielić pogląd, zgodnie z którym „należy przyjąć powszechną moc obowiązującą orzeczeń interpretacyjnych. Wprawdzie TK nie może wiążąco wypowiadać się na temat wykładni i stosowania przepisów podkonstytucyjnych, jednakże istota sprawowanej przezeń kontroli polega na porównywaniu ustalonego wcześniej brzmienia (rozumienia) badanych przepisów z przepisami wyższego rzędu. Nie sposób zaś kwestionować

---

<sup>687</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola...*, s. 18.

<sup>688</sup> M. Jabłoński, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/21*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 195-196.

ustrojowego pierwszeństwa Trybunału przy wykładni i stosowaniu norm konstytucyjnych<sup>689</sup>. Słusznie powołani Autorzy wskazują, że „od strony formalnej wyroki zakresowe przyjmują zazwyczaj formułę: »przepis X w zakresie, w jakim [tu następuje określenie zakresu przepisu objętego badaniem TK – przyp. aut.] jest zgodny/niezgodny z przepisem art. Y Konstytucji«. Przedstawienie istoty wskazanych rozstrzygnięć wymaga przypomnienia, że przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego są nie tyle określone jednostki redakcyjne tekstu prawnego, ile poszczególne normy wyrażane przez przepisy prawne. Normy mogą być natomiast wyrażone przez jeden przepis bądź przez kilka przepisów pozostających ze sobą »w związku«. Co więcej, jeden przepis może zawierać w sobie kilka norm prawnych, podczas gdy kontroli w danym przypadku podlega tylko jedna z nich. Wyroki zakresowe oceniają zgodność z Konstytucją RP normy *sensu stricto*, pewnego zakresu znaczeniowego kontrolowanego przepisu, zakresu czasowego (np. gdy przepis narusza zasadę ochrony interesów w toku), podmiotowego (np. gdy wadliwość przepisu wiąże się z jego zastosowaniem do określonej grupy osób) albo przedmiotowego (np. gdy wyłącznie jeden z obowiązków nakładanych na uczestnika obrotu prawnego budzi wątpliwości konstytucyjne). W pewnym uproszczeniu można więc powiedzieć, że wyroki zakresowe tym różnią się od wyroków o prostych skutkach prawnych, że normy, które podlegają zakwestionowaniu przez TK, nie pokrywają się z jednostkami redakcyjnymi wyrażającymi te normy. O konieczności wydania wyroku »zakresowego« decyduje wyłącznie technika legislacyjna przyjęta przez prawodawcę. Ich uzasadnieniem jest wzgląd na zasadę wstrzemięźliwości sędziowskiej<sup>690</sup>. Innymi słowy, wyroki tego typu zapadają „w sytuacjach, gdy norma prawna wywiedziona z przepisu jest tylko częściowo sprzeczna z ustawą zasadniczą, zaś w części (w określonym zakresie) jest z nią zgodna. W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny zamiast stwierdzać niekonstytucyjność przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, co skutkowałoby jego usunięciem z systemu prawa, wskazuje, w jakim zakresie lub w jakim rozumieniu przepis ten może nadal obowiązywać. W wyniku tego zabiegu łagodzone są negatywne następstwa uznania niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej, w szczególności przez uniknięcie sytuacji, w której powstałaby luka prawna.

---

<sup>689</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, wyd. I, Warszawa 2014, s. 200 z odwołaniem do poglądów Z. Czeszejko-Sochackiego, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawno-porównawczym*, Warszawa 2003, s. 97–98.

<sup>690</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 201; zob. także: A. Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 49-74.

Orzekając w taki sposób, Trybunał Konstytucyjny stara się minimalizować skutki własnych rozstrzygnięć<sup>691</sup>.

Przenosząc te uwagi natury ogólnej na grunt rozważań będących przedmiotem niniejszej rozprawy, przyjdzie wskazać, że prawnie dopuszczalne jest stwierdzenie, że art. 55 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim umożliwia oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której organ ten naruszył obowiązek określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. nie przekazując skargi sądowi administracyjnemu, czym zamknął skarżącemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Trafnie bowiem wskazuje się, że „posłużenie się formułą wyroku zakresowego umożliwia ograniczenie derogacyjnego skutku orzeczenia TK do zakresu nie spełniającego standardów konstytucyjnych. Poza zakresem stwierdzonej niekonstytucyjności przepis obowiązuje nadal, znajdując zastosowanie do stanów faktycznych nie objętych niekonstytucyjnością<sup>692</sup>”. Analiza normatywna art. 55 § 1 p.p.s.a. daje podstawy do przyjęcia, że generalnie rzecz ujmując przepis ten ma charakter gwarancyjny i nie rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej, za wyjątkiem użycia przez prawodawcę zwrotu modalnego „może”, skutkiem czego uwzględnienie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której skarga nie została temu sądowi przekazana przez organ administracji, nie jest obowiązkiem, a za ledwie uprawnieniem sądu. Rodzi to bowiem możliwość oddalenia wniosku nawet wówczas, gdy skardze nie został nadany bieg, co z kolei w oczywisty sposób prowadzi do pozbawienia skarżącego prawa do sądu (rozumianego jako prawo dostępu do drogi sądowej).

Należałoby jednak rozważyć, czy relewantną formułą rozstrzygnięcia zasygnalizowanej wątpliwości natury konstytucyjnej nie byłoby rozstrzygnięcie interpretacyjne. W literaturze przyjmuje się, że „wyrok interpretacyjny jest orzeczeniem, w sentencji którego Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność lub niezgodność z Konstytucją RP przepisu prawnego w określonym jego rozumieniu<sup>693</sup>”. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem, orzeczenie interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego nie powoduje derogacji normy ustawowej będącej przedmiotem kontroli, jak również nie stanowi podstawy do wznowienia

---

<sup>691</sup> C.P. Waldziński, *Rozważania wokół konstytucyjności regulacji art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych w kontekście wniosku Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2021, nr 4, s. 5-23.

<sup>692</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 201.

<sup>693</sup> M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2005, s. 93; cyt. za: L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 203.

postępowania<sup>694</sup>. Trudno nie dostrzec i tego, że zakresy pojęciowe „wyroku zakresowego” i „wyroku interpretacyjnego” są zbliżone, co może prowadzić do nieporozumień i mylenia tych dwóch pojęć<sup>695</sup>. Zresztą sam Trybunał Konstytucyjny, mając świadomość stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w przywołanej wyżej uchwale (i konsekwentnie prezentowanego w późniejszych orzeczeniach<sup>696</sup>), częstokroć unika wydawania orzeczeń interpretacyjnych, „zastępując” je niejako orzeczeniami zakresowymi. Próbując uchwycić różnicę zachodzącą pomiędzy orzeczeniami zakresowymi a orzeczeniami interpretacyjnymi przez pryzmat rozważań będących zasadniczym przedmiotem dysertacji, należałoby wskazać, że orzekając o zakresowej niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, należałoby uznać, że przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim umożliwia oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której organ ten naruszył obowiązek określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. nie przekazując skargi sądowi administracyjnemu, czym zamknął skarżącemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Z kolei orzeczenie interpretacyjne musiałoby wskazywać na niezgodność art. 55 § 1 p.p.s.a., rozumianego w ten sposób, że umożliwia oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której organ ten naruszył obowiązek określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. nie przekazując skargi sądowi administracyjnemu, czym zamknął skarżącemu drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trudno nie dostrzec wyraźnej bliskości terminologicznej tych dwóch rozstrzygnięć. W mojej ocenie różnica sprowadza się w istocie do tego, że rozstrzygając o zakresowej niezgodności omawianego przepisu z ustawą zasadniczą należałoby wskazać, że jest on niezgodny w zakresie umożliwiającym sądowi administracyjnemu oddalenie – co do zasady słusznego – wniosku o wymierzenie grzywny, zatem owa hierarchiczna niezgodność przepisu sprowadza się do niesłusznego użycia przez prawodawcę zwrotu „może orzec” a nie kategorycznego zwrotu

---

<sup>694</sup> Por. uchwałę SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 97, s. 1 z glosami krytycznymi: G.J. Wąsiewski, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10, s. 136-142; A. Kustra, *Postępowanie cywilne - wznowienie postępowania - orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego - sądowa wykładnia prawa. Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 10, s. 103; J. Trzeciński, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 2 (29), s. 158-162; M. Wiącek, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 153-166 i M. Ziółkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 185-191.

<sup>695</sup> A niektórzy Autorzy w pełni świadomie klasyfikują orzeczenia zakresowe jako pewien typ orzeczeń interpretacyjnych; por. J. Trzeciński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1, s. 6.

<sup>696</sup> Por. przykładowo wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10, OSNC 2012, nr 1, poz. 14, s. 88 i postanowienie SN z dnia 10 maja 2018 r., I PZ 11/18, Legalis nr 1769234.

„orzeka”. Z kolei rozstrzygnięcie interpretacyjne sprowadzałoby się do ustalenia, że wykładnia art. 55 § 1 p.p.s.a., dopuszczająca możliwość oddalenia wniosku o wymierzenie grzywny w przypadku nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu, jest wykładnią wadliwą (niekonstytucyjną), albowiem pozbawiającą skarżącego konstytucyjnego prawa do sądu. Rzecz jednak w tym, czy przepis ten można wyłożyć inaczej, tj. czy są możliwe różne kierunki wykładni użytego w komentowanej normie prawnej zwrotu „może”. Oczywiście wydaje się, że skoro dane rozstrzygnięcie nie jest obligatoryjne, lecz zostało przez ustawodawcę pozostawione dyskrecjonalnej władzy sędziego, to wynika z tego prosta konstatacja, że zarówno uwzględnienie wniosku o wymierzenie grzywny, jak i jego oddalenie, jest prawidłowym rozstrzygnięciem, nie naruszającym przepisów prawa procesowego. Jak stwierdził w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, „rozpoznając zażalenie na postanowienie odmawiające wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie akt do sądu Naczelny Sąd Administracyjny bada w zasadzie jedynie to, czy postanowienie to jest należycie uzasadnione. Ingerencja w merytoryczną stronę decyzji sądu nie jest uprawniona, o ile sąd odpowiednio uzasadnił swoje orzeczenie. Wskazać trzeba, że wymierzenie grzywny jest elementem władzy dyskrecjonalnej sądu. Oznacza to, że w sytuacji, gdy skarga nie została przekazana przez organ we właściwym terminie, sąd miał wybór pomiędzy wymierzeniem grzywny (i w jakiej wysokości) a odstąpieniem od jej wymierzenia. Jeżeli sąd nie narusza tych ram decyzyjnych wyznaczonych przepisami prawa, to może podjąć dowolną decyzję i nie można mu zarzucić naruszenia prawa. Odstąpienie od wymierzenia grzywny jest kompetencją sądu stojącą na równi z możliwością wymierzenia grzywny. Należy wyraźnie podkreślić, że wymierzenie grzywny nie jest obligatoryjne. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia użycie przez prawodawcę słowa »może«. Orzeczenie to ma zatem charakter uznaniowy. Należy zatem dopuścić także sytuację, w której sąd administracyjny odstępuje od wymierzenia grzywny”<sup>697</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w innym z orzeczeń wskazując, że z treści art. 55 § 1 p.p.s.a. nie można wyprowadzać bezwzględneho nakazu wymierzenia grzywny w razie ziszczenia się przesłanek określonych w tym przepisie<sup>698</sup>.

Należy dostrzec pojawiający się w literaturze pogląd, zgodnie z którym – właśnie przez wzgląd na przedstawione w niniejszym rozdziale wartości natury konstytucyjnej i konwencyjnej – przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. należy wyklądać w taki sposób, że o ile spełnione

---

<sup>697</sup> Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2016 r., I OZ 82/16, LEX nr 1976407.

<sup>698</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OZ 207/11, LEX nr 1080466. Podobnie postanowienie NSA z dnia 15 listopada 2011 r., I OZ 841/11, LEX nr 1069754.



zostały przesłanki do wymierzenia organowi grzywny (a te przesłanki są zasadniczo dwie: uchybienie przez organ obowiązkom określonym w art. 54 § 2 p.p.s.a. i złożenie stosownego wniosku przez stronę skarżącą), to obowiązkiem sądu administracyjnego jest uwzględnienie takiego wniosku i wymierzenie grzywny organowi administracji. Jak wskazała Barbara Adamiak, „w konstrukcji prawnej przepis prawa stanowi, że sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny, ale to pozostawienie oceny sądowi należy odnieść do ustalenia, czy wystąpiła beczynność w przekazaniu skargi oraz okresu tej beczynności. Mając na względzie konstytucyjne prawo do sądu i prawo do szybkiego procesu sądowego, rygoryzm w razie ustalenia naruszenia przez organ obowiązku przekazania skargi jest wskazany. Grzywna pełni nie tylko funkcję w danej sprawie, lecz także funkcję prewencyjną w innych sprawach sądownoadministracyjnych”<sup>699</sup>. O ile pogląd ten należy odnotować ze zdecydowaną aprobatą, o tyle można mieć wątpliwości, na ile takie rozumienie omawianego przepisu istotnie wynika z treści art. 55 § 1 p.p.s.a. odczytywanej zgodnie z obowiązującymi regułami wykładni przepisu prawnego, a na ile jest zaledwie postulatem, który ewentualnie należałoby traktować w kategoriach *lege ferenda*. Moim zdaniem użycie przez legislatora zwrotu „może orzec” prowadzi – co trzeba przyznać z ubolewaniem – do wykładni prezentowanej w znakomitej liczbie orzeczeń sądów administracyjnych. Sąd rozpoznając wniosek o wymierzenie organowi grzywny jest zatem władny, w ramach dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej, zarówno do uwzględnienia wniosku skarżącego i orzeczenia o wymierzeniu organowi grzywny, jak i do oddalenia tego wniosku, i to również w sytuacji, w której skarga nie została temu sądowi przekazana. Wracając zatem do wątpliwości związanych z kwestią, na ile rozważania powinny zmierzać w kierunku zakresowej niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami Konstytucji RP, na ile zaś należałoby postulować rozstrzygnięcie interpretacyjne, należy skłonić się ku zakresowej niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem użyte przez ustawodawcę wyrażenie modalne „może” nie daje możliwości takiej interpretacji kontrolowanego przepisu, zgodnie z którą sąd nie byłby władny oddalić wniosku o grzywnę w sytuacji nie przekazania skargi temu sądowi przez organ administracji (a zatem interpretacji prokonstytucyjnej). Innymi słowy, niezgodna z ustawą zasadniczą jest nie tyle wykładnia art. 55 § 1 p.p.s.a. prowadząca do możliwości oddalenia słusznie złożonego (zasadnego) wniosku o wymierzenie organowi grzywny (gdyż wykładnia ta zdaje się być jedyną możliwą), co użycie przez ustawodawcę zwrotu „może orzec”, nie zaś zwrotu „orzeka”. Konkludując ten

---

<sup>699</sup> B. Adamiak, *Rozpoznanie wniosku...*, s. 179.

etap rozważań, skłaniam się ku zakresowej niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z powołanymi normami konstytucyjnymi.

## 5. Weryfikacja hierarchicznej zgodności przedmiotu z wzorcem kontroli

Nie ulega wątpliwości, że prawa i wolności konstytucyjne mogą ulegać pewnym ograniczeniom (innymi słowami: nie są to prawa o charakterze absolutnym). Dotyczy to również prawa do sądu<sup>700</sup>. Należy jednak zgodzić się z Jarosławem Dobkowskim, że „ograniczenia nie mogą jednakże naruszać istoty prawa do sądu, czyniąc je iluzorycznym, ale muszą realizować zasadę proporcjonalności. Jest to spostrzeżenie istotne zwłaszcza w odniesieniu do spraw administracyjnych, w których jednostka jest słabszą stroną stosunku administracyjnoprawnego i z uwagi na powszechność spraw administracyjnych powinna mieć realne możliwości samodzielnego i względnie prostego zwracania się do sądu o udzielenie ochrony prawnej w zakresie jej praw czy interesów prawnie chronionych. W tym znaczeniu sądownictwo jest też najwyższą formą kontroli administracji publicznej i jest zwieńczeniem swoistego gmachu praworządności administracyjnej”<sup>701</sup>. Analizując możliwość ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu nie sposób pominąć regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jeśliby zatem przyjąć, że art. 55 § 1 p.p.s.a. stanowi ograniczenie prawa do sądu (a zatem prawa konstytucyjnego) w zakresie, w jakim umożliwia sądowi administracyjnemu oddalenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny pomimo, że organ ten nie wypełnił obowiązku statuowanego w art. 54 § 2 p.p.s.a., to przyjdzie zastanowić się nad tym, czy ograniczenie to jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a także czy tak skonstruowane ograniczenie nie narusza istoty prawa do sądu.

---

<sup>700</sup> Por. M. Pilarska-Gumna, *Wybrane problemy inicjowania kontroli kasacyjnej w procesie karnym w świetle prawa dostępu do sądu*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 1, s. 29 i n.; G. Lang, *Koszty środków prawnych w prawie zamówień publicznych w świetle zasady prawa do sądu i zasady skutecznej ochrony sądowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 19.

<sup>701</sup> J. Dobkowski, *Z problematyki sądowej kontroli administracji publicznej i zapewnienia prawa do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021, s. 846.

Co ciekawe, ilekroć w doktrynie pojawia się temat ograniczenia prawa do sądu, jako czynniki ograniczające wskazuje się nadmierny formalizm postępowania sądowego i przeszkody natury fiskalnej<sup>702</sup>, natomiast nie wspomina się o trybie wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, chociaż nieprzekazanie skargi sądowi przez organ administracji w istotny sposób ogranicza przecież prawo do sądu. Przeciwnie, w niniejszej rozprawie cytowano już poglądy przedstawicieli nauki uznających, że prawo do sądu na gruncie procedury sądownoadministracyjnej zagwarantowane jest w sposób pełny, zaś tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w żadnej mierze prawa tego nie ogranicza. Tytułem przykładu, Eugeniusz Bojanowski wskazuje, że „prawo do sądu administracyjnego co do działań (bezczynności) organów administracji publicznej jest obecnie w Polsce realne i pełne”<sup>703</sup>. Jak się wydaje, pogląd ten może budzić wątpliwości.

Jak wskazuje Ewa Łętowska, do naruszenia prawa do sądu może dojść zarówno wówczas, gdy prawo to jest traktowane jako samoistne (dojdzie do niego np. wskutek nienależycie ukształtowanej procedury sądowej), jak i niejako „w tle” naruszenia innych praw i wolności konstytucyjnych (pozbawienie czy też ograniczenie dostępu do sądu)<sup>704</sup>. Z punktu widzenia oceny zgodności analizowanego w niniejszej rozprawie art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami konstytucyjnymi, z pewnością bardziej relewantne będzie to drugie ujęcie naruszenia prawa do sądu, polegającego na zamknięciu dostępu do drogi sądowej.

Dokonując porównania przedmiotu kontroli z cytowanymi wyżej wzorcami kontroli, osadzonymi w szerszym kontekście orzeczniczym i literaturowym, można moim zdaniem sformułować konkluzję o częściowej (czy też ściślej: zakresowej) niezgodności norm regulujących tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego oraz gwarancje zabezpieczające prawo skarżącego do sądu, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, ale też z art. 14 ust. 1 MPPOiP, art. 6 ust. 1 EKPC czy art. 47 KPP UE. Wprawdzie *prima facie* przepisy te zapewniają skarżącemu możliwość rozpoznania jego skargi przez niezależny sąd administracyjny, zaś na organ, który będzie ten proces sądowy torpedował nakładają stosowne sankcje, jednak użycie przez prawodawcę zwrotu „sąd może” otwiera drogę do pozbawienia prawa do sądu osoby, której skarga nie została przekazana do sądu administracyjnego, a w przypadku której sąd ten skorzystał z danej mu przez ustawodawcę

---

<sup>702</sup> Por. J. Ciechanowska, *Ograniczenia i nadużycia prawa dostępu do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 244-253.

<sup>703</sup> E. Bojanowski, *Zasada prawa do sądu administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010, s. 230.

<sup>704</sup> Por. E. Łętowska, *Prawo do sądu – różne perspektywy*, [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011, s. 2869.

możliwości odstąpienia od wymierzenia organowi grzywny. Rzecz bowiem w tym, jak to obrazowo ujmują niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, czy strona powinna mieć tylko efektywny dostęp do sądu, czy także dostęp do efektywnego sądu<sup>705</sup>.

Truizmem będzie stwierdzenie, że przedmiotem poznania sądowego jest prawda, zatem innymi słowy, orzeczenie sądowe winno być oparte o prawdziwe ustalenia faktyczne<sup>706</sup>. Prawda jest immanentnie powiązana ze sprawiedliwością<sup>707</sup>. Trudno wyobrazić sobie, by orzeczenie oparte na fałszu było jednocześnie sprawiedliwe, chociaż z drugiej strony nie zawsze wyrok oparty o w pełni prawdziwe ustalenia faktyczne będzie jednocześnie wyrokiem sprawiedliwym. Słusznie przyjmuje się, że „sprawiedliwość nie ma ściśle określonego znaczenia, przy jej definiowaniu używa się różnych formuł i kategorii. Od czasów Arystotelesa rozróżnia się sprawiedliwość wyrównawczą, która polega na odpowiedniej zapłacie czy odpłacie za określone dobro czy zło, oraz sprawiedliwość rozdzielczą, która polega na odpowiednim dzieleniu dóbr czy rozkładaniu ciężarów w kręgu podmiotów, w stosunku do których mamy postępować sprawiedliwie”<sup>708</sup>. Koherentnie do powyższego trzeba zwrócić uwagę na poglądy, wedle których „współczesna prawda rekonstruowana w procesie sądowym oddaje różnice między prawdą arystotelesowską w znaczeniu jej istoty i kryterium (prawda materialna) a jej praktyczną realizacją (prawda obiektywna)”<sup>709</sup>. Za Iwoną Niżnik-Dobosz należy powtórzyć, że „prawda stanowi obecnie wartość zewnętrzną i wewnętrzną multicentrycznego porządku prawnego. Jako wartość zewnętrzną istnieje niezależnie od bytu sfery normatywnej. Jej treść odkrywa i kształtuje filozofia. Jako wartość wewnętrzną porządku prawnego prawda swoiście przejawia się (bytuje) w treści norm prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego jako jego *ius*, uzasadniając *ratio legis* jego rozstrzygnięć i tym samym warunkując następnie zestawianie

---

<sup>705</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 110; cyt. za: D. Przeklasa, *Sądowa kontrola nakładania sankcji administracyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019, s. 125.

<sup>706</sup> Na gruncie procedury karnej pogląd taki formułują J. Kil, *Prawda w procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 23-28 i K. Mincewicz, *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako element procesu karnego*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 213; są to jednak tezy na tyle uniwersalne, że z powodzeniem mogą znaleźć odniesienie do postępowania sądowniczo-administracyjnego (czy też jakiegokolwiek innego). Trudno wyobrazić sobie, by orzeczenie sądu oparte na fałszywych ustaleniach mogło być przez kogokolwiek uznane za prawidłowe, a przez to korespondujące z prawem do sądu.

<sup>707</sup> Por. Ł. Rosiak, *Paradygmat rzetelnego procesu w kontekście nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Veritas Iuris” 2018, nr 1, s. 44-47.

<sup>708</sup> S. Dąbrowski, A. Łazarska, *O sprawiedliwości...*, s. 9 z powołaniem na poglądy Z. Ziemińskiego, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 93.

<sup>709</sup> Tak W. Gontarski, *Prawda arystotelesowska w procesie administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym*, „Acta Universitatis Lodzianae, Folia Iuridica” 2014, nr 73, s. 88; por. również A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1 (40), s. 9-17.

tego *ratio legis* z rzeczywistością”<sup>710</sup>. Niebawie istotną wartością, gdy idzie o prawo do sądu, jest sprawiedliwość, co pokazuje chociażby struktura skarg wnoszonych do Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>711</sup>. Koherentnie do powyższego Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że „bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych”<sup>712</sup>. Za kwintesencję sprawiedliwości uznaje się zasady prawa w wykładni Ulpiana: *Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* (żyć uczciwie, innego nie krzywdzić, przyznać każdemu, co jego jest)<sup>713</sup>. Sprawiedliwość ujmuje się w literaturze w kategoriach kluczowej cnoty sędziego<sup>714</sup>. Istotę sprawiedliwości w kontekście procesu sądowego obrazowo ujmuje Jan Zimmermann wskazując, że „wszędzie tam, gdzie jednostka ma do czynienia z prawem, pragnie ona tego, żeby prawo to było stanowione i stosowane sprawiedliwie i żeby w wypadku konfliktu między nią a podmiotem upoważnionym do stanowienia, a zwłaszcza stosowania prawa, mogła ona uzyskać pomoc w postaci obiektywnego rozstrzygnięcia”<sup>715</sup>. W kontekście powyższego, za Mariuszem Boguszem należy powtórzyć, że „tworzenie i rozpowszechnianie się standardów sprawiedliwej procedury w zakresie postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego dowodzi istnienia silnej tendencji do takiego ukształtowania obu postępowań, by zarówno same postępowania, jak i zapadłe w ich wyniku rozstrzygnięcia, były – z jednej strony – prawidłowe pod względem merytorycznym (sprawiedliwe pod względem materialnoprawnym w wyżej wskazanym rozumieniu) – z drugiej zaś – respektowały prawa jednostki i były sprawiedliwe pod względem proceduralnym (sprawiedliwe procesowo)”<sup>716</sup>. Rzecz w tym, że aby prawdzie a także sprawiedliwości stało się zadość, najpierw musi ziścić się prawo dostępu do drogi sądowej. Jest oczywistym, że skarga adresowana do sądu administracyjnego, która nie zostanie do tego sądu przekazana,

<sup>710</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Stan faktyczny i prawda jako uwarunkowania rozwoju prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021, s. 164.

<sup>711</sup> Por. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 2001, s. 70 i n.; cyt. za: M. Zirk-Sadowski, *Stanowienie prawa sprawiedliwego*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005, s. 60.

<sup>712</sup> Wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113.

<sup>713</sup> Por. I. Szczepankowska, E. Gorlewska, *Sprawiedliwość w polskim dyskursie konstytucyjnym i jej konotacje społeczne*, „*Studia Iuridica*” 2020, nr 83, s. 235 z powołaniem na: W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 135.

<sup>714</sup> Por. M. Soniewicka, *Integralność sędziego z perspektywy jurysprudencji cnot*, „*Krytyka Prawa*” 2021, t. 13, nr 3, s. 85.

<sup>715</sup> J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 307. Szerzej: J. Turek, *Iustitia atque omnia*, „*Iustitia*” 2013, nr 2, s. 106 i n.

<sup>716</sup> M. Bogusz, *Sprawiedliwość...*, s. 96.

nie stanie się sumptem do wydania sprawiedliwego orzeczenia sądowego opartego na prawdzie, albowiem sąd nieświadomy istnienia skargi nie będzie jej w ogóle procedował.

Osobną kwestią będzie – sygnalizowana już wstępnie – ocena, na ile art. 55 § 1 p.p.s.a. może być uznany za sprzeczny z przywołanymi wzorcami kontroli w kontekście zapewnienia rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Sytuacja wygląda tu odmiennie, aniżeli w przypadku wcześniejszych eksplikacji odnoszących się do prawa dostępu do sądu. Należy bowiem poddać analizie dwie możliwe sytuacje. Organ nie przekazuje skargi sądowi, a sąd ten na wniosek skarżącego wymierza organowi grzywnę, albo sąd, pomimo nieprzekazania mu skargi, odstępuje od wymierzenia grzywny. W pierwszej z tych sytuacji z całą pewnością komentowany przepis zapewnia rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, albowiem wymierzenie organowi grzywny nie tylko dyscyplinuje ten organ do przekazania skargi sądowi, ale też otwiera przed skarżącym drogę do rozpoznania skargi przez sąd na podstawie odpisu doręczonego przez stronę skarżącą, z pominięciem czynnika wolicjonalnego po stronie organu (w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a.). Skorzystanie zatem przez sąd administracyjny z możliwości wymierzenia organowi grzywny przyspieszy postępowanie sądowe, można będzie zatem powiedzieć o korzystnym wpływie analizowanego przepisu na realizację prawa do sądu, zatem o jego zgodności z normami hierarchicznie wyższymi. Z kolei w przypadku odmowy wymierzenia grzywny, o czym była już mowa uprzednio, prawo dostępu do sądu zostanie zniweczone, albowiem tylko od woli organu będzie zależało przekazanie skargi sądowi (a skoro do tej pory organ tej woli nie przejawiał, a dodatkowo został postanowieniem sądu oddalającym wniosek o wymierzenie grzywny przekonany co do swojej bezkarności, to zapewne już takiej woli nie wykaże). Skarżący nie będzie miał też możliwości zwrócenia się do sądu o rozpoznanie skargi w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a., gdyż warunkiem *sine qua non* jest uprzednie ukaranie organu grzywną. Skoro zatem dostęp do sądu zostanie zniweczony, to wydaje się, że art. 55 § 1 p.p.s.a. w takim rozumieniu staje się całkowicie irrelevantny gdy idzie o szybkość (sprawność) postępowania sądowego). Jeśli bowiem jednostka zostaje pozbawiona prawa do sądu, to trudno mówić o szybkości czy też powolności postępowania sądowego, którego nie ma. Kwestia sprawności postępowania jest zawsze kwestią wtórną względem istnienia tego postępowania w sensie procesowym. Należy zatem uznać, że nie sposób wykazać niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami wyższego rzędu, w zakresie obejmującym prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

## 6. Podsumowanie

Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada sprawności działania organów państwa i instytucji publicznych wskazuje na potrzebę pewnej elastyczności rozwiązań<sup>717</sup>. Przejawem takiej elastyczności ze strony ustawodawcy było bez wątpienia zastąpienie bezpośredniego modelu inicjowania procesu sądowego, modelem pośrednim, który w założeniu entuzjastów tego rozwiązania miał właśnie służyć przyspieszeniu postępowania sądowego. Do rozwiązań uelastyczniających, a przez to – przynajmniej z reguły – przyspieszających postępowanie sadowoadministracyjne należy zaliczyć również instytucję autokontroli.

Ewa Łętowska, cytując pogląd Zbigniewa R. Kmiecika, wedle którego „jeśli sprawa danego rodzaju może być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia (orzeczenia) jakiegoś sądu, to każdy, kogo dotyczy taka sprawa może się zwrócić o jej rozpatrzenie”<sup>718</sup>, polemizuje z nim zarazem, wskazując że „to wyraźne »skrzywienie pozytywistyczne« jest nie tylko u nas częstym błędem. Oczywiście alternatywą nie jest powszechne usądowienie całego życia społecznego”<sup>719</sup>. Na skutek pewnego *qui pro quo*, wywołanego podobnym brzmieniem nazwisk profesorów Zbigniewa R. Kmiecika i Zbigniewa Kmiecika (w dodatku profesorowie ci operują w podobnym obszarze zainteresowań badawczych), w polemikę włączył się Zbigniew Kmiecik, wskazując, z powołaniem na wcześniejszą głosę swojego autorstwa do tegoż orzeczenia<sup>720</sup>, że „nadmierne rozciągnięcie granic sądowej kontroli administracji musiałoby nieuchronnie odbić się na standardzie deklarowanej ochrony, czyniąc ją w jakiejś mierze przedwczesną, połowiczną lub pozorną. Ułatwiając zbytnio dostęp jednostki do sądu i stwarzając jej nieograniczone możliwości kwestionowania aktów i czynności podejmowanych w sferze administracji publicznej, nie byłibyśmy w stanie dotrzymać narzuconych przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wymagań »sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki«, a tym samym osłabilibyśmy gwarancje przypisane ze swej istoty sądowej kontroli administracji”<sup>721</sup>. Analizując zarysowaną dyskusję przez pryzmat tematu niniejszej dysertacji, należy wskazać, że

---

<sup>717</sup> Por. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.

<sup>718</sup> Z.R. Kmiecik, *Zakaz skargi do NSA w przedmiocie stypendium naukowego. Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 45/00*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10, s. 110.

<sup>719</sup> E. Łętowska, *O definicji prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 78.

<sup>720</sup> Por. Z. Kmiecik, *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 45/00*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 2, poz. 28 i n.

<sup>721</sup> Z. Kmiecik, *O definicji prawa do sądu raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3, s. 103. Szerzej na ten temat: Z. Kmiecik, *Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygnięcia sporów między administracją a jednostką*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 31-36.

oczywiście, rację mają cytowani – choć polemizujący ze sobą – Autorzy, wskazując, iż prawa do sądu w żadnej mierze nie można absolutyzować, jak również nie można każdego, najmniejszego nawet przejawu aktywności człowieka poddawać kognicji tego czy innego sądu. Z drugiej jednak strony, skoro ustawodawca zdecydował się poddać dany wycinek rzeczywistości (w tym przypadku: działalność administracji publicznej) kontroli sądowej, to niedopuszczalna jest sytuacja, w której w istocie o dostępie do sądu decyduje podmiot, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem owej kontroli. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, taka niepożądana sytuacja może w istocie mieć miejsce. Skoro bowiem skarga inicjująca sądową kontrolę administracji publicznej, jest przez skarżącego wnoszona za pośrednictwem organu administracji, którego działanie lub zaniechanie zakwestionowano w skardze, to organ ten ma możliwość zablokowania rozpoznania sprawy przez sąd, zwyczajnie nie przekazując tej skargi sądowi (czy wręcz niszcząc ją, albo zwracając skarżącemu). Podmiot inicjujący postępowanie sądowe (skarżący) powinien wobec powyższego dysponować instrumentami prawnymi, które w sposób tyleż skuteczny, ile bezwzględny, wymuszają rzeczywiste (a nie jedynie teoretyczne)<sup>722</sup> wszczęcie procesu przed sądem administracyjnym. Nie trzeba przypominać rzeczy oczywistej, że skarżony organ administracji publicznej nie jest zainteresowany sądową kontrolą jego działalności i zainicjowanie postępowania sądownoadministracyjnego nie leży w jego interesie, może więc (a – jak pokazuje praktyka – nie jest to sytuacja rzadka) piętrzyć trudności, by skarga ostatecznie nie dotarła do sądu. Nie można zapominać, że wolą ustrojodawcy polskiego było objęcie prawem do sądu możliwie jak najszerszego zakresu spraw. Tym samym zwężająca wykładnia prawa do sądu jest niedopuszczalna<sup>723</sup>.

Z całą pewnością nie może zyskać aprobaty pogląd Zbigniewa Kmiecika, zgodnie z którym obowiązujący tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych nie stanowi

---

<sup>722</sup> Należy w tym miejscu odesłać do eksplikacji zawartych w rozdziale 3, a dotyczących momentu zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego. Jedynie tytułem przypomnienia, oczywistym jest, że proces przed sądem administracyjnym zostaje zainicjowany z chwilą wniesienia skargi do organu administracji. Rzecz jednak w tym, że proces toczy się wówczas jedynie *de iure*, ale jeszcze nie *de facto*, gdyż sąd póki co o zainicjowanym postępowaniu nie wie, nie przedsięwziera zatem żadnych czynności procesowych, a tym samym nie zmierza do wydania rozstrzygnięcia kończącego spór pomiędzy obywatelem a administracją publiczną. Dopiero przekazanie skargi przez organ sądowi (względnie przekazanie sądowi odpisu skargi przez skarżącego, wraz z wnioskiem złożonym w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a.), skutkuje faktycznym wszczęciem procedury sądowej i warunkuje tak naprawdę uzyskanie przez strony wiążącego je orzeczenia sądowego.

<sup>723</sup> Por. S. Czarnow, *Dopuszczalność zaskarżenia do sądu rozstrzygnięcia konkursu w sprawie wykonywania zadań publicznych oraz bezczynności organu w tej sprawie. Glosa do wyroku TK z dnia 15 grudnia 2020 r., SK 12/20*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 4, s. 103. Zob. również przywołane przez wskazanego Autora wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50 i z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999 nr 3, poz. 36.



przeszkody w dostępie do sądu<sup>724</sup>. Pogląd ten zdaje się abstrahować od – jak pokazuje praktyka orzecznicza, całkiem licznych – przypadków naruszenia przez organy administracji, których działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi, przepisu art. 54 § 2 p.p.s.a. Dość oczywistą zdaje się być konstatacja, że utrudnienie (czy też niekiedy wręcz uniemożliwienie) stronie skarżącej dostępu do sądu administracyjnego wynika z tego, że skarga przekazywana jest za pośrednictwem organu administracji, który (co oczywiste, nie będąc zainteresowany poddaniem się kontroli sądowej) podejmuje działania mające na celu utrudnienie przeprowadzenia postępowania sądowego. Inaczej mówiąc, problem z przekazywaniem skarg sądom administracyjnym z całą pewnością by nie istniał, gdyby skargi te były wnoszone bezpośrednio do sądu. Ewentualnym problemem mogłoby wówczas być jedynie przekazanie przez organ sądowi akt sprawy, co jednak wydaje się być zniwelowane przez to, że strona skarżąca na ogół dysponuje znakomitą większością (o ile nie całością) dokumentów warunkujących prawidłową kontrolę działalności administracji przez sąd. Nadto w kategoriach „mniejszego zła” należałoby postrzegać nieprzekazanie sądowi akt sprawy administracyjnej, wobec „większego zła” jakim jest unicestwienie sądowej kontroli w ogóle (przez nieprzekazanie skargi). Trudno zatem nie dostrzec adekwatnego związku przyczynowego, jaki zachodzi pomiędzy wprowadzonym przez ustawodawcę trybem wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, a ograniczeniem prawa do sądu wynikającym z obstrukcji ze strony skarżonego organu.

Jak wskazuje Maciej Wojtuń, „uznaniowość stanowi rodzaj konstytutywnego wyjątku wpisanego w koncepcję państwa prawa. Operowanie tym pojęciem ma wyłącznie sens w kręgu kultur polityczno-prawnych, w których działania władzy, co do zasady, mają swą podstawę w prawie. Na gruncie systemów, w których regułą jest woluntarystyczne pojmowany decyzyjizm, pojęcie uznania administracyjnego czy dyskrecjonalności traci rację bytu”<sup>725</sup>. Pogląd ten, sformułowany na gruncie uznania administracyjnego, z powodzeniem może znaleźć odniesienie do dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej, w którą w przypadku instytucji grzywny wymierzanej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. wyposaża sędziów sądów administracyjnych ustawodawca, używając w treści tego przepisu czasownika modalnego „może”. Odniesienie poglądów Macieja Wojtunia do tematu niniejszej rozprawy zdaje się być tym bardziej przydatnym, gdy spojrzeć na sformułowane przez cytowanego Autora pytanie: „Czy użyte w tekście prawnym sformułowanie »może«, czasem – w konkretnych,

---

<sup>724</sup> Por. Z. Kmiecik, *Gwarancje proceduralne jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym – kierunki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95), s. 100.

<sup>725</sup> M. Wojtuń, *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020, s. 1.

szczególnych okolicznościach faktycznych – należy rozumieć jako »powinien«<sup>726</sup>. Pogląd ten wydaje się być skorelowany z zaprezentowaną już koncepcją Barbary Adamiak. Rzecz jednak w tym, że – co pokazały obszernie cytowane przykłady z orzecznictwa – judykatura jednolicie uznaje szeroki zakres swobody sędziowskiej w wymierzaniu, albo odmowie wymierzenia organowi grzywny, niezależnie od tego, czy organ istotnie wypełnił ciężący na nim obowiązek przekazania skargi sądowi. Co więcej, wskazuje się, że odmowa wymierzenia grzywny organowi, który skargi sądowi nie przekazał, jest takim samym prawidłowym rozstrzygnięciem jak wymierzenie tej grzywny i – przez wzgląd na dyskrejonalną władzę sędziego – zasadniczo kwestia ta umyka kontroli instancyjnej, o ile postanowienie sądu niższej instancji zostało należycie uzasadnione<sup>727</sup>.

Należałoby w tym kontekście zastanowić się nad jeszcze jedną istotną kwestią, taką mianowicie, czy w niniejszej dysertacji kwestionowana jest w istocie zgodność art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami wyższego rzędu, czy też może konkretne akty stosowania prawa. Wydaje się jednak, że tym, co umożliwia pozbawienie skarżącego prawa do sądu administracyjnego poprzez oddalenie słusznego wniosku o wymierzenie organowi grzywny, nie jest bynajmniej błędna wykładnia przepisu przez poszczególne składy orzekające, lecz niewłaściwa konstrukcja tego przepisu przez prawodawcę. Aprobując kierunek myślenia zaprezentowany przez Barbarę Adamiak należy jednak wskazać, że powinien być on rozpatrywany raczej w kategorii postulatu natury *lege ferenda*. Użycie bowiem przez ustawodawcę wyrażenia modalnego „może” jednoznacznie daje sądowi administracyjnemu kompetencję do uwzględnienia, ale również do oddalenia wniosku o wymierzenie grzywny i to niezależnie od jego rzeczywistej zasadności. Należy zatem opowiedzieć się za poglądem o zakresowej niezgodności art. 55 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (jak również odpowiednio także przywołanymi normami prawa międzynarodowego), nie zaś za tezą o wadliwym stosowaniu tej normy prawnej przez sądy administracyjne.

W piśmiennictwie, na gruncie art. 53 § 2 zdanie drugie p.p.s.a., sformułowano pogląd, zgodnie z którym spełnienie warunku, o jakim mowa we wskazanym przepisie, tj. stwierdzenie braku winy skarżącego w uchybieniu terminu do wniesienia skargi, nie przesądza bynajmniej tego, że sąd rozpozna skargę. Zdaniem Katarzyny Gębali umożliwia to sądowi zbyt dużą swobodę i dowolność rozstrzygnięć, co może budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnej na gruncie art. 2 ustawy zasadniczej<sup>728</sup>. Trudno nie dostrzec analogii pomiędzy

---

<sup>726</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>727</sup> Por. cytowane już postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2016 r., I OZ 82/16, LEX nr 1976407.

<sup>728</sup> Por. K. Gębala, *Model jurysdykcji...*, s. 132.

art. 53 § 2 zdanie drugie p.p.s.a., wedle którego „sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę”, a art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., zgodnie z którym „w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6”. Parafrazując zatem w pełni trafny pogląd Katarzyny Gębali i odnosząc go do przepisu będącego kluczowym zagadnieniem niniejszej rozprawy, na gruncie art. 55 § 1 p.p.s.a. spełnienie przesłanek warunkujących wymierzenie organowi grzywny (a przesłankami tymi są: uchybienie obowiązkowi, o jakich mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. i złożenie stosownego wniosku przez skarżącego), nie przesądza jeszcze, że sąd wymierzy organowi grzywnę. Fakultatywność jej wymierzenia sprawia, że nawet w razie uchybienia obowiązkowi ustawowemu sąd może oddalić wniosek skarżącego, co również budzi zastrzeżenia z punktu widzenia ujętej przez ustrojodawcę w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Trudno wszak za sprawiedliwe uznać rozstrzygnięcie oddalające w pełni zasadny wniosek o wymierzenie grzywny i jednocześnie pozbawiające skarżącego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny.

W oparciu o orzecznictwo trybunalskie, w pełni trafnie wskazuje Jakub Kociubiński, że „dostęp do sądu będzie nieograniczony wtedy, kiedy strona (która może być reprezentowana przez obrońcę) może bez przeszkód wnieść pozew, przedstawić swoje racje oraz odwołać się od wydanych orzeczeń. Dostęp taki powinien być skuteczny w tym sensie, że umożliwiać ma rozstrzygnięcie danej sprawy w zakresie wymaganym przez jej przedmiot”<sup>729</sup>. Koniecznym jest zatem, by ochrona sądowa miała charakter rzeczywisty, a nie zaledwie pozorny<sup>730</sup>. Należy pamiętać, że w pierwszym okresie funkcjonowania w Polsce Trybunału Konstytucyjnego, to właśnie pozbawienie obywatela prawa dostępu do drogi sądowej było najczęściej stwierdzaną w orzecznictwie trybunalskim formą naruszenia prawa do sądu (zresztą w ówczesnie obowiązującej ustawie zasadniczej nie wymienionego

---

<sup>729</sup> J. Kociubiński, *Dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu jako element prawa do rzetelnego procesu karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2011, nr 27, s. 140-141. Zob. także przywołane przez Autora orzecznictwo, a w szczególności wyroki EPTC z dnia 17 grudnia 1996 r., 20641/92, *Terra Woningen B.V. vs. Netherlands*, Legalis nr 1441842; z dnia 20 listopada 1995 r., 19589/92, *British-American Tobacco Company Ltd. vs. Netherlands*, Legalis nr 1441914; z dnia 10 lutego 1983 r., 7299/75, *Dudgeon vs. United Kingdom*, Legalis nr 127729; z dnia 18 lutego 1997 r., 18990/91, *Nideröst-Huber vs. Switzerland*, Legalis nr 135313 i z dnia 6 czerwca 2000 r., 34130/96, *Morel vs. France*, Legalis nr 134933.

<sup>730</sup> Por. M. Jaworska, *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3 (11), s. 201. W kontekście składowych prawa do sądu, w tym także prawa dostępu do procedury sądowej, zob. także powołaną przez Autorkę pozycję J. Oniszczuka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 723.

wprost)<sup>731</sup>. Trzeba zatem wskazać na istotny związek konstytucyjnego prawa do sądu z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Na gruncie owej zasady wydaje się, że nie można zaakceptować sytuacji, w której sąd administracyjny odmawia wymierzenia grzywny organowi, który uchybił obowiązkowi przekazania skargi do sądu, aprobując w ten sposób bezprawne działanie organu i pozbawiając skarżącego realnego dostępu do drogi sądowej. W kontekście powyższego nie sposób zaprzeczyć, że „respektowanie praw człowieka uznawane jest za istotny warunek sprawiedliwego funkcjonowania ładu państwowego”<sup>732</sup>.

Jak już wskazałem na wstępie rozważań, bez wątpienia prawo do sądu stanowi w swej istocie konglomerat praw o różnym charakterze<sup>733</sup>. Trafnie podniesiono w piśmiennictwie, że prawo to opiera się na konstrukcji prawnej, która złożona jest z wielu wartości<sup>734</sup>. Prawo to bywa wręcz nazywane meta prawem, umożliwiającym w istocie ochronę innych praw, wolności, niekiedy obowiązków jednostki<sup>735</sup>. Niektórzy Autorzy dla scharakteryzowania prawa do sądu używają zwrotu „wiązka uprawnień”<sup>736</sup>, czy też „metazasada prawa”<sup>737</sup>. W dość jednolity i ugruntowany sposób postrzegania prawa do sądu wpisują się poglądy Michała Kani, zdaniem którego „prawo do sądu jest podmiotowym prawem jednostki, które stanowi uprawnienie podmiotu do rozstrzygnięcia jego sprawy przez bezstronny i niezależny sąd ustanowiony przez ustawę. Strona – przy zachowaniu odpowiednich warunków proceduralnych – może żądać rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd. Ewentualne ograniczenie praw lub wolności strony może nastąpić tylko i wyłącznie na mocy prawomocnego orzeczenia tego organu po przeprowadzeniu postępowania zgodnego z przepisami prawa. Uprawnienie polegające na możliwości skorzystania z prawa do sądu stanowi więc wartość proceduralną, która jest podmiotowym prawem jednostki wobec państwa, a konkretnie – jego organów sądowiczych. Wartość ta polega na możliwości zobowiązania właściwych organów

---

<sup>731</sup> Por. A. Zieliński, *Prawo do sądu...*, s. 484.

<sup>732</sup> M. Augustyniak, *Pojęcie wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Kraków-Warszawa 2006, s. 12.

<sup>733</sup> Por. J. Kołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 725; K. Zaorski, *Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 p.p.s.a.) a prawo do sądu*, „*Studia Prawnicze*” 2014, z. 4 (200), s. 173; P. Pogonowski, *Realizacja...*, s. 1 i n.; H. Pietrkowski, *Prawo do sądu...*, s. 17.

<sup>734</sup> Por. B. Adamiak, *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 102; I. Rzucidło-Grochowska, *Brak obowiązku uzasadnienia i uzasadnienie skrócone a prawo do sądu*, „*Studia Prawnicze*” 2014, z. 4 (200), s. 61.

<sup>735</sup> Por. K. Łukasik, *Konstytucyjne prawo do sądu „każdego” a przymus adwokacko-radcowski w sprawie skargi kasacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym*, „*Annales UMCS*” 2013, nr 2, s. 160; cyt. za: M. Dąbrowski, *Prawo do sądu...*, s. 108.

<sup>736</sup> Por. M. Górski, *Prawo do...*, s. 38.

<sup>737</sup> Por. M. Kamiński, *Efektywność kontroli sądowniczoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, „*Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*” 2019, nr 1, s. 142.

państwowych – sądów do rozpatrzenia sprawy w określonym postępowaniu za pomocą odpowiednio uzewnętrznionej woli i przy spełnieniu określonych przesłanek. Zasada prawa do sądu nakłada na ustawodawcę obowiązek, wynikający z norm konstytucyjnych, tworzenia takich norm, które zapewniają jej realizację. Jednocześnie z zasady prawa do sądu wynika reguła interpretacyjna skierowana do wszystkich organów władzy publicznej i sądów przyjmowania domniemania drogi sądowej wszędzie tam, gdzie nie jest ona jasno wyłączona przepisami prawa<sup>738</sup>. Trudno zatem nie podzielić oczywistej skąd inąd tezy, wedle której „prawo dostępu do sądu musi być prawem rzeczywistym, co oznacza, że realizacja tego prawa nie powinna natrafiać na nadmierne przeszkody, zwłaszcza o charakterze materialnym czy finansowym”<sup>739</sup>.

O ile sam obowiązek złożenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu administracji, nie może jawić się *per se* jako ograniczający prawo dostępu do sądu, o tyle takie ograniczenia mogą stwarzać same organy, które nie są przecież zainteresowane tym, by ich działania albo bezczynność były skarżone przez obywateli i w konsekwencji poddane kontroli sądowej. Jako oczywiste należy zatem uznać stwierdzenie, że rzeczą prawodawcy jest ustanowienie stosowych gwarancji dostępu do sądu administracyjnego, który to dostęp będzie mógł zostać zrealizowany niezależnie od woli (czy też jej braku) przeciwnika procesowego skarżącego. Taką regulacją jest bez wątpienia art. 55 § 1 p.p.s.a., przy czym – jak wykazały rozważania przeprowadzone w niniejszym rozdziale – stanowi on gwarancję respektowania prawa do sądu niepełną, a przez to w pewnym zakresie niezgodną z normami hierarchicznie wyższymi.

Owa niezgodność może być wyeliminowana za pomocą mniej lub bardziej rozbudowanych zabiegów legislacyjnych, co jednak będzie przedmiotem dalszych rozważań.

---

<sup>738</sup> M. Kania, *Zwyczajne środki...*, s. 90.

<sup>739</sup> T. Misiuk, *Współczesne tendencje ochrony interesów zbiorowych i rozproszonych w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Proces i prawo. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Jodłowskiego*, E. Łętowska (red.), Wrocław 1989, s. 169; cyt. za: A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA...*, s. 21.

## Rozdział 6

### Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych

#### 1. Wprowadzenie

W piśmiennictwie pojawił się pogląd, wedle którego „umiejscowienie sądu administracyjnego w ramach osobnej struktury sądownictwa czy też w obrębie jednego pionu organizacyjnego z innymi sądami nie ma decydującego znaczenia dla oceny standardów pozycji ustrojowej oraz udzielanej ochrony prawnej”<sup>740</sup>. W istocie, pod różnymi szerokościami geograficznymi można napotkać rozmaite systemy sądowej kontroli administracji publicznej, niekiedy bardzo odległe od polskich standardów. Rozdział komparatystyczny niniejszej dysertacji będzie doskonałą okazją, aby prześledzić organizację sądownictwa w wybranych państwach usytuowanych na wszystkich kontynentach. Rzecz jasna ów przegląd ma na celu poszukiwanie wzorców, z których mógłby ewentualnie czerpać rodzimy prawodawca, celem poszerzenia zakresu ochrony prawa do sądu skarżącego w krajowej procedurze sądowniczo-administracyjnej. Z punktu widzenia prowadzonych badań istotnie drugorzędną rolę zdaje się odgrywać to, czy w danym kraju sądownictwo administracyjne funkcjonuje jako osobny pion organów wymiaru sprawiedliwości, czy też spory jednostki z władzą publiczną rozpoznają sądy powszechne. Również bowiem w tej ostatniej sytuacji może się okazać, że sąd powszechny dysponuje środkami dyscyplinowania zbliżonymi gdy idzie o cel stosowania do art. 55 § 1 p.p.s.a., a jednocześnie różniącymi się od polskiego przepisu na tyle, by być interesującym tworzywem porównawczym (gdyż porównywanie do siebie dwóch identycznych regulacji mija się w tym przypadku z celem).

Wydaje się, że niecelowym byłoby analizowanie porządków prawnych wszystkich przeszło 200 państw uznawanych na arenie międzynarodowej. Z jednej strony znacząco przekroczyłyby to ramy niniejszej rozprawy, z drugiej zaś strony taki zabieg sprawiłby, że rozważania komparatystyczne zdominowałyby całkowicie treść dysertacji. Tymczasem analiza ustawodawstw obcych ma na celu stworzenie pewnego tła dla regulacji krajowej, materii porównawczej, do której będę mógł się odnieść w rozdziale końcowym, poświęconym postulatowi *de lege ferenda*. Z tego też powodu dokonałem subiektywnego wyboru krajów, których porządki prawne w największym skrócie zostaną zreferowane. Również ilość miejsca poświęconego poszczególnym państwom będzie różna, w zależności od tego, czy i w jakiej formie funkcjonuje tam sądowa kontrola administracji publicznej, a w szczególności od tego, czy odnalazłem w tamtejszej regulacji rozwiązania prawne zbliżone do rodzimego art. 55

---

<sup>740</sup> W. Piątek, *Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red.), Warszawa 2017, s. 29.

§ 1 p.p.s.a. (albo nawet znacząco odmienne, lecz spełniające tę samą funkcję). W ostatniej części rozdziału w sposób syntetyczny zostaną podsumowane poczynione rozważania, ze wskazaniem wzorców, które następnie przeniosę do rozważań natury *lege ferenda*. Poszczególne kontynenty (niekiedy, dla zachowania przejrzystości wywodu, pogrupowane), jak również poszczególne kraje w ramach danego kontynentu lub grupy kontynentów, zostały uszeregowane w porządku alfabetycznym.

Należy mieć na uwadze to, że sądową kontrolą administracji publicznej rządzą nie tylko normy prawne poszczególnych krajów, ale również prawodawstwo ponadpaństwowe. Niniejsza rozprawa byłaby niepełna, gdyby pominięto w niej regulacje europejskie dotyczące zarówno administracji publicznej, jak i sądownictwa administracyjnego.

Zasada dostępu do sądu w sprawach administracyjnych wynika zarówno z Kodeksu dobrej administracji (stanowiącego załącznik do rekomendacji (2007) 7 w sprawie dobrej administracji), jak również z rekomendacji (2004) 20 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, wydanych przez Komitet Ministrów Rady Europy<sup>741</sup>. Jakkolwiek w orbicie moich zainteresowań znajdują się rozmaite systemy prawne, daleko nie tylko europejskie, to jednak w punkcie wyjścia do dalszych rozważań należy zaznaczyć, że zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy (2004) 20, przyjętą dnia 15 grudnia 2004 r., powszechna sądowa kontrola aktów administracyjnych została uznana za zasadniczy warunek ochrony praw człowieka. Przy czym rekomendacja nie rozstrzyga, czy kontrolę administracji publicznej mają sprawować wyodrębnione sądy administracyjne, czy też sądy powszechne, pozostawiając tę kwestię do uregulowania prawodawstwom krajowym<sup>742</sup>. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań relewantna wydaje się być także rekomendacja R (84) 15 dotycząca odpowiedzialności publicznej, przyjęta 18 września 1984 r. Celem nadrzędnym rekomendacji jest zagwarantowanie każdemu prawa do sądu w sprawach administracyjnych, zgodnie z unormowaniami konwencyjnymi, o których była mowa w rozdziale poprzedzającym. Zgodnie z treścią rekomendacji, prawo do sądu w sprawie administracyjnej<sup>743</sup> ma być efektywne i realizowane w sposób rzetelny, co powinno być urzeczywistnione m.in. poprzez rozsądny czas rozstrzygnięcia sprawy, równość broni stron postępowania, jawność postępowania, zapewnienie efektywnego wykonania orzeczenia sądu. Strona powinna też mieć ułatwiony dostęp do sądu, czego emanacją jest chociażby prawo do pomocy oraz odpowiednie ukształtowanie opłat sądowych<sup>744</sup>. Trafnie podniesiono

---

<sup>741</sup> Por. M. Bogusz, *Sprawiedliwość...*, s. 96.

<sup>742</sup> Por. J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecniak (red.), Kraków 2005, s. 29 i 33.

<sup>743</sup> Celowo unikam zwrotu „prawo do sądu administracyjnego”, gdyż nie we wszystkich państwach wykształciło się odrębne sądownictwo administracyjne, co dostrzeżono w samej rekomendacji, nie przesądzając z góry tego, jaki pion sądownictwa będzie sprawował kontrolę administracji publicznej.

<sup>744</sup> Zob. G. Krawiec, *Kontrola sądowa administracji publicznej w świetle standardów europejskich*, [w:] *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, G. Krawiec (red.), Sosnowiec 2013, s. 23-32.

w literaturze, że zasada dostępności sądu „wymaga, by zapewnić osobom fizycznym i prawnym możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych, które bezpośrednio naruszają ich prawa lub interesy”<sup>745</sup>. Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy, zwłaszcza ten aspekt rekomendacji wydaje się być istotny.

Należy zatem dostrzec, że kraje zrzeszone w Radzie Europy powinny zorganizować system administracji publicznej, jak również system organów ochrony prawnej, w sposób zgodny z przywołanymi aktami prawa międzynarodowego. Jak już wspomniałem w niniejszym rozdziale, w literaturze wskazuje się, że w krajach zorganizowanych na zasadzie trójpodziału władzy, wykształciły się dwa sposoby sprawowania sądowej kontroli administracji publicznej. W systemie anglosaskim kontrola ta sprawowana jest przez sądy powszechne, w systemie kontynentalnym zaś przez odrębny pion sądownictwa, tj. sądy administracyjne<sup>746</sup>. Jak pokażą dalsze rozważania, podział ten nie przebiega ściśle według zarysowanego wyżej schematu. Po pierwsze bowiem w krajach kręgu *common law* wykształciły się sądy specjalne rozpoznające spory jednostki z administracją publiczną (osobną kwestią są wątpliwości co do tego, czy faktycznie wszystkie te organy można określić mianem sądu), po drugie zaś w krajach systemu *civil law* zdarza się, że kontrola administracji sprawowana jest przez sądy powszechne, nie zaś przez odrębne sądownictwo administracyjne (czego najlepszym przykładem niech będzie Słowacja).

Przyjdzie zatem prześledzić pokrótce regulacje innych państw, celem odnalezienia interesujących z punktu widzenia zasadniczego przedmiotu niniejszej dysertacji rozwiązań legislacyjnych.

Rozdział niniejszy jest również okazją do porównania procedury będącej zasadniczym przedmiotem moich rozważań z innymi procedurami obowiązującymi w Polsce. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że wnoszenie rozmaitych środków prawnych za pośrednictwem podmiotu, którego działanie objęte jest treścią danego środka, nie jest w naszym systemie prawnym rzadkością. Procedura sądownoadministracyjna jest natomiast jedyną, w której nieprzekazanie przez skarżony podmiot dotyczącego go środka prawnego obwarowane jest sankcją w postaci grzywny wymierzanej w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. Porównanie regulacji zawartej w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z innymi regulacjami obejmującymi swym zakresem przekazywanie środka prawnego pozwoli odpowiedzieć na pytanie o źródła tak odmiennego uregulowania tej kwestii w omawianej ustawie procesowej.

---

<sup>745</sup> J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12, s. 24.

<sup>746</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 296.



## 2. Procedury krajowe

O ile inicjowanie postępowania przed danym organem na ogół przebiega w sposób bezpośredni, tj. przez wniesienie pisma przez osobę inicjującą proces wprost do podmiotu, który będzie orzekał o zasadności roszczenia<sup>747</sup>, o tyle już w toku danego postępowania regułą jest wnoszenie środków prawnych (środków zaskarżenia) za pomocą skarżonego organu. Jest rzeczą niemal oczywistą, że odwołanie od decyzji administracyjnej czy też zażalenie na postanowienie sądu I instancji, wnosi się do instancji wyższej za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie. Oczywistością zdaje się być również pokusa nienadania biegu środkowi prawnemu, skoro środek ów atakuje podmiot mający ten bieg nadać.

W przypadku procedury sądownoadministracyjnej, ulegnięcie owej pokusie sankcjonowane jest grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Jednocześnie procedura ta jest jedyną w Polsce, która przewiduje mechanizm zabezpieczający podmiot inicjujący tę procedurę przed przetrzymaniem środka prawnego przez skarżony organ w postaci możliwości wymierzenia grzywny przez sąd (adresata skargi). A przecież w procedurze karnej czy też procedurze cywilnej również zachodzi ryzyko, że sąd niższej instancji nie przekaże (mniej lub bardziej celowo) sądowi wyższej instancji środka zaskarżenia do rozpoznania. Zasadnym zatem będzie pokusić się o rozważania bazujące na porównaniu różnych procedur inicjowania postępowań (czy też ich kolejnych etapów), ze szczególnym uwzględnieniem środków prawnych, jakie w tych procedurach służą stronie na wypadek nieprzekazania danego środka do kompetentnego organu. Porównanie to posłuży zbadaniu, z czego wynika odmiennosc procedury sądownoadministracyjnej, która jako jedyna przewiduje instytucję opisaną w art. 55 § 1 p.p.s.a. Należy zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia przez ustawodawcę tej dyferencjacji i nad ewentualnymi wnioskami natury *lege ferenda*.

### 2.1. Odwołanie i zażalenie w procedurze administracyjnej

Zgodnie z art. 129 § 1 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Przez wzgląd na odesłanie z art. 144 k.p.a., ten sam tryb obowiązuje przy wnoszeniu zażaleń. Środkiem prawnym przysługującym stronie w razie przetrzymania przez organ administracji I instancji odwołania

---

<sup>747</sup> Przy czym reguła ta występuje w większości światowych porządków prawnych, zob. rozważania w rozdziale komparatystycznym.

albo zażalenia, jest ponaglenie w trybie art. 37 § 1 k.p.a., *notabene* również wnoszone za pośrednictwem organu, którego ponaglenie to dotyczy. Stronie natomiast, w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia, przysługuje uprawnienie do złożenia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu. Warunkiem dopuszczalności skargi nie jest zatem rozpoznanie ponaglenia, lecz samo jego złożenie. Zabezpiecza to interesy strony, której odwołanie albo zażalenie nie zostało przekazane organowi administracji wyższego stopnia, a ponaglenie nie przyniosło oczekiwanego rezultatu.

## **2.2. Procedura cywilna i karna**

Wedle art. 369 § 1 k.p.c. apelacja od wyroku sądu I instancji w sprawie cywilnej wnoszona jest do sądu II instancji, za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie. Sytuacja wygląda analogicznie w przypadku zażalenia, aczkolwiek stosownie do art. 395 § 2 k.p.c. sąd I instancji może uwzględnić zażalenie w razie nieważności postępowania lub oczywistej zasadności tego środka. W takim przypadku zażalenia nie przekazuje się sądowi wyższej instancji.

Podobną regulację zawiera art. 428 § 1 k.p.k., zgodnie z którym środki odwoławcze wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie.

Zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej, nie występuje znany z procedury administracyjnej środek prawny w postaci ponaglenia. Procedury te nie przewidują również wymierzenia grzywny sądowi, który nie przekazał środka odwoławczego do sądu wyższej instancji, na wzór art. 55 § 1 p.p.s.a. Środkiem ochrony prawnej przysługującym stronie, której środek odwoławczy został przetrzymany przez sąd I instancji, jest skarga w trybie przywoływanej już ustawy o skardze z 2004 r. Skarga ta obejmuje bowiem swoim zasięgiem również postępowanie międzyinstancyjne. W razie uwzględnienia skargi, skarżącemu oprócz zwrotu wpisu sądowego od skargi (wynoszącego obecnie 200 zł) może zostać przyznana suma pieniężna wynosząca od 2 000 zł do 20 000 zł, co ma za zadanie zrekompensować krzywdę wywołaną opieszałym działaniem organów wymiaru sprawiedliwości.

Ciekawie natomiast przedstawia się tryb wnoszenia pozwów (odwołań) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c. odwołania od decyzji organów rentowych lub orzeczeń wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności wnosi się na piśmie do organu lub zespołu, który wydał decyzję lub orzeczenie, lub do protokołu sporządzonego przez ten organ lub zespół, w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji lub orzeczenia. Organ rentowy lub wojewódzki zespół do spraw

orzekania o niepełnosprawności przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu (§ 2). Jest to regulacja jako żywo przypominająca tryb wnoszenia skarg znany z art. 54 § 1 p.p.s.a. Rzecz jednak w tym, że ustawodawca nie przewidział żadnego trybu dyscyplinowania organów do przekazywania sądom powszechnym tego rodzaju skarg. Podobne uwagi należy odnieść do trybu wszczynania postępowania cywilnego przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie bowiem z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. Wedle art. 479<sup>47</sup> § 1 k.p.c. Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Podobne brzmienie mają przepisy dotyczące skarg na decyzje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 479<sup>58</sup> § 1 k.p.c.), Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (art. 479<sup>69</sup> § 1 k.p.c.), organu regulacyjnego z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego (art. 479<sup>80</sup> § 1 k.p.c.).

Wszystkie te regulacje łączy brak środka prawnego, z którego strona może skorzystać w sytuacji, w której organ nie przekaże Sądowi Okręgowemu w Warszawie skargi. Wątpliwe wydaje się w tych przypadkach skorzystanie z uprawnień wynikających z ustawy o skardze z 2004 r., o czym będzie mowa w podsumowaniu niniejszego podrozdziału. Należy przy tym pamiętać, że – jak trafnie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z dnia 23 lutego 2010 r. – przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479<sup>59</sup> k.p.c. nie jest czynnością o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.<sup>748</sup> Nie może ujść uwadze konstatacja Sądu, wedle której ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu gwarancyjnego pozwalającego na wyegzekwowanie przekazania skargi przez organ administracji Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co w pewnych okolicznościach może prowadzić do naruszenia prawa jednostki do sądu. Wydaje się, że zagadnienie to wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Być może należałoby wręcz rozważyć objęcie decyzji organów administracji omówionych powyżej, zakresem kognicji sądów administracyjnych. Zagadnienie to wykracza jednak znacząco poza ramy niniejszej dysertacji.

---

<sup>748</sup> Por. uchwałę NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, ONSA i WSA 2010, nr 4, poz. 56, s. 36. Uchwała ta spotkała się natomiast z krytyką w doktrynie.

### **2.3. Skarga kasacyjna i zażalenie w procedurze sadowoadministracyjnej**

Nie inaczej prezentuje się kwestia wnoszenia środków zaskarżenia przed sądami administracyjnymi. Artykuł 177 § 1 p.p.s.a. ustanawia pośredni tryb wnoszenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogiczny tryb wnoszenia zażaleń przewiduje art. 195 § 1 p.p.s.a., aczkolwiek należy pamiętać, że zażalenie jest środkiem względnie dewolutywnym, gdyż wojewódzki sąd administracyjny może je uwzględnić w całości nie przekazując sprawy sądowi II instancji, zgodnie z art. 195 § 2 p.p.s.a., jeżeli jest ono oczywiście uzasadnione albo zachodzi nieważność postępowania. Podobnie jak w procedurze cywilnej i karnej, również w tym przypadku środkiem prawnym, który przysługuje stronie na wypadek, gdyby sąd wojewódzki nie przekazał skargi kasacyjnej albo zażalenia do NSA, jest skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego.

### **2.4. Analiza przyczyn różnic zachodzących między procedurami**

Należy zauważyć, że poza przypadkami postępowań szczególnych przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego, w sytuacjach, w których organ niższego szczebla jest zobowiązany przekazać organowi wyższego szczebla środek zaskarżenia, ustawodawca przewiduje środek prawny przysługujący stronie skarżącej na wypadek nieterminowej realizacji obowiązku. W przypadku procedur sądowych jest to skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania, zaś w przypadku procedury administracyjnej – ponaglenie, a w następstwie również skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu. Wyraźnie odróżnia to scharakteryzowane wyżej procedury od procedury wnoszenia skarg do sądów administracyjnych.

Istotnym zagadnieniem jest tutaj kwestia możliwości skorzystania przez skarżącego z instrumentów prawnych danych mu mocą ustawy o skardze z 2004 r. Skoro bowiem postępowanie sadowoadministracyjne zostaje wszczęte z chwilą doręczenia skargi organowi administracji, a nie dopiero z chwilą przekazania tej skargi przez organ administracji sądowi, to w razie długotrwałego przetrzymywania skargi przez ten organ z całą pewnością można będzie powiedzieć o nieuzasadnionej przewlekłości postępowania. Z drugiej strony patrząc, sąd administracyjny nie ma praktycznej możliwości rozpoznania skargi, która nie została mu przekazana przez organ administracji, trudno zatem za stan przewlekłości postępowania „winić” sąd administracyjny. W doktrynie i orzecznictwie trafnie wskazuje się jednak, że skargą o stwierdzenie przewlekłości postępowania nie jest atakowany określony sąd, czy

nawet konkretny sędzia, lecz państwo jako całość aparatu, który nie był w stanie zapewnić stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (zgodnie z konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi standardami). W tym stanie rzeczy przyjdzie stwierdzić, że po pierwsze procedura wnoszenia skarg ukształtowana jest w sposób, który umożliwia organom administracji nieprzekazywanie tych skarg sądom administracyjnym, po drugie zaś, przepis mający w założeniu stanowić gwarancję przekazania skargi sądowi sformułowany jest w taki sposób („sąd może”), który umożliwia sądowi odstępnie od wymierzenia grzywny (oddalenie wniosku skarżącego) nawet wówczas, gdy skarga w istocie nie została sądowi przekazana.

W literaturze trafnie wskazano, że w trybie ustawy o skardze można „kwestionować fakt przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego powodowany bądź to niepodejmowaniem żadnych czynności procesowych, bądź też podejmowaniem czynności, które były zbędne na danym etapie postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>749</sup>. Zasadnicze pytanie brzmi, czy można zarzucić sądowi administracyjnemu (albo szerzej: państwu, którego organem jest sąd administracyjny) niepodejmowanie żadnych czynności procesowych w sytuacji, w której sąd ów nie ma wiedzy o zainicjowaniu postępowania sądowego, albowiem organ administracji nie przekazał temu sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Powyższych wątpliwości nie rozwiewa bynajmniej ugruntowany w doktrynie i orzecznictwie (i skąd inąd w pełni słuszny) pogląd, zgodnie z którym przy ocenie przewlekłości postępowania przed sądem administracyjnym należy brać pod uwagę czas trwania wszystkich poprzedzających etapów danej sprawy, nie wyłączając – jak się wydaje – również etapów w ramach administracyjnego toku instancji<sup>750</sup>. Z drugiej jednak strony – jak już wspomniałem powyżej – w doktrynie i orzecznictwie w pełni trafnie podnosi się, że skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania za przedmiot ataku nie ma konkretnego sądu, czy też konkretnego sędziego rozpoznającego daną sprawę sądową, lecz państwo polskie, które nie było w stanie w należyty sposób zorganizować systemu sądownictwa i zapewnić należytego (nieprzewlekłego) funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, skutkiem czego w danym przypadku rozpoznanie sprawy trwa dłużej, niż

---

<sup>749</sup> P. Wróbel, *Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, R. Hauser, J. Drachal (red.), wyd. 1, Warszawa 2015, s. 976.

<sup>750</sup> Por. M. Florczak-Wątor, *Glosa do postanowienia NSA z 26 listopada 2004 r. sygn. akt GPP 1/04*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4-5 (7-8), s. 182; P. Daniel, *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 116 i n.

jest to konieczne<sup>751</sup>. W orzecznictwie Sądu Najwyższego trafnie podnosi się, że trudności kadrowe wymiaru sprawiedliwości nie mogą być okolicznością usprawiedliwiającą przewlekłe prowadzenie postępowań sądowych<sup>752</sup>. Trudno nie zgodzić się, że „trudności kadrowe sądu nie mogą blokować sprawnego prowadzenia postępowania. To bowiem na władzach kraju spoczywa obowiązek należytego zorganizowania funkcjonowania władzy sądowniczej. Tak samo należy ocenić trudności natury organizacyjnej”<sup>753</sup>. Należy jednak odnotować pogląd odmienny – moim zdaniem błędny – zgodnie z którym „liczba spraw wniesionych do sądu jest przyczyną oczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy”<sup>754</sup>.

Podsumowując te rozważania należy uznać, że skorzystanie przez skarżącego w razie nieprzekazania skargi przez organ sądowi administracyjnemu ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania w trybie ustawy o skardze z 2004 r., jawi się jako w najwyższym stopniu wątpliwe. Trudno też w sytuacji takiej korzystać z możliwości ponaglenia organu w trybie art. 37 § 1 k.p.a., skoro przepis ten dotyczy postępowania administracyjnego, a zainicjowane zostało już postępowanie sądowe. Ta nietypowa z prawnego punktu widzenia sytuacja, obejmująca styk działania organu administracji publicznej (*ergo* egzekutywy) i sądu administracyjnego (*ergo* judykatywy) niejako wymusiła na ustawodawcy wprowadzenie regulacji opisanej w art. 55 § 1 p.p.s.a. dla zabezpieczenia realizacji prawa do sądu strony skarżącej. Należy jedynie wyrazić zdumienie, że podobna regulacja nie została wprowadzona na gruncie procedury cywilnej, gdzie również szereg decyzji organów administracji publicznej podlega zaskarżeniu do sądów powszechnych za pośrednictwem tychże organów. Jest to jednak zagadnienie znacząco wykraczające poza ramy niniejszej dysertacji.

### **3. Procedury zagraniczne**

#### **3.1. Afryka**

Porządek prawny państw afrykańskich, zwłaszcza tych, w których dominuje religia islamska, wykazuje istotne odrębności względem krajów europejskiej kultury prawnej.

---

<sup>751</sup> Por. C.P. Kłak, *Rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i skarga na przewlekłość postępowania. Zagadnienia wybrane*, „Ius Novum” 2011, nr 2, s. 92; M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11-12, s. 21 i n.

<sup>752</sup> Por. postanowienia SN z dnia 23 marca 2022 r., I NSP 48/22, LEX nr 3362179; z dnia 5 kwietnia 2022 r., I NSP 66/22, LEX nr 3419439 i z dnia 6 kwietnia 2022 r., I NSP 59/22, LEX nr 3420432.

<sup>753</sup> Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 2018 r., III SPP 57/17, Legalis nr 1715948.

<sup>754</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 września 2008 r., II OPP 25/08, Legalis nr 822844.

Niezależnie od tego, nawet w tych krajach występuje sądowa kontrola administracji publicznej, choć w formie dalece odmiennej od tej, którą możemy zaobserwować w Polsce.

Zgodnie z przepisami ustrojowymi, sądy orzekające w Arabii Saudyjskiej w swych orzeczeniach podlegają jedynie szariatowi<sup>755</sup>. W zgodzie z prawem szariatu musi pozostawać zatem także orzecznictwo w sprawach z zakresu administracji publicznej. Należy bowiem zauważyć, że w toku reformy sądownictwa z roku 2007 utworzono odrębną Radę Sądownictwa Administracyjnego. W ramach Rady Zażaleń utworzone zostały Najwyższy Sąd Administracyjny, administracyjne sądy apelacyjne i sądy administracyjne (pierwszej instancji)<sup>756</sup>. Natomiast zgodnie z art. 39 *Law of Procedure Before Shari'ah Courts* pismo inicjujące postępowanie sądowe wnosi się bezpośrednio do sądu, z odpowiednią liczbą kopii uwzględniającą ilość podmiotów występujących w sprawie.

Nieco odmiennie sytuacja prezentuje się w Egipcie. Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych sprawuje w Egipcie Rada Stanu, co może nasuwać skojarzenia z prawodawstwem francuskim. Rada rozstrzyga spory wynikłe pomiędzy instytucjami administracyjnymi, jak również skargi i zażalenia związane z decyzjami administracyjnymi. Przy czym Rada Stanu, licząca przeszło 600 sędziów, nie jest organem jednolitym – w jej skład wchodzi sądy administracyjne, Administracyjny Sąd Sprawiedliwości i Naczelny Sąd Administracyjny (w ramach sektora sądowniczego), a trzeba dodać, że Rada Stanu pełni ponadto istotną funkcję w procesie legislacyjnym<sup>757</sup>. Również egipski porządek prawny nie dostarcza niestety interesujących wzorców gdy idzie o sposoby dyscyplinowania administracji publicznej przez sądownictwo administracyjne.

W zgodzie z prawem szariatu orzekają również sądy w Nigerii, gdzie także nie wykształcił się system sądowej kontroli administracji publicznej. O ile nawet stroną pozwaną w procesie sądowym będzie organ władzy publicznej, to i tak postępowanie odbywa się na zasadach właściwych procesowi cywilnemu, tzn. jest kontradiktoryjne, a pismo inicjujące proces wnosi się bezpośrednio do sądu<sup>758</sup>.

Interesująco z kolei prezentuje się system sądownictwa w Południowym Sudanie. Nie rozwinęła się tam sądowa kontrola administracji publicznej, natomiast występują niejako dwa odrębne systemy sądownictwa – sądownictwo rządowe i sądownictwo zwyczajowe. Pierwsze z nich orzekają w oparciu o ustawy, drugie zaś wyłącznie bazując na prawie zwyczajowym,

---

<sup>755</sup> Por. G. Małachowski, *Akty konstytucyjne Królestwa Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2019, s. 41.

<sup>756</sup> Por. G. Małachowski, *System konstytucyjny Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2011, s. 77-78.

<sup>757</sup> Por. K. Kłuszo, *System konstytucyjny Egiptu*, Warszawa 2009, s. 68.

<sup>758</sup> <https://www.tcmgroup.com/tcm-newsroom/guide-on-litigation-processes-in-nigeria> [dostęp: 30 sierpnia 2022 r.].

które dodatkowo może być różne w poszczególnych grupach etnicznych. Co więcej, od orzeczenia sądu zwyczajowego można się odwołać do sądu rządowego, zatem w ramach tego samego postępowania (w ujęciu materialnym) sądy mogą orzekać w oparciu o dwa różne systemy prawne<sup>759</sup>.

### 3.2. Ameryka Północna i Południowa

Władza sądownicza w Argentynie sprawowana jest przez Sąd Najwyższy i sądy niższych instancji<sup>760</sup>. Przepisy ustrojowe nie przewidują utworzenia sądownictwa administracyjnego, co nie oznacza, że ustawodawca nie przewidział rozstrzygnięcia przez sądy sporów powstałych pomiędzy obywatelami a administracją publiczną<sup>761</sup>. Pisma inicjujące spory wnosi się jednak bezpośrednio do sądu rozpoznającego dany spór.

Z kolei do podstawowych środków ochrony praw obywatelskich w Brazylii zalicza się nakaz bezpieczeństwa (*mandado de segurança*), który przysługuje każdej osobie, której prawa zostały naruszone przez władze publiczne, a zapewniający ochronę przed aktami indywidualnymi i czynnościami faktycznymi. Nakazy takie wydają sądy<sup>762</sup>. Zgodnie z art. 92 Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z dnia 5 października 1988 r., organami władzy sądowniczej są Federalny Sąd Najwyższy, Wyższy Sąd Sprawiedliwości, federalne sądy regionalne i sędziowie federalni, sądy i sędziowie pracy, sądy i sędziowie wyborczy, sądy i sędziowie wojskowi, sądy i sędziowie stanowi Dystryktu Federalnego i terytoriów<sup>763</sup>. Nie przewidziano zatem wyodrębnienia osobnego pionu sądownictwa administracyjnego. Brazylijskie ustawodawstwo procesowe zawiera natomiast ogólne regulacje obejmujące sprawców obstrukcji procesowej. Na takie podmioty może być nałożona grzywna wynosząca pomiędzy 1% a 10% wartości przedmiotu sporu, a gdyby kwota ta była rażąco niska, w wysokości 10-krotności płacy minimalnej (art. 80-81 *Código de Processo Civil*)<sup>764</sup>.

Nieco odmiennie w Konstytucji Chile przewidziano, że władzę sądowniczą sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, a także Trybunał Konstytucyjny, Sąd Kwalifikacji

---

<sup>759</sup> [https://www.nyulawglobal.org/globalex/South\\_Sudan.html#vi](https://www.nyulawglobal.org/globalex/South_Sudan.html#vi) [dostęp: 30 sierpnia 2022 r.].

<sup>760</sup> Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Argentyny*, Warszawa 2016, s. 71.

<sup>761</sup> <https://nyulawglobal.org/globalex/Argentina1.html#judicial-power> [dostęp: 30 sierpnia 2022 r.].

<sup>762</sup> Por. J.B. Barbosa Gomes, *La Cour supreme dans le système politique brésilien*, Paris 1994, s. 126-127; cyt. za: K. Wojtyczek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2004, s. 21.

<sup>763</sup> Por. J. Spyra, *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001, s. 46 i n.

<sup>764</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045) [dostęp: 30 sierpnia 2022 r.].



Wyborów<sup>765</sup>. W systemie prawnym tego kraju nie wykształciło się zatem odrębne sądownictwo administracyjne, co nie wyklucza pozwania organu władzy publicznej przed sąd powszechny. Pisma inicjujące procedurę sądową wnosi się jednak bezpośrednio do właściwego sądu (zob. art. 29 i n. *Codigo de Procedimiento Civil, Ley 1552*)<sup>766</sup>, wobec czego nie zachodzi obawa o przetrzymywanie takiego pisma przez organ administracji publicznej.

Konstytucjonalizm kanadyjski ma nieco krótszą historię od amerykańskiego, jednak wciąż w obrocie prawnym pozostaje Akt Konstytucyjny z 1867 r., z licznymi poprawkami, uzupełniony o znacznie nowszy Akt Konstytucyjny z 1982 r.<sup>767</sup> Akty te milczą jednak na temat odrębnego pionu sądownictwa, jakim jest sądownictwo administracyjne, co oczywiście nie oznacza bynajmniej pozostawienia działalności administracji publicznej poza jakąkolwiek kontrolą. Należy tu w szczególności odnotować istnienie Sądu Podatkowego Kanady (*Tax Court of Canada*) – sądu specjalistycznego rozstrzygającego spory dotyczące zobowiązań podatkowych<sup>768</sup>. Procedura postępowania przed Sądem Podatkowym zakłada jednak bezpośrednio wnoszenie pisma inicjującego postępowanie do tego Sądu<sup>769</sup>.

Pewną specyfiką charakteryzuje się prawodawstwo kubańskie. W roku 2019 uchwalono nową ustawę zasadniczą Kuby, mocno odmienną od poprzednio obowiązującej, chociaż ciągle deklarującą socjalistyczny charakter republiki<sup>770</sup>. Władza sądownicza jest zatem sprawowana w imieniu ludu kubańskiego. System sądów powszechnych na Kubie zakłada istnienie Najwyższego Sądu Ludowego, okręgowych sądów ludowych i miejskich sądów ludowych. Oprócz tego funkcjonują również sądy wojskowe, nie utworzono natomiast odrębnych sądów administracyjnych<sup>771</sup>. Zgodnie z art. 114 *Ley de Procedimiento civil, administrativo, laboral y económico (Ley no. 7)*, pisma inicjujące postępowanie sądowe składa się bezpośrednio w sekretariacie sądu<sup>772</sup>. Prawodawca kubański nie kładzie natomiast nacisku na sądową kontrolę administracji publicznej. Zasadę legalizmu wprowadza wprawdzie art. 9 ustawy zasadniczej, zaś w art. 10 wskazano, że organy władzy publicznej powinny poddawać się kontroli ludności na zasadach określonych w Konstytucji

---

<sup>765</sup> Por. J. Spyra, *System konstytucyjny Chile*, Warszawa 2005, s. 32, 76-78.

<sup>766</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=22740&idParte=0> [dostęp: 31 sierpnia 2022 r.].

<sup>767</sup> Por. J. Osiński, I. Zawiślińska, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Kanady*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1998, s. 28.

<sup>768</sup> Por. R. Radek, *System konstytucyjny Kanady*, Warszawa 2011, s. 87.

<sup>769</sup> <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-90-688a/page-1.html#h-927346> [dostęp: 31 sierpnia 2022 r.].

<sup>770</sup> Por. A. Ławniczak, *Kilka uwag na temat powstawania i charakteru konstytucyjnych ustrojów prawnopolitycznych byłego trzeciego świata*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3978, s. 192.

<sup>771</sup> <https://www.tsp.gob.cu/organizacion-del-sistema-de-tribunales> [dostęp: 31 sierpnia 2022 r.].

<sup>772</sup> <http://juriscuba.com/wp-content/uploads/2015/10/Ley-No.-007-ley-procedimiento-civil-administrativo-laboral-economico.pdf> [dostęp: 31 sierpnia 2022 r.].

i ustawach, jednak ustanowione w art. 94 lit. f Konstytucji prawo do sądu w sprawach administracyjnych nie idzie w parze z ustawodawstwem zwykłym.

Inaczej niż na Kubie, sądy w Meksyku są uprawnione do kontroli w pewnym zakresie zgodności z prawem działania władzy wykonawczej i ustawodawczej, czego przykładem jest instytucja *amparo* (forma sądowej kontroli aktów i decyzji funkcjonariuszy państwowych z punktu widzenia legalności, mająca zastosowanie do wszystkich przedstawicieli władzy, nie wyłączając prezydenta republiki)<sup>773</sup>. Wskazuje się, że instytucja *amparo* jest wyprowadzana z zasady suwerenności narodu i nadrzędności konstytucji, zaś sądowa kontrola funkcjonariuszy publicznych nie narusza zasady podziału władz<sup>774</sup>. Kontrola ta jest natomiast sprawowana przez sądownictwo powszechne, bowiem nie wykształcił się w Meksyku odrębny pion sądownictwa administracyjnego. Przepisy procesowe nie przewidują szczególnych środków dyscyplinowania organów władzy publicznej w sytuacji, gdy są stroną postępowania sądowego. Pisma procesowe, w tym inicjujące postępowanie, wnosi się bezpośrednio do sądu<sup>775</sup>.

Jak widać, kraje Ameryki Łacińskiej jeśli nawet przewidują (na ogół już w aktach prawnych najwyższej rangi) zasadę legalizmu i związaną z tą zasadą sądową kontrolę działań administracji publicznej, to na ogół sprawują tę kontrolę przy pomocy sądownictwa powszechnego, nie przewidując ani utworzenia odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, ani odrębnej procedury rozstrzygania sporów pomiędzy jednostką a władzą publiczną. Interesującym wyjątkiem jest tu Urugwaj, gdzie powołano do życia Trybunał Sporno-Administracyjny. Jak wskazano w literaturze, status Trybunału Sporno-Administracyjnego w Urugwaju jawi się jako dyskusyjny. Trybunał ów wykazuje wszelkie cechy dystynktywne sądu, jednak ustrojodawca urugwajski nie zalicza go wprost do judykatury<sup>776</sup>. Do zadań Trybunału Sporno-Administracyjnego należy kontrola legalności działalności organów administracji publicznej, jak również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych<sup>777</sup>. Wprawdzie skargi wnosi się bezpośrednio do Trybunału, ale zgodnie z art. 63 *Ley organica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Decreto Ley N° 15524)*, organ administracji publicznej musi w ciągu 20 dni od doręczenia mu skargi, przekazać Trybunałowi akta sprawy administracyjnej. Zgodnie z art. 65 powołanej ustawy,

<sup>773</sup> Por. J. Czajkowski, *System konstytucyjny Meksyku*, Warszawa 2009, s. 17, 27.

<sup>774</sup> Szerzej na ten temat: I. Burgoa, *El Julcio de amparo*, Mexico 1999; G. Góngora Pimentel, *Introducción al estudio del Julcio de amparo*, Mexico 2003; cyt. za: J. Czajkowski, *System konstytucyjny...*, s. 19.

<sup>775</sup> <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos#c%C3%B3digo-de-procedimientos-civiles-para-el-distrito-federal> [dostęp: 31 sierpnia 2022 r.].

<sup>776</sup> Por. P. Uziębło, *System konstytucyjny Urugwaju*, Warszawa 2020, s. 126.

<sup>777</sup> Por. J. Baldi Martinez, *El control jurisdiccional de la administracion en los países del cono sur. El caso del Uruguay*, „La Revue Administrative” 1999, nr 9, s. 98; cyt. za: P. Uziębło, *System konstytucyjny...*, s. 133.

nieprzekazanie akt sprawy sądowi nie tamuje procesu, natomiast konsekwencją obstrukcji ze strony organu może być uznanie za udowodnione twierdzeń strony skarżącej, o ile nie są one w sposób oczywisty nieprawdziwe. Przypomina to zatem instytucję rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi znaną z rodzimego art. 55 § 2 p.p.s.a.

Pewną specyfiką w zakresie organizacji sądownictwa cechują się kraje kręgu kultury prawnej *common law*. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej spór sądowy obywatela z administracją publiczną zasadniczo rzecz biorąc nie różni się od innych postępowań, np. cywilnych<sup>778</sup>. Nie wyróżniono też odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego. Władzy sądowej poświęcony jest artykuł III Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r.<sup>779</sup>, gdzie w sekcji 1. wskazano, że władza sądowa Stanów Zjednoczonych zostanie powierzona Sądowi Najwyższemu i takim sądom niższym, które Kongres z biegiem czasu ustanowi i utworzy. W świetle sekcji 2. tegoż przepisu, władza sądowa rozciągać się będzie na wszystkie sprawy rozpatrywane według zasad prawa i słuszności, a wynikające ze stosowania Konstytucji, ustaw Stanów Zjednoczonych i traktatów, które w ich imieniu zostały lub zostaną zawarte. Należy z tego wnioskować, że wolą ustrojodawcy amerykańskiego było objęcie kognicją sądów również sporów obywateli z administracją publiczną<sup>780</sup>. Powództwo w USA wnosi się wprost do sądu. Trafnie podnosi się, że bezpośredni tryb wnoszenia pism inicjujących postępowanie sądowe, jest powiązany z zasadą kontradiktoryjności, która jawi się jako szczególnie istotna w kręgu kultury prawnej *common law*<sup>781</sup>. Skoro bowiem spór sądowy toczy się pomiędzy dwiema równymi sobie w prawach i obowiązkach procesowych stronami, to trudno wyobrazić sobie, by jedna z tych stron pośredniczyła w złożeniu do sądu pisma inicjującego taki proces. Z powyższego wynika również, że gromadzenie materiału dowodowego obciąża wyłącznie strony postępowania. W sytuacji, w której jedna ze stron ma trudności z uzyskaniem od strony przeciwnej dowodu, może ona wystąpić do sądu o wydanie nakazu zobowiązującego stronę do jego wydania (*order to compel*). Niewykonanie takiego nakazu może być uznane za obrazę sądu, za co

---

<sup>778</sup> Por. A.C. Aman, Jr, *Prawo administracyjne w Stanach Zjednoczonych. Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 59-65.

<sup>779</sup> Por. A. Pułło, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002, s. 11.

<sup>780</sup> Por. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w Stanach Zjednoczonych*, „Glosa” 1999, nr 1, s. 12; P. Daniel, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć wydanych w ramach uznania administracyjnego w Stanach Zjednoczonych – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75), s. 116; Z. Kmieciak, *Klauzula "procedural due process" w amerykańskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 54; Z. Kmieciak, *Sędziowie prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym w USA*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 3, s. 85-94.

<sup>781</sup> Por. A.M. Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych: prawo i prawnicy, struktura władzy, spory prawne*, wyd. I, Toruń 1999, s. 250-252.

strona może być ukarana grzywną albo pozbawieniem wolności. Nadto sąd może uznać dany fakt za udowodniony zgodnie z twierdzeniem strony, która miała trudność z uzyskaniem stosownego dowodu od strony przeciwnej<sup>782</sup>. Wydaje się, że można odnaleźć paralełę pomiędzy opisanymi sankcjami procesowymi a instytucją grzywny wymierzanej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Niedostarczenie sądowi kompletnych akt sprawy również zubaża materiał dowodowy i utrudnia orzekanie sądowi administracyjnemu, stąd grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma za zadanie zdyscyplinować organ administracji w tym zakresie, by umożliwić sądowi procedowanie w oparciu o należycie zgromadzony materiał dowodowy. Wydaje się, że grzywnę tę można porównać do grzywny za obrazę sądu w USA, gdzie dodatkowo utrudnianie postępowania dowodowego może skutkować krótkotrwałym pozbawieniem wolności (instytucja znana polskiemu porządkowi prawnemu jedynie w ramach policji sesyjnej, niemożliwa do zastosowania wobec organu, który uchybił obowiązkowi wymienionym w art. 54 § 2 p.p.s.a.). Z kolei sankcja polegająca na uznaniu za udowodnione faktów powołanych przez stronę, która napotkała trudności dowodowe ze strony przeciwnej, jako żywo przypomina instytucję rozpoznania skargi na podstawie odpisu tej skargi złożonego przez stronę skarżącą, bez akt postępowania administracyjnego (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

Należy przy tym wskazać, że w krajach kręgu kultury prawnej *common law* generalnie nie ma kategorii spraw, których nie mogłyby rozpoznawać sądy powszechne<sup>783</sup>, albowiem odróżnienie sądów szczególnych (w tym administracyjnych) od sądów powszechnych, którym co do zasady zabrania się rozpoznawania sporów ze stosunków administracyjnoprawnych jest charakterystyczne dla krajów *civil law*<sup>784</sup>. Generalnie rzecz biorąc, w Stanach Zjednoczonych sądy powszechne dzielą się na federalne i stanowe, przy czym sądy federalne są sądami o ograniczonej jurysdykcji. Jak trafnie dostrzeżono w literaturze, „istnieje preasumpcja, że sąd stanowy może rozpatrywać każdą sprawę. Sądy federalne nie są zaś sądami o powszechnej jurysdykcji, dlatego mogą rozpatrywać jedynie spory i kontrowersje, zdefiniowane w konstytucji oraz przekazane do ich jurysdykcji na podstawie tejże konstytucji przez Kongres”<sup>785</sup>. W amerykańskim prawie procesowym istnieje zatem domniemanie kompetencji sądów stanowych. Należy przy tym wskazać, że w każdym stanie funkcjonuje

---

<sup>782</sup> Ibidem, s. 266.

<sup>783</sup> Por. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Konstytucja – Polityka – Prawa obywatelskie*, Wrocław 1982, s. 43.

<sup>784</sup> Por. R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 416.

<sup>785</sup> A.M. Ludwikowska, R.R. Ludwikowski, *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, wyd. I, Toruń 2008, s. 41; zob. także J. Wróblewski, *Ideologia sądowego stosowania prawa w doktrynie amerykańskiej*, [w:] *Instytucje i doktryny prawno-polityczne Stanów Zjednoczonych Ameryki (zagadnienia wybrane)*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1974, s. 308-309.

odrębny system sądów, natomiast zadaniem sądownictwa federalnego jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa przez sądy<sup>786</sup>. Niezależnie od powyższych eksplikacji warto zauważyć, że zarówno na szczeblu stanowym, jak i federalnym, wykształciły się sądy o wyspecjalizowanej jurysdykcji<sup>787</sup>, przykładowo w stanie Pensylwania istnieje sąd apelacyjny (*Commonwealth Court*), rozpoznający odwołania od orzeczeń sądu pierwszej instancji (*Court of Common Pleas*), dotyczących decyzji administracyjnych i samorządu lokalnego<sup>788</sup>. Można tu zatem mówić o czymś na kształt klasycznego – w rozumieniu kręgu kultury prawnej *civil law* – sądownictwa administracyjnego. Na poziomie federalnym funkcjonują z kolei m.in.:

- 1) Sąd Odszkodowań Federalnych (*U.S. Court of Federal Claims*), którego kognicja obejmuje odszkodowania z tytułu odpowiedzialności kontraktowej rządu, ale też odszkodowania za wywłaszczenie;
- 2) Apelacyjny Sąd Weteranów (*U.S. Court of Appeals for Veterans*), rozpoznający skargi na decyzje administracyjne dotyczące uposażenia weteranów wojennych i ich rodzin;
- 3) Sąd Podatkowy (*U.S. Tax Court*), kontrolujący decyzje administracyjne urzędu podatkowego<sup>789</sup>.

Trzeba zwrócić uwagę, że zakres właściwości rzeczowej wymienionych sądów w znacznej części pokrywa się z katalogiem spraw podlegających rozpoznaniu w postępowaniu sądowniczym w Polsce. Co ciekawe, spod kontroli sądowej w USA wyłączone są wydawane przez agencje rządowe decyzje o charakterze uznaniowym<sup>790</sup>. Ciekawostką jest również instytucja sędziego administracyjnego (*administrative law judge*), nie mającego jednak nic wspólnego z sądownictwem jako takim, a wykonującego zadania w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego, rozpraw administracyjnych i w oparciu o te czynności przygotowującego rekomendację dla organu wydającego decyzję administracyjną<sup>791</sup>.

---

<sup>786</sup> Por. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, [w:] *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, W. Sokolewicz (red.), Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 376.

<sup>787</sup> Por. A.M. Ludwikowska, R.R. Ludwikowski, *Sądy w Stanach...*, s. 92; I. Kraśnicka, A. Ludwikowska, *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012, s. 199-201.

<sup>788</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>789</sup> Ibidem, s. 26; zob. także A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 31-33.

<sup>790</sup> Por. R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, wyd. VII, Kraków 2005, s. 83.

<sup>791</sup> Por. T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 160-163).

### 3.3. Azja, Australia i Oceania

Ze względów pragmatycznych, rozwiązania prawne zastosowane na kontynencie azjatyckim oraz w Australii i Oceanii należy omówić łącznie, w ramach jednego podrozdziału.

Nieco odmiennie, aniżeli w USA, sytuacja kształtuje się w Australii, gdzie rozstrzygnięcia wyspecjalizowanych trybunałów administracyjnych mogą być zaskarżane do paneli odwoławczych lub wprost do sądu. Wskazać trzeba jednak, że wspomniane trybunały są ustrojowo bliższe organom administracji publicznej aniżeli organom władzy sądowniczej<sup>792</sup>. Generalnie jednak Australia zachowuje pewną zależność od Korony Brytyjskiej, co znajduje przełożenie na tamtejszy system prawny i strukturę sądownictwa. Co się natomiast tyczy trybu wnoszenia skarg do organów ochrony prawnej, zgodnie z art. 33.12 *Federal Court od Australia Act*, pisma inicjujące postępowanie przez *Administrative Appeals Tribunal* wnosi się bezpośrednio do sekretariatu Trybunału, bez pośredniczącej roli organu administracji publicznej, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi<sup>793</sup>.

Z kolei chińska regulacja ustrojowa przewiduje wprowadzić skargę na działania administracji publicznej<sup>794</sup>, należy jednak pamiętać o specyficznych (z europejskiego punktu widzenia) uwarunkowaniach ustrojowych, przewidujących zasadę jedności władzy państwowej<sup>795</sup>, co sprawia, że trudno w praktyce mówić o niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza gdy idzie o kontrolę administracji publicznej. Kontrolę tę sprawują sądy ludowe<sup>796</sup>. Odmiennie zatem może prezentować się deklaracja ustrojowa, odmiennie zaś praktyka stosowania prawa. Charakteryzując system prawny Chińskiej Republiki Ludowej nie sposób zapominać o autonomicznych regionach Chin, w których obowiązują odrębne systemy prawne. Takim regionem jest Makau. Wedle art. 84 ust. 1 tamtejszej ustawy zasadniczej, sądownictwo jest trójuszczelowe. Z kolei art. 86 Konstytucji przewiduje istnienie specjalnego sądu orzekającego w sprawach administracyjnych i podatkowych<sup>797</sup>. Z kolei w Hong-Kongu

---

<sup>792</sup> Por. Z. Kmieciak, *Kontrola decyzji administracyjnych w Australii*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 52-58.

<sup>793</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/F2013C00287> [dostęp: 2 września 2022 r.].

<sup>794</sup> Por. J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>795</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>796</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>797</sup> Por. J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny i przedstawicielski Specjalnego Autonomicznego Regionu ChRL Makau*, Warszawa 2012, s. 59.

utrzymano system sądownictwa inspirowany modelem brytyjskim, nie występuje tam zatem odrębny pion sądownictwa administracyjnego<sup>798</sup>.

Ustawy zasadnicze szeregu państw azjatyckich przewidują różnorakie formy sądowej kontroli administracji publicznej. Przykładowo, jak wskazuje ustrojodawca filipiński, w rozdziale VIII, art. 1 Konstytucji Republiki Filipin, władza sądownicza obejmuje obowiązek sądów rozstrzygania rzeczywistych sporów dotyczących praw, które są prawnie wymagalne i wiążące oraz ustalania czy nastąpiło poważne nadużycie uprawnień dyskrecjonalnych równające się z brakiem lub przekroczeniem właściwości przez jakikolwiek urząd lub agencję rządową<sup>799</sup>. W praktyce w kraju tym nie funkcjonuje odrębne sądownictwo administracyjne, aczkolwiek utworzono sąd do spraw podatkowych – *Court of Tax Appeals*<sup>800</sup>.

Tymczasem na terytorium Indii funkcjonują sądy rejonowe, sądy wyższe i Sąd Najwyższy. Przewidziano także utworzenie trybunałów administracyjnych sprawujących sądową kontrolę administracji publicznej<sup>801</sup>. Skargę składa się bezpośrednio do sądu administracyjnego, natomiast ciekawostką odróżniającą procedurę indyjską od polskiej jest to, że organ administracji za ledwie może złożyć odpowiedź na skargę, nie jest natomiast do tego zobowiązany<sup>802</sup>.

O ile Konstytucja Indonezji gwarantuje niezależność władzy sądowniczej<sup>803</sup>, o tyle w piśmiennictwie poddaje się w wątpliwość realny wymiar tych deklaracji<sup>804</sup>. W Państwie tym powołano odrębny pion sądownictwa administracyjnego<sup>805</sup>, którego zadaniem jest rozstrzyganie wybranych sporów zaistniałych pomiędzy jednostkami a organami administracji<sup>806</sup>. Wnoszenie skarg odbywa się jednak bezpośrednio do sądów, które nie są wyposażone w narzędzia do dyscyplinowania organów administracji publicznej<sup>807</sup>.

---

<sup>798</sup> Por. J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny i przedstawicielski Specjalnego Autonomicznego Regionu ChRL Hongkongu*, Warszawa 2012, s. 65-67.

<sup>799</sup> Por. M. Szwał (tłum.), *Konstytucja Republiki Filipin*, Warszawa 2019, s. 83.

<sup>800</sup> <https://cta.judiciary.gov.ph/> [dostęp: 2 września 2022 r.].

<sup>801</sup> Por. J. Karp, *Konstytucja Republiki Indii*, Warszawa 2020, s. 69-71.

<sup>802</sup> <https://cgat.gov.in/catlive/rule.php> [dostęp: 2 września 2022 r.].

<sup>803</sup> Por. M. Szwał, *Konstytucja Republiki Indonezji*, Warszawa 2021, s. 34.

<sup>804</sup> Por. S. Butt, T. Lindsey, *The Constitution of Indonesia. A contextual Analysis*, Oxford-Portland-Oregon 2012, s. 101.

<sup>805</sup> Wedle art. 24 ust. (2) Konstytucji Republiki Indonezji z 1945 r., władzę sądowniczą sprawuje Sąd Najwyższy oraz podległe mu sądy powszechne, sądy religijne, sądy wojskowe i sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny.

<sup>806</sup> Por. M. Szwał, *Konstytucja Republiki Indonezji...*, s. 36.

<sup>807</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAhI7R0vb5AhUJ\\_SoKHRfUDZUQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.aihja.org%2Fimages%2Fusers%2FARCHIVES%2Fdocutheque-docs%2FIndonesia%2520EN.pdf&usg=AOvVaw3wxXC41QAtJRhUJXsq7YM](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAhI7R0vb5AhUJ_SoKHRfUDZUQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.aihja.org%2Fimages%2Fusers%2FARCHIVES%2Fdocutheque-docs%2FIndonesia%2520EN.pdf&usg=AOvVaw3wxXC41QAtJRhUJXsq7YM) [dostęp: 2 września 2022 r.].

Jak już wspomniałem na przykładzie niektórych państw afrykańskich, niezawisłość sędziowska dość specyficznie interpretowana jest w państwach wyznaniowych. Przykładem może posłużyć system prawny Iranu. Teoretycznie niezależne sądy działają w tym państwie zgodnie z zasadami islamu, nadto funkcjonalnie podlegają Najwyższemu Przywódcy<sup>808</sup>. W kraju tym funkcjonuje kontrola działań organów administracji publicznej realizowana przez Naczelny Państwowy Inspektorat Kontroli działający pod kontrolą zwierzchnika władzy sądowniczej. Kontrola dotyczy zgodności aktów administracyjnych z zasadami religii islamskiej, co więcej, sędziowie sądów sprawiedliwości mają obowiązek powstrzymania się od realizacji aktów prawnych sprzecznych z zasadami islamu<sup>809</sup>. Wydaje się, że próżno w tamtejszym systemie ochrony prawnej poszukiwać wzorców, które można byłoby implementować do rodzimego ustawodawstwa.

W Izraelu miejsce jednej Konstytucji zajmuje szereg ustaw zasadniczych, dotyczących kwestii fundamentalnych z punktu widzenia ustroju i funkcjonowania państwa. Dzieje się tak z przyczyn natury religijnej, ale też politycznej<sup>810</sup>. Jakkolwiek w izraelskiej ustawie zasadniczej o sądownictwie z 1984 r. nie przewidziano uruchomienia niezależnego sądownictwa administracyjnego, to jednak trzeba zwrócić uwagę na Sąd Najwyższy Izraela, pełniący funkcję Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości, który odgrywa rolę sądu administracyjnego<sup>811</sup>.

Z kolei w Japonii sądowa kontrola administracji publicznej w dzisiejszym kształcie pojawiła się wraz z amerykańską okupacją tego kraju po II Wojnie Światowej<sup>812</sup>. Amerykanie narzucili Japończykom swoje rozwiązania prawne, co znalazło wyraz zwłaszcza w Konstytucji z 1946 r., która – co ciekawe – została utrzymana także po zakończeniu amerykańskiej okupacji w roku 1952. To właśnie na kanwie tej ustawy zasadniczej wprowadzono do japońskiego systemu prawnego sądową kontrolę działań administracji<sup>813</sup>. Wśród przedstawicieli japońskiej nauki prawa administracyjnego pojawili się też

---

<sup>808</sup> Por. A. Schirazi, *The Constitution of Iran. Politics and the State in the Islamic Republic*, London-New York 1998, s. 117-119; cyt. za: K. Czornik, *System konstytucyjny Islamskiej Republiki Iranu*, Warszawa 2014, s. 102.

<sup>809</sup> Por. K. Czornik, *System konstytucyjny...*, s. 103.

<sup>810</sup> Por. C. Klein, *Le système politique d'Israël*, Paris 1983, s. 36-37; D. Avnon, *The Israeli basic laws (Potentially) Fatal Flaw*, "Israel Law Review" 1998, vol. 32, nr 4, s. 538; cyt. za: K. Wojtyczek, *Ustawy zasadnicze Państwa Izrael*, [w:] *Konstytucja Państwa Izrael*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 9-10.

<sup>811</sup> Por. S. Baranès, *Le recours pour excès de pouvoir en Israël confronté avec le système français*, "Revue du Droit Public" 1962, vol. 78, nr 3, s. 423 i n.; cyt. za: K. Wojtyczek, *Władza sądownicza*, [w:] *Konstytucja Państwa Izrael*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 26.

<sup>812</sup> Por. T. Suzuki, *Konstytucja Japonii*, Warszawa 2014, s. 12.

<sup>813</sup> Zob. L. Leszczyński, *O japońskim porządku prawnym – między literą prawa a otwartością norm*, „Annales UMCS” 2019, vol. LXVI, 1, s. 215-216. Trzeba natomiast wskazać, że już przed II Wojną Światową w Japonii istniały oddzielne trybunały administracyjne; por. A. Garlicka, L. Garlicki, *Konstytucja Japonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990, s. 29.



kontestatorzy sądownictwa administracyjnego, wskazujący, że sądy administracyjne są mniej efektywne aniżeli sądy powszechne (w tych krajach, w których to sądy powszechne sprawują sądową kontrolę administracji publicznej), nadto sądy administracyjne mają tendencję do orzekania po myśli organów administracji, nie zaś skarżącego<sup>814</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, „sądowa kontrola administracji jest w Japonii naturalną konsekwencją obowiązywania zasady podziału władz oraz praworządności (rządów prawa w znaczeniu ustawy). Przyjęty tam system kontroli uznaje się za swoisty kompromis między europejską tradycją kontynentalną a rozwiązaniami właściwymi dla prawa anglo-amerykańskiego. Respektuje on bowiem z jednej strony typową dla krajów europejskich dystynkcję między procedurą cywilną i sądowniczą, z drugiej zaś – charakterystyczną dla *common law* jedność organizacji (unitarność) sądownictwa, które tworzą Sąd Najwyższy oraz sądy niższych szczebli”<sup>815</sup>. W Japonii obowiązuje zasada jedności systemu sądowego, do właściwości sądów należą również sprawy administracyjne<sup>816</sup>. Ilość wszczynanych przez Japończyków postępowań sądowniczych znacznie odbiega *in minus* od ilości spraw w Polsce, co tłumaczy się uwarunkowaniami kulturowymi, a zwłaszcza tradycyjną niechęcią tej nacji do wdawania się w spory sądowe<sup>817</sup>. Zgodnie z art. 12 *Gyosei-jiken-soshoho* (ustawa nr 139 z 1962 r.) skargi wnoszą się bezpośrednio do sądu właściwego ze względu na siedzibę skarżonego organu administracji publicznej.

Pewną ciekawostką może stanowić to, że jeden z najmłodszych na świecie systemów sądownictwa administracyjnego funkcjonuje od 1 lipca 2021 r. w Kazachstanie<sup>818</sup>. Skargę inicjującą postępowanie sądowe wnoszą się tam bezpośrednio do sądu<sup>819</sup>. Ustawodawca przewidział natomiast szereg środków dyscyplinujących strony postępowania – w tym organy administracji publicznej – zakłócające porządek czynności sądowych<sup>820</sup>. Środki te należałyby jednak, w mojej ocenie, zaliczyć raczej w poczet środków właściwych policji sesyjnej, aniżeli do środków zbliżonych do polskiego art. 55 § 1 p.p.s.a. Należałoby przy okazji podkreślić

---

<sup>814</sup> Por. K. Takayanagi, *Appendix: Opinion of Some Constitutional Problems – The Rule of Law*, [w:] *The Constitution of Japan. Its First Twenty Years 1947-67*, D.F. Henderson, Washington-Seattle-London 1968, s. 108.

<sup>815</sup> Z. Kmiecik, *Sądowa kontrola administracji w Japonii*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 356. Zob. też powołaną przez cytowanego Autora pozycję M. Kobayakawa, *Judicial Review in Japan*, [w:] *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*, Y. Zhang (red.), Hague-London-Boston 1997, s. 5-7.

<sup>816</sup> Por. K. Karolczak, *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 1999, s. 16-17.

<sup>817</sup> Por. H. Kaneko, *Ścieżka reform sądowej kontroli administracyjnej w Japonii i w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8, s. 94 i powołaną przez Autora publikację Z. Kmiecik, *Koncepcja niezależnego...*, s. 29.

<sup>818</sup> Por. A. Shajachmetova, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 163.

<sup>819</sup> *Ibidem*, s. 166.

<sup>820</sup> *Ibidem*, s. 167.

silną pozycję prokuratora w kazachskim postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sprawuje on nadzór nad zgodnością z prawem czynności sądowych<sup>821</sup>.

Prawodawstwo Kirgistanu nie przewiduje funkcjonowania w tym kraju odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego. Sądy powszechne, do których zaliczyć należy sądy rejonowe, miejskie sądy rejonowe, sądy miejskie, sądy międzyrejonowe, sądy obwodowe i Sąd Miejski Biszkeku; rozstrzygają m.in. spory z zakresu prawa administracyjnego, sprawując w ten sposób sądową kontrolę funkcjonowania administracji publicznej<sup>822</sup>.

Podobnie jak w Kirgistanie, nie przewidziano powołania odrębnego sądownictwa administracyjnego także w Konstytucji Nowej Zelandii. Tamtejszy system sądownictwa składa się z sądów rejonowych, sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego<sup>823</sup>. Należy wskazać na istotne podobieństwa zachodzące pomiędzy sądownictwem nowozelandzkim a sądownictwem brytyjskim (trzeba pamiętać, że kraj ten jest połączony unią personalną z Wielką Brytanią). Podobnie zatem, jak na Wyspach Brytyjskich, w Nowej Zelandii funkcjonują *administrative tribunals* rozpoznające spory obywatela z administracją publiczną<sup>824</sup>. Nie ma tu zatem mowy o przekazywaniu pism inicjujących proces sądowy za pośrednictwem organu władzy publicznej, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem sporu. Wpływy brytyjskie widoczne są również w systemach sądownictwa państw Oceanii<sup>825</sup>.

Odmienne sytuacja kształtuje się w Tajlandii, gdzie władzę sądowniczą sprawują Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Sądy administracyjne rozstrzygają spory wynikłe pomiędzy agencjami rządowymi, agencjami państwowymi, przedsiębiorstwami państwowymi, samorządem lokalnym oraz organami wymienionymi w konstytucji, albo pomiędzy państwem a urzędnikami. Postępowanie jest trójinstancyjne, tj. spory rozpoznają sądy administracyjne I instancji, sądy administracyjne odwoławcze i Najwyższy Sąd Administracyjny<sup>826</sup>. Wedle sec. 46 B.E. 2542 (1999), wniesienie skargi odbywa się do sądu administracyjnego bez pośredniczącej roli organu administracji publicznej<sup>827</sup>. Interesującą regulację zawiera natomiast sec. 57 powołanej ustawy, przewidująca możliwość zawiadomienia przez sąd administracyjny zwierzchników

---

<sup>821</sup> Por. A. Shajachmetova, *Reforma postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji w Kazachstanie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5 (98), s. 210-211.

<sup>822</sup> Por. J. Szukalski, *System konstytucyjny Kirgistanu*, Warszawa 2018, s. 129.

<sup>823</sup> Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, s. 49.

<sup>824</sup> Por. J. Siekierka, *Rola sądów administracyjnych w nowozelandzkim systemie prawnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3705, s. 122.

<sup>825</sup> Por. P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012, s. 70-72.

<sup>826</sup> Por. Ł. Kidoń, M. Wolf-Kalamala, *Sądownictwo administracyjne Królestwa Tajlandii w zarysie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3 (78), s. 151-160.

<sup>827</sup> [https://www.admncourt.go.th/admncourt/upload/webcmsen/Publication/Publication\\_151021\\_141338.pdf](https://www.admncourt.go.th/admncourt/upload/webcmsen/Publication/Publication_151021_141338.pdf) [dostęp: 2 września 2022 r.].

służbowych, do Prezesa Rady Ministrów włącznie, o stwierdzonych przypadkach tamowania procesu sądowego przez urzędnika. Instytucja ta wykazuje podobieństwo do znanej z polskiej ustawy procesowej sygnalizacji (art. 55 § 3 p.p.s.a.).

Należy dodać, że sądownictwa administracyjnego nie wyodrębniono w Singapurze. Podobnie sytuacja prezentuje się w Malezji<sup>828</sup>.

Z kolei w rozbudowanym systemie władzy sądowniczej w Uzbekistanie występują Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Gospodarczy, sądy najwyższe Republiki Karałpackiej do spraw cywilnych i karnych, Sąd Gospodarczy Republiki Karałpackiej, sądy obwodowe, sądy miejskie Taszkentu w sprawach cywilnych i karnych, sądy międzyrejonowe, rejonowe, miejskie w sprawach cywilnych i karnych, obwodowe sądy gospodarcze i miasta Taszkentu i sądy wojskowe<sup>829</sup>. W państwie tym nie przewidziano utworzenia odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, co nie oznacza jednak, że działalność administracji publicznej nie została poddana kontroli sądowej. Sprawy z zakresu prawa administracyjnego rozpoznawane są przez sądy do spraw cywilnych<sup>830</sup>.

### 3.4. Europa

W Republice Albanii władzę sądowniczą sprawują Sąd Najwyższy, sądy apelacyjne i sądy pierwszej instancji. Ustawa zasadnicza zakazuje tworzenia sądów nadzwyczajnych, ale mogą być powoływane sądy dla poszczególnych gałęzi prawa<sup>831</sup>.

Silą rzeczy skrótowe omówienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych na terenie Andory, będzie okazją do porównania tamtejszego systemu organów wymiaru sprawiedliwości z innymi mikropaństwami europejskimi, które nie będą już omawiane w swojej kolejności alfabetycznej. Sądownictwo Andory opiera się na trójstopniowej strukturze, przy czym rozpoznawane są sprawy z zakresu prawa cywilnego, karnego i administracyjnego bez wyróżniania odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego. Rozróżnienie takie nie występuje również w Monako. Z kolei sądownictwo Księstwa Liechtenstein zostało podzielone na powszechne i administracyjne (sprawowane przez Administracyjny Sąd Odwoławczy). Skargi składa się do szefa rządu, który po skompletowaniu akt sprawy i stanowisk pozostałych stron postępowania przekazuje skargę sądowi administracyjnemu (art. 93-95 *Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine*

---

<sup>828</sup> Por. M. Ochwat, *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016, s. 97.

<sup>829</sup> Por. J. Szukalski, *System konstytucyjny Uzbekistanu*, Warszawa 2014, s. 87.

<sup>830</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>831</sup> Por. J. Wojnicki, *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007, s. 58.

*Landesverwaltungspflege*)<sup>832</sup>. Odrębny pion sądownictwa administracyjnego występuje również w Republice San Marino, gdzie w strukturze sądownictwa administracyjnego funkcjonuje sędzia pierwszego stopnia, administracyjny sędzia apelacyjny i sędzia trzeciej instancji (wspólny dla spraw cywilnych, karnych i administracyjnych)<sup>833</sup>. Wskazane systemy prawne nie dostarczają jednak interesujących wzorców w zakresie sposobów dyscyplinowania organów administracji publicznej w razie spowodowania przez te organy obstrukcji procesowej.

System prawny Wysp Brytyjskich ze zrozumiałych względów wykazuje daleko idące podobieństwo do omówionego we wcześniejszych rozważaniach systemu prawnego USA. W Anglii nie powstało odrębne sądownictwo administracyjne<sup>834</sup>, niemniej sądy angielskie mają daleko idące kompetencje w zakresie kontroli administracji publicznej i rozstrzygania sporów pomiędzy organami władzy a obywatelami, oraz pomiędzy samymi organami władzy. Kompetencje te obejmują badanie zgodności z prawem decyzji i zarządzeń władz administracyjnych oraz ich uchylenie w razie stwierdzenia niezgodności z prawem<sup>835</sup>. Należy jednak zauważyć, że powołano w Anglii szereg szczególnych organów orzekających zbiorczo określanych jako *administrative tribunals*, przy czym niektóre z nich mają charakter organów administracji, inne zaś należałoby określić mianem sądów szczególnych, przeznaczonych do rozpoznawania danego rodzaju sporów (np. z zakresu ubezpieczeń społecznych)<sup>836</sup>. W roku 2008 powstały także Trybunał Pierwszego Stopnia (*First-Tier Tribunal*) i Wyższy Trybunał (*Upper Tribunal*) sprawujące kontrolę administracji publicznej<sup>837</sup>. Wskazuje się, że rozstrzyganie sporów pomiędzy jednostką a władzą publiczną odbywa się wedle podobnych zasad, jak rozstrzyganie sporów z zakresu prawa prywatnego<sup>838</sup>, trudno zatem w tamtejszym

---

<sup>832</sup> [https://www.gesetze.li/konso/1922024000?search\\_text=&search\\_loc=text&lnr=172&lgblid\\_von=&observe\\_date=05.09.2022](https://www.gesetze.li/konso/1922024000?search_text=&search_loc=text&lnr=172&lgblid_von=&observe_date=05.09.2022) [dostęp: 5 września 2022 r.].

<sup>833</sup> Por. P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 105-107.

<sup>834</sup> Por. A. Budnik, *Anglia i Walia*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 48.

<sup>835</sup> Por. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, Warszawa 2016, s. 510.

<sup>836</sup> Por. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 48; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 97.

<sup>837</sup> Por. A. Budnik, *Anglia...*, s. 48; cyt. za: D. Gut, *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021, s. 21. Zob. także M. Kmiecik, *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3 (36), s. 175-184 oraz A. Budnik, *Sądy a trybunały administracyjne w Anglii*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2013, nr 2, s. 27-38. Szerzej na temat organizacji sądownictwa na terytorium Imperium Brytyjskiego w latach powojennych, zob. S. Rozmaryn, *Nauka o państwie. Prawo państwowe współczesnych państw kapitalistycznych. Część szczegółowa. Ustrój Wielkiej Brytanii i Imperium Brytyjskiego*, Warszawa 1949, *passim*.

<sup>838</sup> Por. Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 26.

systemie prawa procesowego dopatrywać się instytucji zbliżonych do tych, które są charakterystyczne dla polskiego procesu sądowoadministracyjnego, zwłaszcza w najbardziej interesującym z punktu widzenia niniejszej dysertacji zakresie, czyli przekazywania skarg sądom i środków dyscyplinujących organy w razie uchybienia tym obowiązkom. Unitaryzm sądownictwa angielskiego nie oznacza jednak bynajmniej, że w procedurze sądowej nie występują pewne odrębności w zakresie sądowej kontroli administracji publicznej<sup>839</sup>. Jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę na pewną dyferencjację systemów prawnych Anglii i Walii, Szkocji i Irlandii Północnej<sup>840</sup>, co jednak nie odegra większej roli z punktu widzenia rozważań istotnych dla niniejszej dysertacji.

Odmienne od systemu brytyjskiego prezentuje się sądownictwo krajów kręgu kultury prawnej *civil law*. Tytułem egzemplifikacji, art. 92 Konstytucji Republiki Armenii wymienia wszystkie rodzaje sądów funkcjonujących w tym kraju, tj.: sądy powszechne pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny, Sąd Kasacyjny, Trybunał Konstytucyjny oraz sądy szczególne<sup>841</sup>. W ramach sądów szczególnych funkcjonuje sąd administracyjny, procedura sądowa nie przewiduje jednak pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu i środków dyscyplinowania administracji publicznej z tym związanych<sup>842</sup>.

Austria zaliczana jest do pionierów gdy idzie o wdrożenie zasady państwa prawnego, co należy odczytywać w powiązaniu z relatywnie wczesnym, na tle innych państw, powołaniem do życia Trybunału Administracyjnego (miało to miejsce w 1875 r.)<sup>843</sup>. Natomiast pomimo tego, że tradycje austriackiego sądownictwa administracyjnego są nad wyraz bogate<sup>844</sup>, sądownictwo dwuinstancyjne wprowadzono dopiero w 2014 roku<sup>845</sup>, przy

---

<sup>839</sup> Por. A. Wasilewski, *Odrębność sądowej kontroli administracji a problem jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2, s. 3-4.

<sup>840</sup> Por. A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th ed., London 2007, s. 42; cyt. za: A. Budnik, *Mediacja w procesie sądowej kontroli administracji (w prawie angielskim)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 85.

<sup>841</sup> Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Armenii*, Warszawa 2012, s. 60.

<sup>842</sup> <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=74574> [dostęp: 5 września 2022 r.].

<sup>843</sup> Por. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 81; L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1987, s. 455; cyt. za: A. Krawczyk, *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 71. Zob. również: T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999.

<sup>844</sup> Por. J. Łętowski, *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 163 i n.

<sup>845</sup> Por. A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31-46; P. Florjanowicz-Błachut, Z. Kmiecik, *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znowelizowanych 51. ustawą federalną, Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4 (49), s. 187-202; P. Ostojski, W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2 (65), s. 143-152; P. Chvosta, *„Reforma stulecia” sądownictwa administracyjnego w Austrii – „nowa era” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie?*, „Acta Universitatis Lodziensis,

czym towarzyszyła temu likwidacja administracyjnego toku instancji<sup>846</sup>. Zgodnie z § 24 (1) austriackiej ustawy o trybunale administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) z dnia 4 stycznia 1985 r.<sup>847</sup> pisma wnosilo się bezpośrednio do sądu administracyjnego, z odpowiednią liczbą odpisów celem ich doręczenia pozostałym stronom. Ustawodawca austriacki nie miał zatem potrzeby tworzenia rozwiązań mających na celu dyscyplinowanie organów przetrzymujących skargi stron. W krajach związkowych utworzono senaty administracyjne, zapewniające kontrolę legalności działania administracji publicznej<sup>848</sup>. Sytuacja ta również uległa zmianie w związku z reformą austriackiego sądownictwa administracyjnego. Obecnie skargę wnosi się za pośrednictwem organu administracji, który jest wyposażony w uprawnienia autokontroli<sup>849</sup>, co ma istotny związek z zasadą szybkości postępowania i względami ekonomiki procesowej<sup>850</sup>. Jakkolwiek sama ustawa procesowa nie zawiera przepisów nadającym sądom administracyjnym uprawnienie do sankcjonowania nieprzekazania skargi sądowi, to jednak należy pamiętać o rozbudowanej regulacji dotyczącej odpowiedzialności urzędników państwowych, znajdującej się w odrębnych aktach. Tytułem przykładu, ustawa o odpowiedzialności urzędniczej (*Amtshaftungsgesetz*) przewiduje możliwość dochodzenia roszczeń o charakterze pieniężnym za naruszenie prawa przez organy władzy publicznej, przy czym pojęcie organu rozumiane jest szeroko – jako każda osoba fizyczna wykonująca prawa władzy publicznej niezależnie od formy i czasu zatrudnienia. Podobnie szerokie rozumienie organu odnaleźć można w ustawie o odpowiedzialności za organy (*Organhaftpflichtgesetz*). Z kolei ustawa o odpowiedzialności pracowniczej (*Dienstnehmerhaftpflichtgesetz*) reguluje kwestię regresu, z jakim urząd może wystąpić w stosunku do pracownika winnego naruszenia przepisów prawa w sytuacji, gdy urząd ten był zobligowany zrekompensować stronie postępowania wywołaną w ten sposób szkodę<sup>851</sup>. Jak zatem widać, ustawodawca austriacki kładzie nacisk na indywidualną odpowiedzialność konkretnego urzędnika winnego naruszenia przepisów prawa.

---

Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 38-39; W. Piątek, *Sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021, s. 347.

<sup>846</sup> Por. A. Krawczyk, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2012, s. 137 i n.; D. Gut, *Model postępowania sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, s. 3-18.

<sup>847</sup> BGBl 1985, nr 10, wersja skonsolidowana z dnia 29 kwietnia 2021 r.

<sup>848</sup> Por. G. Krawiec, *Austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym wraz z krótkim komentarzem*, Sosnowiec 2004, s. 61-62; E. Ochendowski, *Trybunał administracyjny w Austrii – organizacja i funkcjonowanie*, „Organizacja-Metody-Technika” 1975, nr 4, s. 38 i n.

<sup>849</sup> Por. J. Kopeć, *Autokontrola decyzji...*, s. 79.

<sup>850</sup> Por. J. Müllner, *Beschwerdevorentscheidung und Vorlageantrag*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2013, nr 6, s. 883.

<sup>851</sup> <https://www.oepu.at/index.php/infos-a-z/585-haftung> [dostęp: 28 października 2022 r.].

Nie może dziwić różnica zachodząca pomiędzy austriackim systemem prawnym, a odległym kulturowo systemem prawnym Azerbejdżanu. Konstytucja Azerbejdżanu gwarantuje każdemu możliwość zaskarżenia do sądu decyzji, działań lub zaniechań organów władzy publicznej, z czym skorelowane jest prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej wskutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organów władzy publicznej lub funkcjonariuszy publicznych<sup>852</sup>. W Azerbejdżanie funkcjonują sądy administracyjno-gospodarcze, lecz spory z zakresu prawa administracyjnego rozpoznają także sądy powszechne (sądy rejonowe)<sup>853</sup>. Formalnie w granicach Azerbejdżanu znajduje się Republika Górskiego Karabachu, ciesząca się jednak znaczną autonomią i *de facto* funkcjonująca niemal jak niepodległe państwo. W Górskim Karabachu funkcjonuje odrębne sądownictwo, lecz nie przewidziano uruchomienia niezależnego pionu sądownictwa administracyjnego<sup>854</sup>.

Konstytucja Belgii należy do najstarszych ustaw zasadniczych w Europie, obowiązuje już od ponad 180 lat<sup>855</sup>. Zgodnie z art. 160 Konstytucji Belgii, Rada Państwa jako sąd administracyjny rozstrzyga w drodze orzeczeń i udziela opinii w przypadkach przewidzianych w ustawie. Kolejna jednostka redakcyjna przewiduje, że sądownictwo administracyjne może być ustanowione tylko w drodze ustawy. Widać tu zatem wyraźnie wpływ prawodawstwa francuskiego, co z uwagi chociażby na geograficzną bliskość tych krajów nie powinno przesadnie dziwić. Aktualnie w belgijskim systemie sądownictwa funkcjonują sądy pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne, Trybunał Sędziów Przysięgłych i Trybunał Kasacyjny. Sądami specjalnymi są sądy wojskowe, sądy handlowe i sądy pracy<sup>856</sup>. Jak wskazuje Zbigniew Kmiecik, „w systemie belgijskim do chwili obecnej utrzymano dualizm sądowej kontroli administracji, sprawowanej zarówno przez sądy powszechne, jak i wiele ciał orzekających wykazujących cechy specjalnych sądów administracyjnych (do nich zalicza się np. stałe komisje rad prowincjonalnych i organy sądownictwa administracyjnego w sprawach wojskowych)”<sup>857</sup>. Co do zasady w sądownictwie belgijskim obowiązuje jednak bezpośredni model wnoszenia pism inicjujących postępowanie sądowe<sup>858</sup>.

Należy nadmienić, że ustawa zasadnicza Białorusi dopuszcza tworzenie zarówno sądów administracyjnych, jak i podatkowych, zakazane jest natomiast tworzenie sądów nadzwyczajnych<sup>859</sup>. Natomiast ustawodawca podkonstytucyjny nie zdecydował się na powołanie odrębnych sądów administracyjnych w tym kraju. W kontekście systemu

<sup>852</sup> Por. J. Zaleśny, *System konstytucyjny Azerbejdżanu*, Warszawa 2013, s. 22-23.

<sup>853</sup> Ibidem, s. 61-62.

<sup>854</sup> Por. A. Poglódek, *Ustrój państwowy Republiki Górskiego Karabachu w Konstytucji z dnia 10 grudnia 2006 roku*, Warszawa 2021, s. 134.

<sup>855</sup> Por. W. Skrzydło, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Belgii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996, s. 5.

<sup>856</sup> Por. A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 39.

<sup>857</sup> Z. Kmiecik, *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9, s. 24.

<sup>858</sup> <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/procedures-in-de-rechtbank/rechtszaak> [dostęp: 7 września 2022 r.].

<sup>859</sup> Por. J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 65.

sprawowania władzy w tym kraju, rezerwa z jaką traktowana jest chociażby potencjalna możliwość kontroli poczynań organów administracji publicznej przez niezależne sądy, wydaje się być dosyć oczywista.

Podobnie jak w innych państwach, które po zakończeniu II Wojny Światowej znalazły się w sowieckiej strefie wpływów, również w Bułgarii nie od razu powołano do życia sądownictwo administracyjne. Jak wskazuje Leszek Garlicki, dopiero w ustawie z 1970 r. o postępowaniu administracyjnym (co i tak miało miejsce dekadę przed wprowadzeniem podobnych zmian w Polsce) ustanowiono sądową kontrolę decyzji administracyjnych<sup>860</sup>. Aktualnie w Bułgarii, podobnie jak w Polsce, sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z art. 152 bułgarskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, skargę wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie lub zaniechanie jest przyczyną skargi. Organ ten jest zobowiązany przekazać skargę wraz z aktami sprawy sądowi administracyjnemu w ciągu 3 dni od upływu terminu do wniesienia skargi przez ostatnią ze stron, przy czym organ jest zobowiązany powiadomić autora skargi o fakcie jej przekazania sądowi. W razie niewypełnienia tych obowiązków, sąd administracyjny z urzędu na podstawie odpisu skargi dostarczonego przez stronę żąda od organu administracji przedłożenia akt sprawy. Bułgarskie przepisy proceduralne przewidują grzywnę w wysokości od 150 do 1 500 BGN za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu, przy czym – w odróżnieniu od regulacji polskiej – karze podlega konkretny urzędnik, który dopuścił się naruszenia prawa<sup>861</sup>.

Jedną z pierwszych konstytucji państw postkomunistycznych była Konstytucja Chorwacji, uchwalona 22 grudnia 1990 r.<sup>862</sup> Artykuł 115 chorwackiej ustawy zasadniczej stanowi, że władzę sądowniczą sprawują sądy. Rzecz w tym, że ustrojodawca nie określił ich rodzajów, pozostawiając tę regulację w gestii ustawodawcy zwykłego. Zgodnie z art. 130 Konstytucji, legalność działania organów samorządu terytorialnego podlega nadzorowi organów Republiki, jednak i tutaj nie wprowadzono wprost instytucji sądu administracyjnego, pozostawiając to do regulacji prawodawcy podkonstytucyjnego. Chorwacka ustawa o sądach wyróżnia ich dwa rodzaje: sądy powszechne i sądy wyspecjalizowane. Sądy powszechne dzielą się na sądy rejonowe, sądy żupańskie i Sąd Najwyższy. Z kolei do sądów wyspecjalizowanych zaliczyć należy sądy ds. wykroczeń, sądy gospodarcze i Sąd Administracyjny (*Upravni Sud Republike Hrvatske*). Sąd ten funkcjonuje od 1977 (wówczas w granicach Jugosławii) i jego zadaniem jest kontrola legalności decyzji

---

<sup>860</sup> Por. L. Garlicki, *Bulgaria*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976, s. 42.

<sup>861</sup> <http://www.sac.government.bg/pages/bg/APK> [dostęp: 7 września 2022 r.].

<sup>862</sup> Por. A. Garlicka, L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995, s. 8.



administracyjnych<sup>863</sup>. Należy zwrócić uwagę na reformę chorwackiego sądownictwa administracyjnego z 2010 r. (z mocą wiążącą od 2012 r.), w trakcie której wprowadzono sądownictwo dwuinstancyjne. Dotychczasowy Sąd Administracyjny przekształcono wówczas w Naczelny Sąd Administracyjny, tworząc jednocześnie sądy administracyjne pierwszej instancji<sup>864</sup>. Zgodnie z art. 22-25 chorwackiej ustawy o sporach administracyjnych z 2010 r., skargę wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego, z odpisem dla organu administracji. Zgodnie z art. 32 tej ustawy, organ jest zobowiązany złożyć na wezwanie sądu odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy. Konsekwencją uchybienia tej powinności jest rozpoznanie sprawy przez sąd z pominięciem dowodów, które miały zostać przedłożone przez organ administracji publicznej<sup>865</sup>, co przypomina instytucję znaną z art. 55 § 2 p.p.s.a.

Kontrola administracji publicznej sprawowana jest również przez sądy na Cyprze. W kontekście powyższego, wartą dostrzeżenia jest podwójna rola Sądu Najwyższego Cypru. Z jednej strony jest to sąd najwyższej instancji w sprawach cywilnych i karnych, z drugiej zaś strony stanowi jednoinstancyjny sąd administracyjny, rozpoznający skargi na akty, decyzje lub bezczynność organów władzy publicznej, jak również rozstrzygający spory kompetencyjne pomiędzy tymi organami<sup>866</sup>.

Ciekawie sytuacja kontroli administracji publicznej prezentuje się w Czechach, gdzie w I instancji orzekają wyspecjalizowane izby sądów powszechnych (sądów okręgowych oraz Sądu Grodzkiego w Pradze), natomiast w II instancji orzeka Najwyższy Sąd Administracyjny w Brnie<sup>867</sup>. Jakkolwiek prawo do sądu zostało przez ustrojodawcę czeskiego wyeksplikowane w art. 36 (1) Karty Podstawowych Praw i Wolności z dnia 16 grudnia 1992 r. (będącej częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej), zgodnie z którym każdy może dochodzić swych praw w określonym prawnie postępowaniu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, a w określonych przypadkach także przed innym organem, a także w art. 38 (1) tegoż aktu (nikt nie może być pozbawiony sądu przysługującego mu ustawowo); to jednak w art. 91 (1) Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. wskazano, że system sądów tworzą:

---

<sup>863</sup> Por. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 66-67.

<sup>864</sup> Por. S. Banić, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 86-87.

<sup>865</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_02\\_20\\_483.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_20_483.html) [dostęp: 7 września 2022 r.].

<sup>866</sup> Por. P. Mikuli, *Sądownictwo*, [w:] *Systemy konstytucyjne Cypru i Malt*, M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, Warszawa 2009, s. 43-46.

<sup>867</sup> Por. D. Kryśka, *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013, s. 70; V. Mikule, *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też występują różnice?*, [w:] *Instituce współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 484; R. Kubik, *Czechy*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 112; A. Ziółkowska, *Wznowienie postępowania w czeskim postępowaniu sądowniczym*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 1 (85), s. 223; P. Kancalec, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Czechach*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 76-77. Z kolei odnośnie relacji zachodzących pomiędzy czeskimi sądami powszechnymi a tamtejszym Sądem Konstytucyjnym, zob. M. Borski, *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Sosnowiec 2009, s. 36-45.

Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy główne, wojewódzkie i powiatowe, przy czym ustawa może stanowić o innym oznaczeniu tych sądów<sup>868</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że ideologiczne i historyczne podstawy sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce i w Czechach są niemal identyczne<sup>869</sup> i wywodzą się z austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego<sup>870</sup>. Zgodnie z art. 32 ustawy Zakon č. 150/2002, pismo inicjujące postępowanie wnosi się wprost do sądu<sup>871</sup>.

W Królestwie Danii obowiązuje jednolity akt konstytucyjny, tj. Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.<sup>872</sup> Władzę sądowniczą sprawują sądy odseparowane od pozostałych władz<sup>873</sup>. Wedle § 63 (20) duńskiej ustawy zasadniczej, sprawy dotyczące zakresu kompetencji władzy wykonawczej mogą być przez ustawę przekazane do właściwości jednego lub wielu sądów administracyjnych, których orzeczenia mogą być zaskarżane; odwołania od orzeczeń sądów administracyjnych podlegają rozstrzygnięciu przez Sąd Najwyższy Królestwa. Ustrojodawca duński przewidział zatem sądową kontrolę administracji publicznej. Ustawodawca zwykły nie stworzył jednak odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, zaś pisma inicjujące postępowanie sądowe są wnoszone bezpośrednio do tamtejszych sądów powszechnych<sup>874</sup>.

W literaturze trafnie wskazuje się na podobieństwo estońskiej ustawy zasadniczej do typowych konstytucji państw postkomunistycznych, nawiązujących treściowo do standardów zachodnioeuropejskich<sup>875</sup>. Jak stanowi § 148 Konstytucji Republiki Estońskiej, system sądów obejmuje:

- 1) sądy powiatowe, miejskie i administracyjne;
- 2) sądy okręgowe;
- 3) Sąd Państwowy.

Przy czym kolejność powyższego wyliczenia nie jest przypadkowa, gdyż sądy powiatowe, miejskie i administracyjne są sądami pierwszej instancji, sądy okręgowe rozpatrują apelacje

---

<sup>868</sup> Na temat historii konstytucjonalizmu czeskiego, zob. M. Kruk, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 3-30 a także W. Sokolewicz, *Ewolucja ustroju konstytucyjnego Czechosłowacji*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 74-166. Zob. również K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 53-55.

<sup>869</sup> Por. D. Kryśka, *Kilka uwag o zakresie kognicji sądów administracyjnych wobec konstytucyjnych organów w Czechach i w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6 (45), s. 180.

<sup>870</sup> Por. D. Kryśka, *Konstytucyjny model czeskiego sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1 (52), s. 176 i powołaną przez Autora pozycję L. Pitrova, R. Pomahač, *Evropske spravni soudnictvi*, Praha 1998; W. Piątek, *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021, s. 349.

<sup>871</sup> <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150> [dostęp: 7 września 2022 r.].

<sup>872</sup> Por. M. Grzybowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Danii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002, s. 24-38.

<sup>873</sup> Por. M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Wrocław 1982, s. 36.

<sup>874</sup> [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-594-0727?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co\\_anchor\\_a629003](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-594-0727?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a629003) [dostęp: 7 września 2022 r.].

<sup>875</sup> Por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Estonii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 21.

od orzeczeń tych sądów, zaś Sąd Państwowy jest sądem kasacyjnym, sprawującym również nadzór konstytucyjny (por. § 149 Konstytucji Estonii). Można zatem zaryzykować tezę, że estoński Sąd Państwowy stanowi swego rodzaju połączenie polskiego Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego w jednym organie władzy sądowniczej. Godzi się zauważyć, że w odróżnieniu od Konstytucji RP, estońska ustawa zasadnicza nie wprowadza podziału na odrębne piony sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego, chociaż w istocie wyróżnia w pierwszej instancji sądy administracyjne. Jakkolwiek instytucja grzywny znana jest tamtejszej procedurze sądoadministracyjnej, to jednak jest to grzywna wymierzana w wysokości do 32.000 € za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego (zgodnie z § 248 *Halduskohtumenetluse seadustik*<sup>876</sup>, odpowiednikiem naszego art. 154 § 6 p.p.s.a.). W świetle § 40 (1) estońskiej ustawy z dnia 25 lutego 1999 r. o postępowaniu sądoadministracyjnym<sup>877</sup> skargę wnosi się do sądu pocztą lub osobiście. Ustawa dopuszcza wnoszenie skarg drogą elektroniczną. Organ nie pośredniczy we wnoszeniu skarg, stąd nie ma ryzyka przetrzymywania skarg adresowanych do sądu administracyjnego. Co ciekawe, w doktrynie estońskiego prawa administracyjnego kładzie się nacisk na, wynikającą z powołanej ustawy, zasadę szybkości postępowania, przy czym w bezpośrednim trybie wnoszenia skarg przedstawiciele nauki prawa nie widzą zagrożenia dla realizacji tej zasady z korzyścią dla stron<sup>878</sup>.

Stosunkowo wcześniej, na tle innych krajów, utworzono sądownictwo administracyjne w Finlandii. Należy dostrzec, że już Akt o Formie Rządu z 1919 r. przewidywał ustanowienie Najwyższego Sądu Administracyjnego<sup>879</sup>. Obecnie prawo do sądu statuowane jest w § 21 Konstytucji Finlandii z 1999 r.<sup>880</sup>, zgodnie z którym każdy ma prawo, by jego sprawa w należyty sposób i bez nieuzasadnionej zwłoki została rozpatrzona przez sąd lub inny urząd państwowy właściwy ustawowo, jak również by decyzje dotyczące jego praw i obowiązków poddane były kontroli sądu lub innego niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości. Jawność rozpatrywania sprawy, prawo do wysłuchania, prawo do otrzymania uzasadnienia decyzji, prawo do apelacji jak również inne gwarancje rzetelnego procesu i dobrej administracji określa ustawa. Gdy idzie o zaskarżanie działalności administracji publicznej, § 98

---

<sup>876</sup> *Halduskohtumenetluse seadustik, vastu võetud* 27.01.2011, RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>877</sup> *Halduskohtumenetluse seadustik*, RT I 1999, 31, 425 ze zm.

<sup>878</sup> Por. Ü. Madise, *Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest*, "Juridica" 2003, nr 1, s. 43; V. Olle, *Ühise esindaja instituut haldusmenetluses*, "Juridica" 2003, nr 8, s. 533.

<sup>879</sup> Por. J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 19-20; M. Grzybowski, *Państwa nordyckie (szwedzkie i fińskie sądownictwo administracyjne)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 195 i n.

<sup>880</sup> Por. S. Bożyk, *Konstytucyjny status Eduskunty w systemie ustrojowym Republiki Finlandii*, [w:] *Z prawem ustrojowym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 419-420.

fińskiej Konstytucji stanowi, że powszechnymi sądami administracyjnymi są Najwyższy Sąd Administracyjny i regionalne sądy administracyjne<sup>881</sup>. Aktualnie regionalnych sądów administracyjnych funkcjonuje 7<sup>882</sup>, ich zadaniem jest sprawowanie nadzoru nad decyzjami administracyjnymi<sup>883</sup>. Bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego eliminuje konieczność stosowania środków dyscyplinujących organy administracji publicznej<sup>884</sup>.

Jak już wskazałem we wcześniejszych rozważaniach, przyjmuje się, że pierwszym historycznie rzecz ujmując sądem administracyjnym była francuska Rada Stanu (*Conseil d'État*)<sup>885</sup>, wyodrębniona w trakcie Rewolucji Francuskiej w 1790 r., co było skutkiem zakazu angażowania się ówczesnych sądów w działania władzy administracyjnej<sup>886</sup>. W pełni trafnie zatem Francję uważa się za kolebkę sądownictwa administracyjnego<sup>887</sup>. Przy czym początkowo Rada Stanu stanowiła raczej organ administracji o kompetencjach kontrolnych, dopiero z biegiem czasu nabrała cech sądu. W XIX wieku powstał Trybunał Administracyjny w Badenii (1863 r.), Sąd Administracyjny w Prusach (1865 r.) oraz Austriacki Trybunał Administracyjny (1875 r.)<sup>888</sup>. Wedle innych Autorów, początków francuskiego sądownictwa administracyjnego należy poszukiwać już w działalności Rady Królewskiej w XIV wieku<sup>889</sup>. Obecnie obowiązująca Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.<sup>890</sup> jest wyjątkowo lakoniczna, gdy idzie o organizację władzy sądowniczej. W art. 56-63 ustawy zasadniczej, ustrojodawca francuski uregulował kwestie dotyczące Rady Konstytucyjnej, zaś w art. 67-68 Konstytucji mowa o Wysokim Trybunale Sprawiedliwości. Aktualnie sądownictwo administracyjne we Francji tworzą trybunały administracyjne, apelacyjne sądy administracyjne i Rada Stanu pełniąca funkcję sądu kasacyjnego<sup>891</sup>. Ustawą procesową

---

<sup>881</sup> Szerzej na ten temat, zob.: S. Kaasalainen, *System administracji publicznej w Finlandii*, Warszawa 1985.

<sup>882</sup> Por. V. Serzhanowa, *System konstytucyjny Finlandii*, Warszawa 2021, s. 189.

<sup>883</sup> Por. O. Westerberg, *Judicial Review of Administrative Decisions*, "Scandinavian Studies in Law" 1972, nr 16, s. 307-326; cyt. za: V. Serzhanowa, *System konstytucyjny...*, s. 190.

<sup>884</sup> Por. § 69 *Hallintolainkäyttölaki*, 586/1996 ze zm.

<sup>885</sup> Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 1, Kraków 2000, s. 35; P. Feczko, *Organ administracji w rozwoju dziejowym administracji publicznej oraz prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo i czas. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin Profesora Adama Lityńskiego*, M. Borski, D. Fleszer, A. Pokora, A. Rogacka-Lukasik (red.), Sosnowiec 2020, s. 84.

<sup>886</sup> Por. W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 11-13; N. Questiaux, *Kontrola administracji*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, J. Łętowski (red.), Wrocław 1984, s. 242.

<sup>887</sup> Por. H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 35.

<sup>888</sup> Por. E. Bojanowski, *Geneza sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010, s. 219.

<sup>889</sup> Por. J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 83.

<sup>890</sup> Odnośnie historii konstytucjonalizmu francuskiego, zob. W. Skrzydło, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. (według stanu prawnego na dzień 22 lutego 1996 r.)*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 3-29.

<sup>891</sup> Por. D. Ziółkowski, *Rola i zakres zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego w konfrontacji z uregulowaniami dotyczącymi najwyższych sądów administracyjnych wybranych państw zachodnioeuropejskich – uwagi prawnoporównawcze*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021, s. 1001-1002; A. Chmielarz-Grochal, *Francja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej*

obowiązującą aktualnie we Francji jest *Code de justice administrative* z 2001 r. Skargi wnoszone są bezpośrednio do sądów administracyjnych<sup>892</sup>, przy czym pewną ciekawostką odróżniającą sądownictwo administracyjne francuskie od polskiego jest to, że w systemie francuskim organ administracji nie ma obowiązku udostępniania sądowi akt administracyjnych<sup>893</sup>, wobec czego zbędne są środki dyscyplinowania na wypadek nieprzekazania sądowi akt sprawy, z którymi to środkami mamy przykładowo do czynienia w procedurze słowackiej<sup>894</sup>. Trzeba natomiast wskazać na ostatnie nowelizacje procedury sądowej, które umożliwiają sądom administracyjnym okresowe nakładanie kar pieniężnych na organy administracji, które nie wykonały prawomocnego orzeczenia sądu, przy czym kary te mogą być nakładane także z urzędu<sup>895</sup>. Z tego też powodu wprowadzono podział na grzywny prowizoryczne i ostateczne, gdzie grzywna prowizoryczna oznacza zaledwie zagrożenie organu administracji publicznej określoną stawką dzienną za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku (niejako *pro futuro*), zaś grzywna ostateczna jest już skonkretyzowanym zobowiązaniem do zapłaty<sup>896</sup>. O ile ten typ sankcji nie koresponduje z rodzimym art. 55 § 1 p.p.s.a., o tyle możliwość nałożenia kary z urzędu i po wielokroć (niezależnie od tego, za co sankcja ta jest nakładana<sup>897</sup>) powinna być w mojej ocenie odnotowana, a niewykluczone że także uwzględniona w ramach postulatów natury *de lege ferenda*.

Wiele miejsca organizacji sądownictwa administracyjnego poświęcił ustrojodawca grecki. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji Grecji z 1975 r., sądy dzielą się na sądy administracyjne, cywilne i karne. Artykuł 94 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że rozstrzygnięcie sporów administracyjnych należy do właściwości istniejących powszechnych

---

w Europie, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 134; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 5, s. 95-106; J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 38-48.

<sup>892</sup> Por. J. Borkowski, *Francja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005, s. 144.

<sup>893</sup> Por. J. Borkowski, *Pozycja sądu administracyjnego a kontrola działalności administracji publicznej*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 61.

<sup>894</sup> Por. K. Kwaśniewska-Ciesielska, *Skarga do sądu administracyjnego we Francji*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 96.

<sup>895</sup> Por. P. Ostrowski, *O sposobach zwiększenia efektywności sądownictwa administracyjnego na przykładzie rozwiązań przyjmowanych we Francji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6 (99), s. 177.

<sup>896</sup> Por. C. Broyelle, *Contentieux administratif*, Paris 2013, s. 254-255; cyt. za: F. Geburczyk, *Wykonanie zamieszczonych w wyroku grzywien, sum pieniężnych oraz innych świadczeń*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red.), Warszawa 2017, s. 244.

<sup>897</sup> Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w gruncie rzeczy zarówno niewykonanie prawomocnego orzeczenia przez organ administracji, jak i nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu (w tych systemach prawnych, w których obowiązuje pośredni tryb wnoszenia skarg), godzi w prawo jednostki do sądu. Różnica sprowadza się do tego, że pierwszy rodzaj naruszenia prawa ma miejsce już po zakończeniu procesu i godzi w prawo do skutecznego orzeczenia sądowego, zaś drugi występuje na przedpolu postępowania sądowego i narusza prawo dostępu do sądu administracyjnego.

sądów administracyjnych. Ustanowiono Radę Stanu, do właściwości której należy anulowanie tytułów egzekucyjnych władz administracyjnych w związku ze skargami dotyczącymi przekroczenia uprawnień lub naruszenia prawa, uchylanie decyzji sądów administracyjnych ostatniej instancji z powodu przekroczenia uprawnień lub naruszenia prawa, rozstrzyganie sporów administracyjnych, podlegających jej kompetencji, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw, opracowywanie wszystkich dekretów o charakterze reglamentacyjnym (art. 95 ust. 1 Konstytucji Grecji). Istotne jest brzmienie art. 95 ust. 5 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym administracja zobowiązana jest wypełniać postanowienia o anulowaniu przyjęte przez Radę Stanu. Naruszenie tego obowiązku jest równoznaczne z pociągnięciem do odpowiedzialności organu, który dopuścił się takiego naruszenia, zgodnie z postanowieniami ustawy<sup>898</sup>. W greckim systemie prawnym to zatem Rada Stanu (wzorem francuskim) stanowi najwyższy rangą sąd administracyjny<sup>899</sup>.

Z kolei ustrojodawca gruziński przewidział w art. 83 ust. 2 tamtejszej ustawy zasadniczej utworzenie Sądu Konstytucyjnego i sądów powszechnych, do których zalicza się Sąd Najwyższy Gruzji, Sąd Najwyższy Adżarskiej Republiki Autonomicznej, Sąd Najwyższy Abchaskiej Republiki Autonomicznej, sądy apelacyjne, sądy okręgowe i sądy rejonowe (miejskie)<sup>900</sup>. Konstytucja Gruzji z 1995 r. nie przewiduje natomiast odrębnego sądownictwa administracyjnego<sup>901</sup>, dlatego też wskazane sądy rozpoznają spory o legalność działalności administracji publicznej. Pozew przeciwko organowi administracji wnosi się jednak bezpośrednio do sądu właściwego do rozpoznania sprawy<sup>902</sup>, stąd w gruzińskim systemie prawnym nie występuje problem z terminowym przekazaniem pisma inicjującego proces sądowi administracyjnemu.

Konstytucja Hiszpanii dosyć lakonicznie wypowiada się w kwestii organizacji sądownictwa. Na poziomie podkonstytucyjnym ustalono natomiast, że w celu rozstrzygnięcia sporów pomiędzy jednostką a administracją publiczną utworzone zostaną sądy sporno-administracyjne (*juzgados de lo contencioso-administrativo*)<sup>903</sup>, aczkolwiek trzeba wskazać, że system hiszpańskich organów ochrony prawnej, sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej, jest dość skomplikowany i kontrola ta częściowo jest sprawowana przez sądy powszechne<sup>904</sup>. W Hiszpanii skargi wnosi się bezpośrednio do sądu

---

<sup>898</sup> Szerzej, zob. *Konstytucja Grecji 1975/1986*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1992.

<sup>899</sup> Por. M. Corsou-Panagopoulou, *Nadużycie władzy jako powód zaskarżenia w greckim prawie administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 113.

<sup>900</sup> Por. G. Kuca, M. Grzybowski, *Konstytucja Gruzji*, Warszawa 2015, s. 42; B. Sturua, *Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 151-152.

<sup>901</sup> Por. G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012, s. 61-64.

<sup>902</sup> Por. B. Sturua, *Utworzenie sądownictwa...*, s. 153.

<sup>903</sup> Por. T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 126.

<sup>904</sup> Por. M. Super-Markowska, *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 25.

administracyjnego<sup>905</sup>, który następnie wzywa organ administracji do przedłożenia akt sprawy w terminie 20 dni. Zgodnie z art. 48 ust. 7 *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, w razie nieprzekazania sądowi administracyjnemu akt sprawy we wskazanym terminie, wezwanie zostanie ponowione z terminem 10 dniowym. W razie uchybienia i temu terminowi, na organ lub odpowiedzialnego pracownika zostanie nałożona grzywna w wysokości od 300 do 1200 €, przy czym grzywna ta będzie ponawiana co 20 dni aż do momentu przesłania akt sądowi. Niezależnie od powyższego, po trzecim wymierzeniu grzywny, sąd jest zobowiązany zawiadomić o naruszeniu prawa prokuraturę<sup>906</sup>. Wskazana regulacja obowiązuje w Hiszpanii i terytoriach zależnych, np. na Wyspach Kanaryjskich, gdzie funkcjonuje aż 10 sądów administracyjnych<sup>907</sup>. Należy zatem wskazać, że hiszpańska procedura sądowa wykazuje znacznie większy stopień restrykcyjności względem organów administracji od procedury polskiej, wiążąc w pewnym sensie procedurę sądownoadministracyjną z procedurą karną.

Należy wskazać, że Konstytucja Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r. jest jedną z najstarszych wciąż obowiązujących konstytucji w Europie<sup>908</sup>. W Holandii, podobnie jak w kilku innych krajach europejskich, recypowano francuski model sądowej kontroli administracji publicznej<sup>909</sup>. Jak na kraj stosunkowo niewielki, Holandia posiada rozbudowany system sądów administracyjnych, pośród których należy wymienić Administracyjny Sąd Apelacyjny, Administracyjny Sąd ds. Gospodarczych, Trybunał Skarbowy czy Departament Prawny Rady Stanu. Przy sądach okręgowych działają wydziały administracyjne, które w pierwszej instancji rozstrzygają spory pomiędzy obywatelami a administracją publiczną<sup>910</sup>. Wskazuje się, że holenderska Rada Stanu pełni funkcję *sui generis* naczelnego sądu administracyjnego<sup>911</sup>. Podobnie jak w Polsce, także i w Holandii warunkiem wniesienia skargi inicjującej spór sądowy jednostki z administracją publiczną jest uprzednie wyczerpanie administracyjnego toku instancji<sup>912</sup>. Zgodnie z art. 6:4, pkt 3 *Algemene wet bestuursrecht*, pismo inicjujące procedurę sądową wnosi się bezpośrednio do sądu. Sąd administracyjny przesyła skargę organowi administracji, który może – a jeśli sąd tego zażąda, musi – w ciągu

---

<sup>905</sup> Por. J. Żurek, S. Chamerska, *Hiszpania*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 175.

<sup>906</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>, [dostęp: 11 sierpnia 2021 r.].

<sup>907</sup> [https://www.gobiernodecanarias.org/justicia/organizacion\\_judicial/jurisdicciones/contencioso.jsp](https://www.gobiernodecanarias.org/justicia/organizacion_judicial/jurisdicciones/contencioso.jsp), [dostęp: 11 sierpnia 2021 r.].

<sup>908</sup> Por. A. Głowacki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Holandii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 9.

<sup>909</sup> Por. M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądownoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 4 (66), s. 74-75.

<sup>910</sup> Por. A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 22.

<sup>911</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>912</sup> Por. Z. Kmiecik, *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 67.

4 tygodni złożyć odpowiedź na skargę wraz z aktami sprawy (art. 8:42 powołanej ustawy)<sup>913</sup>. Procedura holenderska nie dostarcza jednak interesujących wzorców w zakresie dyscyplinowania organów administracji publicznej do wykonania obowiązków wyznaczonych przez sąd.

Odmienne aniżeli w Holandii sytuacja przedstawia się w Irlandii, przy czym wymaga podkreślenia, że prawdopodobnie pierwszą ustawą zasadniczą w Irlandii była „Konstytucja *Dáil Éireann*” opracowana w roku 1919<sup>914</sup>. Obecnie obowiązująca Konstytucja weszła natomiast w życie 29 grudnia 1937 r.<sup>915</sup> W systemie prawnym Irlandii nie występuje odrębne sądownictwo administracyjne<sup>916</sup>, aczkolwiek w szcążkowej formie rolę tę pełni Sąd Pracy (*Labour Court*) oraz Trybunał Apelacyjny ds. Zatrudnienia (*Empolyment Appeal Tribunal*)<sup>917</sup>. Jak zauważa Jerzy Supernat, „niezbywalną przyznaną w Konstytucji Irlandii jurysdykcję (*an inherent jurisdiction*) do kontroli czynności sądów niższych, trybunałów i innych organów władzy publicznej posiada Wyższy Sąd Apelacyjny (*the High Court*)”<sup>918</sup>. Przedmiotem kontroli jest legalność kontrolowanej decyzji<sup>919</sup>, co w pewien sposób nawiązuje do modelu kontroli administracji publicznej występującego w Polsce.

Na terytorium Islandii utworzono sądy okręgowe, Sąd Apelacyjny i Sąd Najwyższy. Nie powołano natomiast odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego. Wskazane wyżej sądy rozstrzygają natomiast spory dotyczące zakresu kompetencji władz publicznych, a zatem sprawy w polskim porządku prawnym nazywane sądownoadministracyjnymi<sup>920</sup>. Nie występuje tam jednak problem z przekazywaniem skarg przez organy administracji sądom administracyjnym, gdyż prawodawstwo nie przewiduje takiego trybu inicjowania sporów sądowych.

Konstytucja litewska przewiduje zaledwie możliwość utworzenia sądownictwa administracyjnego jako pionu organów ochrony prawnej odrębnego od sądownictwa powszechnego<sup>921</sup>. Ustawodawca podkonstytucyjny zmaterializował jednak tę możliwość,

---

<sup>913</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-08-02#Hoofdstuk11> [dostęp: 8 września 2022 r.].

<sup>914</sup> Por. B. Chubb, *Constitution and constitutional change in Ireland*, Dublin 1979, s. 7-10; cyt. za: S. Sagan, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Irlandii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2006, s. 10.

<sup>915</sup> Por. S. Sagan, *Wstęp...*, s. 12; W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 98 i n.; I. Jankowska-Prochot, *Niezawisłość sędziów i niezależność sądów w świetle irlandzkiej ustawy zasadniczej*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 739.

<sup>916</sup> Por. S. Sagan, *Wstęp...*, s. 26.

<sup>917</sup> *Ibidem*.

<sup>918</sup> J. Supernat, *Prawo administracyjne a doktryna ultra vires w Irlandii*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), Warszawa 2018, s. 56.

<sup>919</sup> *Ibidem*.

<sup>920</sup> Por. M. Grzybowski, *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*, Białystok 2020, s. 180.

<sup>921</sup> Por. A. Krawczyk, *Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (analiza prawoporównawcza)*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 9.



tworząc na Litwie odrębny pion sądownictwa administracyjnego. Sądownictwo to jest dwuinstancyjne, w jego strukturze funkcjonują okręgowe sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny<sup>922</sup>. Z punktu widzenia rozważań stanowiących podstawę niniejszej dysertacji warto zauważyć, że skargę do sądu administracyjnego na Litwie wnosi się bezpośrednio<sup>923</sup>, co eliminuje potencjalny problem z przetrzymywaniem skarg przez litewskie organy administracji publicznej (art. 23 *Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas*)<sup>924</sup>. Niezależnie od tego, zgodnie z art. 71 powołanej ustawy, sąd zobowiązuje organ administracji do udzielenia odpowiedzi na wniesioną skargę. Odmowa złożenia odpowiedzi przez organ administracji skutkuje możliwością wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny do 600 € (art. 83 ust. 1 i 2 ustawy)<sup>925</sup>. Jak zatem widać, bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego nie zawsze eliminują potrzebę dyscyplinowania organów władzy publicznej.

Ustrojodawca luksemburski przewidział utworzenie Sądu Administracyjnego i Trybunału Administracyjnego<sup>926</sup>. Sądy i Trybunały wydają wyroki i orzeczenia w imieniu Wielkiego Księcia (art. 49 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17 października 1868 r.). Warto odnotować, że sądownictwo administracyjne w Luksemburgu powołano dopiero w 1996 r., dodając do ustawy zasadniczej art. 95bis, wedle którego spory administracyjno-prawne należą do właściwości sądu administracyjnego i Trybunału Administracyjnego<sup>927</sup>. Sądy te rozstrzygają spory podatkowe w przypadkach i na warunkach określonych w ustawie (1). Ustawa może tworzyć inne sądy administracyjne (2). Trybunał Administracyjny stanowi najwyższą instancję sądowniczą w dziedzinie administracji (3). Uprawnienia i organizację sądów administracyjnych określa ustawa (4). Już w pierwszych dwóch artykułach *Reglement de procedure devant les juridictions administratives* prawodawca luksemburski wprowadza zasadę bezpośredniego wnoszenia skarg do sądu<sup>928</sup>.

Na tle innych państw postradzieckich, specyficzna sytuacja prawno-ustrojowa wystąpiła na Łotwie, gdzie nie uchwalano nowej ustawy zasadniczej, lecz po upadku ZSRR przywrócono moc obowiązującą przedwojennej Konstytucji Republiki Łotewskiej z 1922 r.<sup>929</sup>

---

<sup>922</sup> Por. J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Reformy sądownictwa administracyjnego na Litwie*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 127.

<sup>923</sup> Por. P. Pietrasz, V. Ruskan, *Zastosowanie technologii komunikacyjnych i informacyjnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi na Litwie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4 (61), s. 155.

<sup>924</sup> [https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr#part\\_f79bfce82ee1408f8d119cfce882f607](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr#part_f79bfce82ee1408f8d119cfce882f607) [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>925</sup> Ibidem.

<sup>926</sup> Por. K. Wojtyczek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2006, s. 36.

<sup>927</sup> Por. J. Karp, *System konstytucyjny Luksemburga*, Warszawa 2008, s. 55.

<sup>928</sup> <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/21/n2/jo> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>929</sup> Por. P. Kierończyk, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 24-25. Szerzej: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

Zgodnie z art. 82 łotewskiej ustawy zasadniczej, wymiar sprawiedliwości na Łotwie jest sprawowany przez sądy rejonowe (miejskie), okręgowe i Sąd Najwyższy, zaś w razie wojny lub stanu nadzwyczajnego – również przez sądy wojskowe<sup>930</sup>. Konstytucji Republiki Łotewskiej nie przewiduje natomiast funkcjonowania odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego.

Ustrojodawca macedoński jest dość lakoniczny gdy idzie o wyodrębnienie poszczególnych typów (pionów) sądownictwa. W art. 98 Konstytucji Republiki Macedonii wskazano jedynie, że władzę sądowniczą sprawują sądy, które są niezależne<sup>931</sup>. Rodzaje i właściwość sądów określa ustawa, przy czym zakazuje się tworzenia sądów nadzwyczajnych. Artykuł 50 ustawy zasadniczej wskazuje jednak w sposób jednoznaczny, że gwarantuje się sądową ochronę legalności indywidualnych aktów administracyjnych oraz aktów innych instytucji sprawujących władzę publiczną. Zgodnie z art. 22 ustawy *Закон за судовуме*, władzę sądowniczą sprawują m.in. sąd administracyjny i wyższy sąd administracyjny<sup>932</sup>. Z kolei wedle art. 12 ustawy z dnia 17 maja 2019 r. *Закон за управни чповову*, organy władzy publicznej są zobowiązane współpracować z sądem i zapewnić sądowi wszelką dokumentację niezbędną do rozpoznania zawisłego przed tym sądem sporu. Zgodnie z art. 27 tej ustawy, skargi wnosi się jednak bezpośrednio do sądu (przy czym dopuszcza się wnoszenie skarg w formie tradycyjnej albo elektronicznej). Skarga jest doręczana organowi administracji, przy czym termin na wniesienie odpowiedzi na skargę i złożenie w sądzie akt sprawy jest wyznaczany przez sąd administracyjny w przedziale od 8 do 30 dni (art. 33 ustawy). Niewykonanie obowiązku przez organ administracji skutkuje rozpoznaniem sprawy z pominięciem akt i stanowiska organu. Dodatkowo, sąd administracyjny może nałożyć karę pieniężną, przy czym ciekawostką odróżniającą sposoby dyscyplinowania organów w sądownictwie macedońskim i polskim jest to, że w Macedonii Północnej karany jest konkretny urzędnik, który dopuścił się zaniedbania, nie zaś organ administracji. Kara może wynosić do 20% miesięcznego wynagrodzenia tego urzędnika<sup>933</sup>.

Zgodnie z art. 95 i 99 Konstytucji Malty, tworzy się w tym kraju Sądy Wyższego Rzędu i Sądy Niższego Rzędu. Nie funkcjonuje tam odrębne sądownictwo administracyjne<sup>934</sup>. Mając na względzie rozmiar i ludność tego państwa, trudno się temu dziwić, zwłaszcza, że ogólna liczba sędziów maltańskich nie przekracza 40 osób<sup>935</sup>.

---

<sup>930</sup> Por. P. Kierończyk, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008, s. 129.

<sup>931</sup> Por. J. Jackowicz, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Macedonii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 16; J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009, s. 67.

<sup>932</sup> <http://ldbis.pravda.gov.mk/Revidirani.aspx> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>933</sup> <http://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=49055> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>934</sup> Por. P. Mikuli, *Władza sądownicza i inne niezależne organy państwowe*, [w:] *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, Warszawa 2009, s. 90 i n.

<sup>935</sup> Por. P. Mikuli, M. Grzybowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Malty*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 23.

W znacznie większej niż Malta Republice Mołdawii władzę sądowniczą sprawuje Sąd Najwyższy, sądy apelacyjne i sądy powszechne. O ile zabronione jest tworzenie sądów specjalnych, o tyle dopuszcza się funkcjonowanie sądów wyspecjalizowanych (osobną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszej rozprawy, jest rozróżnienie tych dwóch pojęć). Kontroli administracji publicznej dokonują sądy, izby specjalne i Najwyższa Izba Sądownicza<sup>936</sup>. Pismo inicjujące postępowanie sądowe składa się bezpośrednio w sądzie<sup>937</sup>. Należy też pamiętać, że częściowo odrębne systemy prawne funkcjonują w ramach Terytorium Autonomicznego Gagauzji (gdzie sprawy administracyjne rozstrzyga Trybunał Gagauzji) oraz Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (gdzie funkcjonuje odrębne sądownictwo administracyjne)<sup>938</sup>.

Podobnie jak w Polsce, również w Republice Federalnej Niemiec sądowa kontrola administracji publicznej jest zakorzeniona w ustawie zasadniczej<sup>939</sup>. Należy wskazać, że wedle art. 19 ust. 4 niemieckiej Konstytucji, każdy, którego prawa zostały naruszone przez władzę publiczną, może wkroczyć na drogę prawną<sup>940</sup>. Zadaniem niemieckich sądów administracyjnych jest szczególna ochrona praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej<sup>941</sup>. W świetle § 81 (1) niemieckiej ustawy *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*, pozew wnosi się na piśmie bezpośrednio do sądu, wraz z odpisami dla pozostałych zainteresowanych stron<sup>942</sup>. Niemniej jednak zanim nastąpi wniesienie skargi do sądu, wnosi się ją do organu administracji celem przeprowadzenia postępowania wstępnego. W toku tego postępowania, o ile skarga zostanie uznana za uzasadnioną, organ administracji może dokonać aktu autokontroli. Dopiero zatem uznanie skargi za nieuzasadnioną i odrzucenie jej przez organ administracji w formie decyzji, otwiera drogę do procedury sądowej, w ramach której, jak już wspominałem, skargę wnosi się do sądu bezpośrednio<sup>943</sup>. Historycznie rzecz ujmując, w Niemczech wypracowano dwa modele kontroli administracji publicznej, południowoniemiecki i północnoniemiecki (zwany także pruskim). Pierwszy z nich zakładał kompetencję sądów administracyjnych do ochrony praw podmiotowych jednostki, przy czym

---

<sup>936</sup> Por. A. Poglódek, B. Przywora, *Mołdawia*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 186.

<sup>937</sup> Ibidem, s. 190.

<sup>938</sup> Por. A. Poglódek, K. Nowak, *Akty ustrojowe terytorium autonomicznego Gagauzji*, Warszawa 2017, s. 58; K. Nowak, *O ustroju Gagauzji – przyczynek do dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, zeszyt specjalny, s. 19-31; R. Rajczyk, *System konstytucyjny Mołdawii*, Warszawa 2014, s. 57-61.

<sup>939</sup> Por. F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2003, s. 3; cyt. za: A. Kubiak, *Niemcy*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005, s. 255.

<sup>940</sup> Por. C. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001, s. 661.

<sup>941</sup> Por. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 40.

<sup>942</sup> Por. W. Szafrńska, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 224.

<sup>943</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 133.

trybunał administracyjny miał orzekać o legalności (a nie o celowości) działania administracji. Z kolei w modelu północnoniemieckim funkcja kontrolna realizowana była przez samą administrację<sup>944</sup>. Aktualnie niemieckie sądownictwo administracyjne jest trójstopniowe i składają się na nie sądy administracyjne I stopnia (*Verwaltungsgerichte*) funkcjonujące w poszczególnych landach, sądy administracyjne II stopnia (*Oberverwaltungsgerichte*) i Federalny Sąd Administracyjny z siedzibą w Lipsku (*Vundesverwaltungsgericht*)<sup>945</sup>. Wracając do szczegółów niemieckiej procedury sądowej, wedle § 81 (1) *VwGO*<sup>946</sup> sąd może wezwać organ administracji do przedłożenia akt sprawy, natomiast ustawa nie przewiduje środków dyscyplinowania organów w razie niewykonania takowego wezwania<sup>947</sup>. Podobnie tryb wnoszenia skarg do sądów prezentuje się na gruncie ustawy *Sozialgerichtsgesetz* (SGG) regulującej postępowanie przed sądami do spraw zabezpieczenia socjalnego. Natomiast wyjątkiem od tej zasady jest § 47 (2) *Finanzgerichtsordnung* (FGO) przewidujący, subsydiarnie, możliwość złożenia skargi do organu administracji, który zobowiązany jest niezwłocznie przekazać ją sądowi administracyjnemu ds. skarbowych. Poza tym zgodnie z § 71 (2) tej ustawy, organ jest zobowiązany przekazać sądowi akta sprawy dotyczącej sporu. Dalsze przepisy ustawy nie przewidują jednak sankcji, które mogłyby być zastosowane w razie niezastosowania się przez organ administracji do tego obowiązku. Przepisy przewidują natomiast wymierzenie przez sąd grzywny w przypadku nie stawienia się na rozprawę osoby, której osobiste stawiennictwo było przez sąd nakazane.

Odmienne sytuacja kształtuje się w niektórych krajach skandynawskich. Konstytucja Norwegii jest aktualnie najstarszą obowiązującą ustawą zasadniczą Europy<sup>948</sup>. Ustawa zasadnicza nie przewiduje jednak utworzenia sądownictwa administracyjnego. Decyzje norweskich organów administracji można zaskarżać do sądów okręgowych i miejskich, co zapewnia sądową kontrolę administracji publicznej, aczkolwiek sprawowaną przez sądy powszechne<sup>949</sup>. Prawodawstwo norweskie nie dostarcza zatem interesujących z punktu

---

<sup>944</sup> Zob. J.P. Tarno, *Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje – pojęcia ogólne*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006, s. 20; M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 121 i n.

<sup>945</sup> Por. D. Ziółkowski, *Rola i zakres...*, s. 999-1000; M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 163; G. Sydow, *Niemieckie sądownictwo administracyjne w ujęciu prawnoporównawczym*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 22.

<sup>946</sup> *Verwaltungsgerichtsordnung*, BGBl. I S. 686.

<sup>947</sup> Zgodnie natomiast z § 172 *VwGO* za niewykonanie obowiązku nałożonego na organ administracji wyrokiem lub postanowieniem zabezpieczającym, sąd administracyjny może nałożyć na ów organ grzywnę w wysokości do 10.000 €, przy czym grzywna ta jest egzekwowana z urzędu i może być ponawiana. Pomimo podobieństw, charakter tej instytucji jest jednak odmienny, gdyż jest to grzywna w celu przymuszenia organu administracji do wykonania wyroku (a zatem instytucja zbliżona do ujętej w art. 154 § 1 i 6 p.p.s.a.), nie zaś grzywna za nieprzekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi.

<sup>948</sup> Por. J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Norwegii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996, s. 11.

<sup>949</sup> *Ibidem*, s. 22.

widzenia przedmiotu niniejszej dysertacji przykładów środków dyscyplinowania organów administracji przez sądy rozpoznające zawisłe przed nimi spory.

Konstytucja Republiki Portugalskiej z 1976 r., czterokrotnie obszernie nowelizowana w latach 1982, 1989, 1992 i 1997<sup>950</sup>, w art. 20 ust. 1 przewiduje zapewnienie wszystkim możliwości dochodzenia swoich praw i dostępu do sądów dla obrony swoich praw i interesów prawnie chronionych. Konkretyzację prawa do sądu zawierają art. 202-224 portugalskiej ustawy zasadniczej, przy czym w art. 209 ust. 1 lit. b przewidziano utworzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz pozostałych sądów administracyjnych i podatkowych. Do kompetencji sądów administracyjnych i podatkowych należy rozpoznawanie powództw i skarg, w celu rozstrzygnięcia sporów wynikających ze stosunków prawnych administracyjnych lub podatkowych (art. 212 ust. 3 Konstytucji). Warty odnotowania jest art. 268 ust. 4 Konstytucji Portugalii, zgodnie z którym administrowanym zapewnia się skuteczną ochronę sądową ich praw lub prawnie chronionych interesów, która obejmuje w szczególności uznanie tych praw i interesów, prawo do zaskarżania wszelkich aktów administracyjnych, które je naruszają, niezależnie od ich formy, określenie sposobu wykonania aktów administracyjnych prawnie nakazanych i przyjęcie odpowiednich środków ochronnych. Co się tyczy procedury sądowej w sprawach administracyjnych, zgodnie z art. 78 *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, skargi wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Wedle art. 118 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosyjskiej, wymiar sprawiedliwości w Federacji Rosyjskiej sprawuje wyłącznie sąd. System sądów w Rosji tworzą sądy powszechne, na czele których stoi Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej, Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej oraz Naczelny Sąd Arbitrażowy Federacji Rosyjskiej rozpoznający sprawy gospodarcze<sup>951</sup>. Władzę sądowniczą sprawuje się w drodze postępowania konstytucyjnego, cywilnego, administracyjnego i karnego (ust. 2)<sup>952</sup>. Koherentnie do powyższego, art. 46 ust. 2 rosyjskiej ustawy zasadniczej przewiduje, że decyzje i działania (lub ich zaniechanie) organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i osób urzędowych mogą być zaskarżone do sądu. Wedle zaś art. 53 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia mu przez państwo szkody wyrządzonej wskutek bezprawnych działań (lub zaniechania) organów władzy państwowej lub ich funkcjonariuszy. Pomimo, że w piśmiennictwie z okresu komunizmu podkreślano „akceptujący stosunek radzieckiej doktryny do instytucji sądowej kontroli decyzji

---

<sup>950</sup> Por. J. Miranda, P. Kownacki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 14-33; A. Łabno-Jabłońska, *Portugalia*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 207 i n.

<sup>951</sup> Por. E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>952</sup> Por. A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 32.

administracyjnych<sup>953</sup>, to jednak dopiero w połowie lat 70-tych XX wieku (jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji ZSRR z 1977 r.) zaczęto wprowadzać przepisy umożliwiające sądom powszechnym kontrolę legalności decyzji administracyjnych<sup>954</sup>. Do chwili obecnej w Rosji nie funkcjonuje jednak odrębne sądownictwo administracyjne. Odrębna ustawa zasadnicza obowiązuje w Republice Kabardyjsko-Bałkarskiej. Funkcjonuje w niej Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Sąd Arbitrażowy, sądy rejonowe i sądy pokoju, nie przewidziano natomiast utworzenia sądownictwa administracyjnego<sup>955</sup>. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy zasadniczej, decyzje i działania (lub ich zaniechania) organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego, zrzeszeń społecznych i urzędników mogą być zaskarżone do sądu<sup>956</sup>. Sądowa kontrola administracji publicznej jest zatem sprawowana przez sądy powszechne. Podobnie sytuacja ma się w Czeczenii, gdzie z kolei funkcjonuje Sąd Konstytucyjny, sądy federalne i sądy pokoju<sup>957</sup>. Pewną ciekawostką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych przez sędziów pokoju (w pierwszej instancji), co na tle innych krajów, w których funkcjonuje sądownictwo pokoju, zdaje się być rzadkością.

Należy wskazać, że na tle innych państw socjalistycznych, w Rumunii relatywnie wcześniej wprowadzono sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Podstawę ustrojową kształtował art. 96 ust. 3 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r., zgodnie z którym sądy rozpoznają skargi osób, których prawa zostały naruszone przez decyzje administracyjne. Sądy powszechne są uprawnione do orzekania o legalności tych decyzji w zakresie określonym w ustawie. Konkretyzacją norm konstytucyjnych stały się przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1967 r. o orzekaniu przez sądy w sprawach osób pokrzywdzonych bezprawnymi aktami administracyjnymi<sup>958</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że kontrola sprawowana była przez sądy powszechne, nie zaś przez wyodrębnione sądownictwo administracyjne. Po przemianach ustrojowych, zgodnie z art. 21 (1) Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., każda osoba może zwrócić się do sądu dla obrony przysługujących jej praw, wolności i interesów<sup>959</sup>. Trzeba natomiast zauważyć, że w kwestii

---

<sup>953</sup> L. Garlicki, *Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976, s. 193-194; zob. również powołaną przez wskazanego Autora publikację: D.M. Czczot, *Administratiwnaja justycija*, Leningrad 1973, s. 61.

<sup>954</sup> Por. L. Garlicki, *Związek Socjalistycznych...*, s. 193-194.

<sup>955</sup> Por. J. Plis, K. Nowak, *Konstytucja Republiki Kabardyjsko-Bałkarskiej*, Kraków 2019, s. 53-56.

<sup>956</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>957</sup> Por. K. Nowak, *Konstytucja Republiki Czeczeńskiej*, wyd. I, Warszawa 2017, s. 35.

<sup>958</sup> Por. M. Rybicki, *Rumunia*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976, s. 135 a także przywołaną przez powołanego Autora publikację: J. Vintu, *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w Socjalistycznej Republice Rumunii*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2, s. 229-230.

<sup>959</sup> Por. W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996, s. 12.

organizacji sądownictwa, rumuńska ustawa zasadnicza jest niebywale lakoniczna, wskazując za ledwie w art. 125 (1), że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez Sąd Najwyższy oraz pozostałe sądy określone ustawą<sup>960</sup>. Konstytucja nie wspomina zatem o funkcjonowaniu w Rumunii sądownictwa administracyjnego, przy czym nowelizacja ustawy zasadniczej z 2003 roku wprowadziła do rumuńskiego porządku prawnego sądową kontrolę aktów administracyjnych<sup>961</sup>, co nie oznacza jednak utworzenia odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego.

Sądownictwo administracyjne nie jest obce również w systemie prawnym Serbii. Ustrojodawca serbski deklaruje, że władza sądownicza w Republice Serbii jest jednolita, należy ona do sądów powszechnych i do sądów specjalnych, przy czym szczegóły określa ustawa<sup>962</sup>. Ustawodawca podkonstytucyjny powołał w 2010 r. jednoinstancyjny sąd administracyjny (*Upravni sud*)<sup>963</sup>. Skargę w postępowaniu sądowym wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego, który następnie przesyła ją organowi administracji, który z kolei jest zobowiązany do przedłożenia sądowi akt sprawy i odpowiedzi na skargę<sup>964</sup>. Zgodnie z art. 30 *Закон о управним споровима* z 2009 r., nieprzesłanie przez organ akt administracyjnych sądowi powoduje rozpoznanie sprawy z pominięciem tych akt. Przypomina to instytucję znaną z krajowego art. 55 § 2 p.p.s.a. Istotniejszy wydaje się jednak przepis art. 75 powołanej ustawy, zgodnie z którym osoba stojąca na czele organu administracji, który nie wykonał obowiązku przekazania akt sądowi administracyjnemu, może zostać przez sąd ukarany grzywną w wysokości od 10 000 do 50 000 dinarów, przy czym przepis ten wprost wskazuje, że grzywna może być ponowiona<sup>965</sup> – co w Polsce było przedmiotem wątpliwości doktryny i orzecznictwa<sup>966</sup>.

Na bliskiej nam geograficznie i kulturowo Słowacji nie wprowadzono odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego<sup>967</sup>, natomiast sądową kontrolę administracji sprawują sądy powszechne<sup>968</sup>. Jakkolwiek powództwo przeciwko organowi administracji jest wnoszone

---

<sup>960</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>961</sup> Por. W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 56.

<sup>962</sup> Por. J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013, s. 69; E. Bujwid-Kurek (tłum.), *Konstytucja Republiki Serbii*, Warszawa 2018, s. 95.

<sup>963</sup> Por. R. Radošević, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Serbii*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 108-109.

<sup>964</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>965</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/111/6> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>966</sup> Zob. w tym zakresie rozważania w rozdziale poświęconym analizie regulacji.

<sup>967</sup> Por. G. Chmielewski, *Słowacja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 238.

<sup>968</sup> Por. W. Chróścielewski, *Słowacja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005, s. 279; D. Gandžalová, *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, nr 2, s. 19-20, 24-25; cyt. za: A. Ziółkowska, *Wznowienie postępowania w słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. CXV, s. 151; G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 86; G. Chmielewski,

bezpośrednio do sądu, to jednak sąd ten wzywa organ administracji do przedłożenia akt administracyjnych. Niewykonanie tego obowiązku może skutkować nałożeniem na organ grzywny do wysokości 1640 €<sup>969</sup>, co jako żywo przypomina polską regulację art. 55 § 1 p.p.s.a. Trzeba wspomnieć, że o ile Słowacy przyjęli ustawę zasadniczą o 5 lat wcześniej, niż miało to miejsce w Polsce, o tyle tamtejsza Konstytucja była w kolejnych latach znacznie częściej, niż Konstytucja RP, nowelizowana<sup>970</sup>. Żadna z wersji ustawy zasadniczej nie przewidywała jednak powołania odrębnego pionu sądownictwa służącego kontroli administracji publicznej. Regulacja dotycząca systemu sądownictwa jest zresztą w Konstytucji Republiki Słowackiej nad wyraz lakoniczna. Zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy zasadniczej, w Republice Słowackiej wykonywanie sądownictwa należy do niezawisłych i bezstronnych sądów. Kwestię tę nieznacznie tylko ustrojodawca słowacki doprecyzowuje w art. 143 ust. 1 wskazując, że system sądów tworzą Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej i inne sądy. Uszczegółowienie tego zagadnienia pozostawiono ustawodawcy zwykłemu (art. 143 ust. 2 Konstytucji). W piśmiennictwie słowackim pojawiają się natomiast postulaty *de lege ferenda* uchwalenia odrębnego kodeksu sądownictwa administracyjnego<sup>971</sup>.

Prawo do ochrony sądowej i uczciwego procesu przewidziano w Konstytucji Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.<sup>972</sup> Zgodnie zatem z art. 15 ustawy zasadniczej, zapewnia się sądową ochronę praw człowieka i podstawowych wolności a także prawo do uchylania następstw ich naruszenia. Artykuł 23 Konstytucji stanowi zaś, że każdy ma prawo do rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą o jego prawach i obowiązkach, a także o wniesionym przeciw niemu oskarżeniu. Wprawdzie ustrojodawca słoweński nie przewidział wprost funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, jednak uwagę zwraca art. 26 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy, kto poniósł szkodę w związku z bezprawnymi działaniami urzędowymi lub jakimikolwiek czynnościami organu państwowego, organu wspólnoty lokalnej lub osoby urzędowej, ma prawo do odszkodowania. Na mocy ustawy o sporze administracyjnym z 1997 r. spory z zakresu administracji publicznej w pierwszej instancji rozstrzyga Sąd Administracyjny, zaś w drugiej instancji Sąd Najwyższy Słowenii<sup>973</sup>. Zgodnie z art. 29 (1) powołanej ustawy, pismo inicjujące proces sądowy składa się bezpośrednio w sędzie. Z kolei art. 38 (3) ustawy zobowiązuje pozwany organ administracji do doręczenia sądowi administracyjnemu

---

*Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22), s. 171.

<sup>969</sup> § 250d (1) ustawy nr 99/1963, *Občiansky súdny poriadok*.

<sup>970</sup> Por. K. Skotnicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003, s. 18-39.

<sup>971</sup> Por. E. Závadská, *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktualných problémov)*, „Právny obzor” 2007, nr 5, s. 398-412; cyt. za: G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011, s. 153.

<sup>972</sup> Por. P. Winczorek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1994, s. 12.

<sup>973</sup> Por. P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 52-53.



kompletnych akt postępowania administracyjnego, pod rygorem rozpoznania sprawy z ich pominięciem<sup>974</sup>.

Najwyższą władzę wymiaru sprawiedliwości w Szwajcarii stanowi Trybunał Federalny (należy też wspomnieć, że w Lucernie funkcjonuje Federalny Trybunał Ubezpieczeń, będący w istocie wydziałem Trybunału Federalnego). Niższą instancją stanowią natomiast sądy kantonalne. Przykładem może być Sąd Administracyjny Kantonu Argowia (*Verwaltungsgericht*), rozpoznający zażalenia na decyzje władz administracyjnych, powództwa prawno-administracyjne itp., przy czym zakres kognicji tego sądu znacząco różni się względem polskiego porządku prawnego (obejmuje np. sprawy z zakresu ksiąg wieczystych, czy też prawa opiekuńczego)<sup>975</sup>. Niektóre sprawy są jednak rozpoznawane jednoinstancyjnie przez Trybunał Federalny, przykładowo decyzje komisji odwoławczych w sprawach celnych mogą być zaskarżone do Trybunału Federalnego<sup>976</sup>. Jakkolwiek konstytucyjne podstawy funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wprowadzono w życie nowelą szwajcarskiej ustawy zasadniczej z 1914 r., to jednak o ustanowieniu sądownictwa administracyjnego w tym kraju można mówić dopiero po roku 1968 r. kiedy to znacząco zmodyfikowano ustawodawstwo zwykłe w zakresie procedury administracyjnej i organizacji sądownictwa<sup>977</sup>. Pisma inicjujące proces sądowy są jednak wnoszone wprost do sądu.

Warto zauważyć, że pewną specyfiką charakteryzuje się system konstytucyjny Szwecji, albowiem nie występuje w nim jedna ustawa zasadnicza, a kilka aktów prawnych o charakterze konstytucyjnym<sup>978</sup>. Zgodnie z § 8<sup>1</sup> Aktu o formie rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (tekst jednolity z 26 listopada 1998 r.) sprawiedliwość wymierzają sądy, a administrację publiczną sprawują państwowe i gminne władze publiczne. W rozdziale 11 tego Aktu, w § 1<sup>1</sup> przewidziano utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Regeringsträtten högsta*)<sup>979</sup>. Tym, co istotnie odróżnia uprawnienia sądu administracyjnego w Szwecji od regulacji krajowej jest wyposażenie w prawo do merytorycznego orzekania przez szwedzkie sądy<sup>980</sup>.

<sup>974</sup> <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4732#> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>975</sup> Por. T. Brancki, *System konstytucyjny Kantonu Argowia*, Chełm 2013, s. 134-138.

<sup>976</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 60-62.

<sup>977</sup> Por. T. Górzyńska, *Szwajcaria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 233 i n.

<sup>978</sup> Por. M. Grzybowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Szwecji*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 5-19; B. Przywora, A. Wróbel, *O osobliwościach posiedzeń szwedzkiego Riksdagu i Sejmu RP w warunkach pandemii COVID-19*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022, s. 475.

<sup>979</sup> Por. M. Grzybowski, *Państwa nordyckie...*, s. 187 i n.

<sup>980</sup> Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 533. Trzeba natomiast pamiętać o ostatnich reformach polskiej procedury sądowniczo-administracyjnej (zwłaszcza należy mieć tu na myśli reformę z 2015 r.), znacznie rozszerzających zakres merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Zagadnienie to pozostaje jednak poza głównym nurtem rozważań prowadzonych w ramach tej rozprawy.

Z punktu widzenia tematu niniejszej dysertacji istotne jest to, że ustawodawca szwedzki przyjął – podobnie jak ma to miejsce w Polsce – pośredni tryb wnoszenia środków zaskarżenia do sądu administracyjnego. Co do zasady organ zobowiązany jest bezwzględnie przekazać odwołanie sądowi, jednak w odróżnieniu od polskiej regulacji, szwedzki prawodawca przewidział od tej zasady dwa istotne wyjątki. Wedle § 28 ustawy z dnia 4 czerwca 1971 r. o postępowaniu sądowoadministracyjnym, obowiązek przekazania odwołania sądowi administracyjnemu jest wyłączony w razie skorzystania przez organ administracji z możliwości autokontroli. W takiej sytuacji przyjmuje się, że odwołanie wygasło (przypomina to pierwotnie obowiązującą w latach 1980-1995 regulację polską). Organ nie przekazuje również sądowi odwołania, które z przyczyn formalnych podlega odrzuceniu<sup>981</sup>. Należy wskazać, że z punktu widzenia gwarancji procesowych skarżącego, szwedzkie rozwiązania przewidujące szerokie uprawnienia organu administracji do oceny dopuszczalności wniesienia odwołania do sądu i zasadności jego przekazania sądowi, zasługują na zdecydowaną negatywną ocenę, aczkolwiek jest to ocena dokonywana z polskiego punktu widzenia – niepodobna wykluczyć, że w Szwecji regulacja ta całkowicie zdaje egzamin.

Sądownictwo administracyjne w Turcji początkowo wzorowano było na modelu francuskim. Do 1982 roku rolę sądów administracyjnych pełniły izby orzekające Rady Stanu. Zmiany w administracji publicznej sprawiły, że spory z tego zakresu zostały poddane pod osąd sądów administracyjnych i sądów podatkowych. Drugą instancję stanowią regionalne sądy administracyjne, instancją rewizyjną zaś jest Rada Stanu<sup>982</sup>. Zgodnie z art. 155 ustawy zasadniczej, Rada Stanu jest ostateczną instancją rozpatrującą postanowienia i wyroki wydane przez sądy<sup>983</sup>. Skargi wnosi się jednak wprost do sądu, stąd ustawodawca turecki nie przewidział instytucji dyscyplinujących organy administracji publicznej w razie przetrzymania skargi. Ciekawostką na gruncie tureckiego postępowania sądowoadministracyjnego jest ustanowienie w art. 157 ustawy zasadniczej Najwyższego Wojskowego Sądu Administracyjnego, który rozstrzyga spory powstałe w wyniku aktów i działań administracyjnych dotyczących osób pełniących służbę wojskową, nawet wówczas, gdy akty te zostały podjęte przez władze cywilne<sup>984</sup>.

Jak stanowi art. 124 Konstytucji Ukrainy uchwalonej na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku, wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Konstytucyjny

---

<sup>981</sup> Por. E. Wójcicka, *Szwecja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 278.

<sup>982</sup> Por. A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 75-77.

<sup>983</sup> Por. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu (tłum.), *Konstytucja Republiki Tureckiej*, Warszawa 2013, s. 155.

<sup>984</sup> Ibidem, s. 157.

Ukrainy i sądy powszechne<sup>985</sup>. *Prima vista* wydawać by się zatem mogło, że ustrojodawca ukraiński odstąpił od powołania sądownictwa administracyjnego. Należy jednak pamiętać o brzmieniu art. 55 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdemu gwarantuje się prawo zaskarżenia w sądzie decyzji, działań lub bezczynności organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego i osób pełniących funkcje publiczne i urzędowe. Sądy powszechne przeto rozpoznają nie tylko sprawy z zakresu prawa cywilnego i karnego, ale również spory administracyjnoprawne<sup>986</sup>. Warty podkreślenia jest natomiast to, że istotne zmiany w tym zakresie wprowadzono w 2016 r., kiedy to utworzono odrębne sądownictwo administracyjne sprawujące kontrolę legalności działania administracji publicznej. Obecnie system sądownictwa administracyjnego na Ukrainie stanowią rejonowe sądy administracyjne, apelacyjne sądy administracyjne i Sąd Najwyższy<sup>987</sup>. Zgodnie z art. 104 *Кодекс Адміністративного Судочинства України* skargi wnosi się bezpośrednio do sądu administracyjnego. Ustawodawca ukraiński nie przewidział zatem konstrukcji procesowych zbliżonych do rodzimego art. 55 § 1 p.p.s.a.

Tytułem pewnej ciekawostki należy wskazać, że system prawny Watykanu jest swego rodzaju hybrydą prawa kanonicznego, prawa włoskiego i własnych rozwiązań prawnych Watykanu<sup>988</sup>. Władza sądownicza sprawowana jest w imieniu papieża, który może ingerować w orzeczenia sądowe<sup>989</sup>. Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej posiada kompetencję do rozstrzygania o legalności aktu administracyjnego, przy czym odwołanie może dotyczyć również warstwy merytorycznej aktu<sup>990</sup>. Tamtejszy system prawny nie dostarcza jednak interesującego tworzywa porównawczego gdy idzie o dyscyplinowanie administracji publicznej przez sądy.

Co prawda zgodnie z § 45 (1) Konstytucji Republiki Węgierskiej uchwalonej 18 sierpnia 1949 r., w Republice Węgierskiej wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy Republiki Węgierskiej, sądy apelacyjne, Sąd Stołeczny i sądy wojewódzkie oraz sądy miejscowe i sądy pracy<sup>991</sup>, czyli nie wyodrębniono w tamtejszym prawodawstwie sądownictwa administracyjnego jako osobnego pionu organów ochrony prawnej, nie oznacza to jednak zaniechania przez tamtejszego ustrojodawcę sądowej kontroli administracji

---

<sup>985</sup> Por. E. Toczek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku*, L. Gardocki (red.), Warszawa 1999, s. 20; E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 23. Szerzej na ten temat, zob.: A.G. Sliusarenko, M.W. Tomienko, *Istoria ukraińskiej konstytucji*, Kyjów 1993; A.P. Zajec, *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6, s. 51-64.

<sup>986</sup> Por. E. Zieliński, *System...*, s. 91.

<sup>987</sup> Por. L. Zuieva, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Ukrainie*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 142-143.

<sup>988</sup> Por. F. Clementi, *Città del Vaticano*, Bologna 2009, s. 89; cyt. za: A. Gaca, S. Oder, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Państwa Miasto Watykan*, Warszawa 2020, s. 268.

<sup>989</sup> Por. F. Longchamps de Bérier, M. Zubik, *Wstęp*, [w:] *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2008, s. 29-30.

<sup>990</sup> Por. A. Gaca, S. Oder, Z. Witkowski, *Podstawy...*, s. 342-343.

<sup>991</sup> Por. W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002, s. 25.

publicznej. Przeciwnie, wedle § 50 (2) węgierskiej ustawy zasadniczej, Sąd kontroluje legalność decyzji administracyjnych<sup>992</sup>. O ile kontrola działań węgierskiej administracji publicznej sprawowana jest przez sądy powszechne, o tyle w 2017 r. wprowadzono w życie regulację ustawową kształtującą procedurę sądowej kontroli administracji odrębnie (choć w sposób powiązany) od procedury cywilnej<sup>993</sup>. Tryb wnoszenia skarg inicjujących postępowanie sądoadministracyjne jest zbliżony do tego obowiązującego w Polsce. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który jest zobowiązany przekazać tę skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Dotyczy to jednak wyłącznie skarg na akty i czynności, ponieważ skargi na bezczynność należy wnosić bezpośrednio do właściwego sądu<sup>994</sup>. Zgodnie z § 30 *törvény a közigazgatási perrendtartásról*, grzywna wymierzona przez węgierski sąd może wynosić nawet do 1 miliona forintów, przy czym może być ona nałożona zarówno na organ administracji, jak i na konkretną osobę fizyczną stojącą na czele tego organu. Przepis ten wskazuje wprost, że w razie powtarzającego się naruszenia prawa, grzywna może być ponawiana<sup>995</sup>.

Podwójna jurysdykcja występuje z kolei we Włoszech, gdzie kontrola administracji sprawowana jest przez sądy administracyjne lub sądy powszechne, przy czym sądy powszechne właściwe są w przypadku naruszenia przez administrację praw podmiotowych, zaś sądy administracyjne rozpoznają zarzuty naruszenia interesów prawnych<sup>996</sup>. Specyficznym organem jest Rada Stanu, która z jednej strony jest organem doradczym Rady Ministrów, z drugiej zaś strony jest naczelną instancją włoskiego sądownictwa administracyjnego<sup>997</sup>. Pośród organów ochrony prawnej we Włoszech odnaleźć można wyspecjalizowane organy sądowe rozpoznające spory z zakresu administracji publicznej, tj. Trybunał Obrachunkowy jak również Trybunały Wód Publicznych<sup>998</sup>. Zgodnie z art. 103 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., Rada Stanu i inne organy sądownictwa administracyjnego rozpoznają spory dotyczące administracji publicznej i odnoszące się do uzasadnionych interesów i, w szczególnych sferach wskazanych w ustawie, również praw podmiotowych osób tej administracji podległych. Artykuł 113 włoskiej Konstytucji wskazuje nadto, że przeciwko aktom administracji publicznej zawsze dopuszczalna jest sądowa ochrona praw i uzasadnionych interesów przed organami sądownictwa powszechnego i administra-

---

<sup>992</sup> Por. W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 63.

<sup>993</sup> Por. B.É. Barsi-Fodor, *Reformy sądownictwa administracyjnego na Węgrzech*, „Studia Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 57.

<sup>994</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>995</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700001.tv> [dostęp: 9 września 2022 r.].

<sup>996</sup> Por. G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010, s. 415 oraz F. Lemetre, R. Miranda, *Diritto amministrativo*, Napoli 2011, s. 397.

<sup>997</sup> Por. Z. Witkowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Włoch*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2004, s. 33. Szerzej na ten temat: Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.

<sup>998</sup> Por. Z. Witkowski, *Włochy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990, s. 102-103.

cyjnego. Taka ochrona sądowa nie może być wyłączona lub ograniczona do szczególnych środków odwoławczych albo wobec określonych kategorii aktów. Ustawa określa, jakie organy sądownictwa mogą uchylać akty administracji publicznej w sytuacjach i ze skutkami przewidzianymi w samej tej ustawie. Skargi do włoskich sądów administracyjnych są wnoszone bezpośrednio, natomiast powiadamiając organ administracji o wniesionej skargi sąd zobowiązuje równocześnie do przesłania akt postępowania administracyjnego<sup>999</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Porównanie różnych procedur obowiązujących w Polsce prowadzi do interesujących konkluzji. O ile bowiem normą jest wnoszenie środków prawnych za pośrednictwem organu, którego działalność jest przedmiotem danego środka, o tyle procedura sądownoadministracyjna jest jedyną, która wprowadza grzywnę wymierzaną organowi administracji jako środek zabezpieczający prawo skarżącego do sądu. Należy jednak wskazać, że o ile w pozostałych procedurach podmiot wnoszący dany środek prawny może skorzystać z przysługujących mu środków zwalczania opieszałości organu w przekazaniu tego środka, takich jak ponaglenie czy skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania, o tyle środki te nie są dostępne skarżącemu na styku procedur administracyjnej i sądownoadministracyjnej, stąd konieczność zabezpieczenia realizacji prawa do sądu za pomocą grzywny. Pewnym zaskoczeniem jest procedura wnoszenia skarg do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, która jest niemal powieleniem procedury wnoszenia skarg do WSA, lecz w tym przypadku nie przewidziano żadnego środka prawnego na wypadek uchybienia przez organ administracji obowiązkowi przekazania skargi sądowi. Wymaga to, jak się wydaje, pilnej interwencji ustawodawcy.

Co się tyczy porządków prawnych innych państw, można przyjąć, że rozwiązanie występujące w Polsce, a polegające na wprowadzeniu pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, z jednoczesnym zabezpieczeniem realizacji prawa do sądu skarżącego za pomocą grzywny wymierzanej organowi administracji zwlekającemu z realizacją obowiązku przekazania skargi, jest rozwiązaniem spotykanym na świecie nieczęsto. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w większości państw naszego globu nie wykształcił się odrębny pion sądownictwa administracyjnego, ewentualnie ukształtowały się

---

<sup>999</sup> Por. art. 21 *Istituzione dei tribunali amministrativi regionali, Legge de 6 dicembre 1971, n. 1034, Gazzetta Ufficiale n. 314 del 13 dicembre 1971*; [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwyqr34436AhViSoKHSY3D8QQFn0ECAMQAw&url=http%3A%2F%2Fpresidenza.governo.it%2FUSRI%2Fmagistrature%2Fnorme%2F1034\\_1971.pdf&usq=AOvVaw371CFmtyaZknbe0zaGBaU](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwyqr34436AhViSoKHSY3D8QQFn0ECAMQAw&url=http%3A%2F%2Fpresidenza.governo.it%2FUSRI%2Fmagistrature%2Fnorme%2F1034_1971.pdf&usq=AOvVaw371CFmtyaZknbe0zaGBaU) [dostęp: 9 września 2022 r.].

organy sprawujące wprawdzie kontrolę administracji publicznej, jednak takie, co do których można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wykazują one istotne cechy dystynktywne sądu. Jak jednak wskazano na wstępie, to jaki rodzaj sądów rozpoznaje spory jednostki z władzą publiczną, wydaje się być w kontekście prowadzonych badań sprawą drugorzędną. Znacznie istotniejsze jest to, jaki tryb inicjowania postępowania sądowego przewidział ustawodawca, gdyż od tego, czy pismo inicjujące proces wnosi się bezpośrednio do sądu, czy też za pośrednictwem atakowanego organu administracji publicznej, co do zasady uzależnione jest zastosowanie przez prawodawcę ewentualnych środków zabezpieczających pełną realizację prawa do sądu na wypadek przetrzymania skargi przez organ administracji. W tym kontekście należy wskazać, że w większości państw przyjęto model bezpośredniego wnoszenia skarg (pozwów, odwołań<sup>1000</sup>) do sądu, który winien rozstrzygnąć spór. Kraje, które zdecydowały się na pośredniczącą rolę organu administracji publicznej, zasadniczo stosują środki prawne zbliżone do tych występujących w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli możliwość ukarania grzywną organu administracji za obstrukcję procesową. Co jednak bardziej interesujące, również w krajach przewidujących bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądu, ustawodawcom zdarza się wprowadzać środki dyscyplinowania władzy publicznej, gdy ta zwleka – przykładowo – z przekazaniem akt sprawy sądowi.

Znakomita większość omówionych porządków prawnych nie dostarcza interesujących badawczo wzorców, które można byłoby implementować do prawodawstwa krajowego. Na negatywną – gdy idzie o możliwość zastosowanie tamtejszych rozwiązań na gruncie polskim – ocenę, zasługuje np. ustawodawstwo szwedzkie, dające organom administracji publicznej dużą (moim zdaniem – zbyt dużą) swobodę w ocenie prawidłowości wniesionej skargi, co może odbywać się kosztem realizacji prawa do sądu strony skarżącej. Wydaje się, że nie należy czerpać wzorców z regulacji szwedzkiej, choć być może wynika to po prostu z innego poziomu kultury prawnej – tak społeczeństw, jak i organów administracji publicznej. Należy przypuszczać, że wyposażenie krajowych organów administracji w tak daleko idące możliwości ingerencji w proces sądowy, jak ma to miejsce w Szwecji, w wielu przypadkach prowadziło by wprost do naruszenia, albo wręcz zniweczenia prawa do sądu strony skarżącej.

Interesującym wzorcem może być natomiast Hiszpania, gdzie nie tylko grzywnę można nałożyć z urzędu (w Polsce wymagany jest wniosek skarżącego w tym zakresie), ale grzywna ta jest przez sąd ponawiana w ściśle określonych przez ustawodawcę (w dodatku wyjątkowo krótkich) odstępach czasowych, zaś trzykrotne jej wymierzenie jest równoznaczne

---

<sup>1000</sup> Nazewnictwo pisma inicjującego spór sądowy jednostki z administracją publiczną bywa różne. Dodatkowo należy mieć na uwadze niuanse językowe i możliwość rozmaitego tłumaczenia danego zwrotu.

z powiadomieniem o naruszeniu prawa prokuratury. Regulację tę należy powiązać z wcześniejszymi rozważaniami obejmującymi kwestię popełnienia przez urzędnika, który zaniechał terminowego przekazania skargi sądowi administracyjnemu, występku niedopełnienia obowiązków służbowych penalizowanego w ustawie karnej. Wydaje się zatem, że nawet bez konieczności zmiany stanu normatywnego, w polskich realiach istnieje możliwość informowania organów ścigania przez sądy administracyjne o przypadkach naruszenia obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a., stwierdzonych prawomocnym postanowieniem wydanym na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Na uwagę zasługuje również regulacja bułgarska zobowiązująca organ administracji do powiadomienia skarżącego o fakcie przekazania skargi sądowi administracyjnemu. W praktyce bowiem, w obowiązującym aktualnie w Polsce stanie prawnym, skarżący nie ma wiedzy dotyczącej wykonania czy też niewykonania przez organ administracji publicznej ciążących na nim obowiązków, do czasu aż otrzyma korespondencję z sądu administracyjnego (na ogół w postaci odpisu odpowiedzi na skargę). Wiedzę tę można oczywiście w prosty sposób pozyskać telefonicznie lub e-mailowo w Wydziałach Informacji Sądowej. Wydaje się jednak, że zobligowanie organów administracji do zawiadamiania skarżącego o fakcie przekazania skargi sądowi, czy wręcz do przesyłania bezpośrednio skarżącemu odpisu odpowiedzi na skargę (do wiadomości), nie będzie stanowiło obowiązku przesadnie obciążającego organy, a z pewnością korzystnie wpłynie na realizację prawa do sądu, zwłaszcza z punktu widzenia równości broni stron postępowania.

Pewnym mankamentem rodzimej regulacji jest obciążanie grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. organu administracji publicznej (a zatem ogółu społeczeństwa jako podatników), nie zaś konkretnej osoby fizycznej winnej zaniechania. Tu również należy zwrócić uwagę na regulację bułgarską, dającą możliwość ukarania grzywną konkretnego urzędnika, który jest odpowiedzialny za niedopełnienie obowiązków przez organ. Z kolei ustawodawca macedoński wskazuje wręcz konkretny procent wynagrodzenia urzędnika, jako graniczną wysokość wymierzonej grzywny, co pozwala na elastyczne dopasowanie wysokości sankcji do możliwości zarobkowych ukaranego. Zdaje się to współgrać z dyrektywami wymiaru kar pieniężnych znanymi z prawa karnego materialnego. O ile wymienione regulacje przewidują ukaranie konkretnego urzędnika winnego zaniedbania, o tyle prawodawca serbski wskazuje na piastuna organu, czy też osobę stojącą na czele organu kolegiального. Wartą rozważenia wydaje się zatem kwestia, czy bardziej zasadne jest karanie osoby stojącej na czele danego urzędu, czy też konkretnego urzędnika, którego zadaniem było przekazanie skargi do sądu administracyjnego. Z jednej strony osoba stojąca na czele urzędu jest ponosi

odpowiedzialność za postępowanie zatrudnionych w nim urzędników, z drugiej jednak strony zasada indywidualizacji odpowiedzialności penalnej wydaje się sprzeciwiać karaniu zwierzchnika urzędu w sytuacji, gdy zaniechania przesłania skargi dopuścił się jeden z podległych mu urzędników, zaś on sam być może w ogóle nie miał wiedzy o prowadzonym postępowaniu i o wniesionej skardze. Należy wskazać, że odpowiedzialność za podległy personel na zasadzie ryzyka jest reżimem charakterystycznym dla prawa cywilnego. Grzywnie wymierzanej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. bliżej natomiast do szeroko rozumianego prawa penalnego, gdzie odpowiedzialnością za konkretny czyn objęty jest sprawca tego czynu w zakresie swojego zawinienia. Uważam, że mając na względzie ewidentnie penalny charakter grzywny wymierzanej na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., należałoby opowiedzieć się raczej za indywidualizacją odpowiedzialności i tym samym za wymierzaniem grzywny konkretnej osobie, która nie dopełniła obowiązku przekazania skargi do sądu, nie zaś piastunowi organu (czy też osobie stojącej na czele organu kolegiального).

Kończąc rozważania natury komparatystycznej należy zwrócić jeszcze uwagę na wprowadzoną przez ustawodawcę francuskiego grzywnę okresową. Mocą jednego orzeczenia sądu, grzywna ta jest wymierzana w określonej wysokości, w określonych odstępach czasu, do chwili wykonania ciężącego na organie administracji publicznej obowiązku. Jest to regulacja wygodniejsza do zastosowania od regulacji hiszpańskiej, gdyż nie wymaga ponownego wydawania orzeczeń w przedmiocie wymierzenia kolejnych grzywn. W mojej ocenie alternatywnie można byłoby jeszcze rozważyć sumę pieniężną przyznawaną okresowo skarżącemu (na wzór obecnej regulacji art. 154 § 7 p.p.s.a.). Przy czym alternatywę, o której mowa, należałoby traktować w kategoriach alternatywy łącznej. Nie ma bowiem przeszkód, by mocą danego orzeczenia sąd administracyjny nałożył okresową grzywnę i okresową sumę pieniężną wpłacaną na rzecz skarżącego – w takich samych albo w różnych wysokościach i odstępach czasowych. Takie rozwiązanie zwiększyłoby zakres dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej i umożliwiłoby elastyczne dopasowanie nakładanej przez sąd administracyjny sankcji do konkretnego przypadku naruszenia prawa. Rozważania te należy jednak rozwinąć na etapie formułowania postulatów *lege ferenda*.



## Konkluzje i postulaty *de lege ferenda*

Absolutnym truizmem jest dziś twierdzenie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej<sup>1001</sup>. Jak trafnie wywiedziono w piśmiennictwie, „kontrola administracji, niezależnie od jej miejsca w systemie administrowania, jest częścią tego systemu, działa na rzecz jego doskonalenia, usprawnienia, ustabilizowania”<sup>1002</sup>. Słusznie przy tym dostrzeżono, że o ile co do zasady kontrolę należy rozumieć jako sprawdzenie działalności jakiegoś podmiotu, porównanie sytuacji zastanej do sytuacji pożądanej i postawienie określonych wniosków<sup>1003</sup>, o tyle działalność sądów administracyjnych jest raczej zbliżona do nadzoru, albowiem sądy te zostały wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty służące wymuszaniu na organach administracji określonego działania<sup>1004</sup>. Już w piśmiennictwie międzywojennym dostrzeżono, że „kontrola niezawisłych sądów nad działalnością administracji jest jedną z podstawowych przesłanek ustrojowych ładu prawnego

---

<sup>1001</sup> Por. W. Orłowski, *Instytucjonalne gwarancje podziału władzy i systemu rządów*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009, s. 132; E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021, s. 90-93; J. Bodio, *Sądy administracyjne*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, Kraków 2005, s. 65; K. Ziemiński, *Czy procedury administracyjne i sądowniczo-administracyjne odpowiadają współczesnym potrzebom?*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), Warszawa 2018, s. 338; A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 23; A. Mariański, *Skarga kasacyjna – ocena rozwiązań i praktyki orzeczniczej*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11, s. 32 i n.; J. Majewski, *Uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie o klubowym zakazie stadionowym w świetle kompetencji sądów administracyjnych do kontroli działalności organów administracji publicznej*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 14, s. 773 i n.; J. Pinkowski, *Zakres i problemy sądowej kontroli pisemnych interpretacji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2006, nr 1, s. 35 i n. Na marginesie przyjdzie pozostawić dyskusję dotyczącą dystynkcji zachodzącej pomiędzy pojęciami „kontrola administracji publicznej” a „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Niekoniecznie zresztą zwroty te muszą ze sobą kolidować, wskazuje się bowiem, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę administracji; por. D. Danecka, *„Wymiar sprawiedliwości” a „kontrola” sprawowana przez sądy administracyjne w zakresie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2017, s. 107-117; J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 101; P.M. Malinowski, *Czynności procesowe sądu administracyjnego – uwagi ogólne*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 3, s. 26 i n.; Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 21-34; M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 34-51; B. Adamiak, *Koncepcja prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 1, s. 276-277; P. Artymionek, *Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2013, nr 3508, s. 7-16; K. Kiczka, *Z zagadnień sądowniczo-administracyjnej kontroli administracji gospodarczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977, s. 167-177; J. Borkowski, *Zakres właściwości NSA. Glosa do uchwały SN z dnia 27 października 1999 r.*, III ZP 9/99, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 108-113; A. Hanusz, *Kontrola sądowniczo-administracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 20-35.

<sup>1002</sup> J.P. Tarno, M.A. Król, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1 (82), s. 9.

<sup>1003</sup> Por. B. Majchrzak, [w:] *Nauka administracji*, Z. Cieślak (red.), wyd. 1, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>1004</sup> Por. W. Federczyk, *Specyfika...*, s. 205.

w Państwie”<sup>1005</sup>. Bez wątpienia rację ma Karolina Muzyczka, gdy wskazuje, że „sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań organów administracji. Rola sądu administracyjnego sprowadza się bowiem do badania (korygowania) działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a nie do zastępowania ich w załatwianiu spraw przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie”<sup>1006</sup>. Słusznie zatem dostrzega się, że różnica pomiędzy sądową kontrolą administracji publicznej a załatwianiem spraw administracyjnych (czym zajmują się np. sądy powszechne, rozpoznające spory dotyczące decyzji administracyjnych), jest wyraźna<sup>1007</sup>. W kontekście tematyki niniejszej dysertacji nie sposób jednak pominąć istotnej funkcji, jaką pełnią sądy administracyjne kontrolujące administrację publiczną, a mianowicie ochrony obywatela przed wszechwładzą administracji<sup>1008</sup>. Postępowanie sądowe wszczynane jest na zasadzie skargowości, stąd u podstaw każdego procesu przed sądem administracyjnym leży potrzeba ochrony praw jednostki<sup>1009</sup>.

Zasadnym okazał się zatem wybór instytucji grzywny wymierzanej przez sądy organom administracji w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jako tematu dysertacji. Przeprowadzone badania pozwoliły bowiem naświetlić pozytywy i mankamenty omawianej regulacji przez pryzmat analizy kompletu normatywnego. Regulacji – jak się okazuje – niebywale istotnej, albowiem mającej na celu zabezpieczenie realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego, a zatem do sądowej kontroli administracji publicznej. Badania pokazały, że aktualny kształt omówionej regulacji zabezpiecza realizację tego prawa nie w pełni, co w pewnym istotnym zakresie da się zniwelować. Trzeba zwrócić uwagę i na to, że z orzecznictwa sądów administracyjnych wynikają istotne konsekwencje dla polityki stosowania prawa przez organy administracji publicznej<sup>1010</sup>. Chodzi tu moim zdaniem nie tylko o praktykę stosowania prawa materialnego przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw administracyjnych, ale znacznie szerzej, również o praktykę stosowania norm proceduralnych i to zarówno w ramach właściwej organom procedury administracyjnej, jak i w ramach procedury sądowej zainicjowanej skargą do sądu administracyjnego. W tym ostatnim

---

<sup>1005</sup> S. Urbanowicz, *Kontrola sądowa nad działalnością administracyjną*, „Palestra” 1938, nr 5, s. 418.

<sup>1006</sup> K. Muzyczka, *Prawo do sądu...*, s. 82.

<sup>1007</sup> Por. R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 26.

<sup>1008</sup> Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 83 i n.

<sup>1009</sup> Tyczy się to również postępowań, które można by określić mianem swoistych, takich jak postępowania w przedmiocie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych czy też postępowania uchwałodawcze. O ile bowiem z reguły postępowań tych nie inicjuje jednostka, o tyle zawsze ostatecznym ich celem jest ochrona praw obywatela.

<sup>1010</sup> Por. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 349.

kontekście orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie grzywien za nieprzekazanie skargi powinno wywierać wpływ na respektowanie przez organy administracji publicznej prawa jednostki do sądu.

Zasada dostępności wymiaru sprawiedliwości bywa nie tyle wiązana, co wręcz wywodzona z zasady państwa prawnego<sup>1011</sup>. Zdaniem niektórych autorów, działalność sądów administracyjnych wręcz współtworzy zasadę praworządności<sup>1012</sup>. Należy przy tym wskazać, że praworządność w ujęciu minimalistycznym oznacza zgodne z prawem zachowanie organów państwa<sup>1013</sup>. Zwolennicy koncepcji odmiennej wskazują, iż praworządność należy rozumieć szerzej, a zatem nie tylko jako zgodne z prawem zachowanie organów władzy publicznej, ale też wszystkich innych podmiotów prawa<sup>1014</sup>. Sądowa kontrola działania władz publicznych jest elementem zasady praworządności, na której oparta jest Unia Europejska<sup>1015</sup>. Istotą działalności sądownictwa administracyjnego jest zabezpieczenie jednostki przed nadużyciami ze strony władzy publicznej<sup>1016</sup>. U źródeł utworzenia tego pionu sądownictwa legły dwie przesłanki: przekonanie o prawie do dobrego zarządzania i przekonanie o konieczności kontroli legalności działań administracji publicznej<sup>1017</sup>. W piśmiennictwie

---

<sup>1011</sup> Por. J. Raz, *The Rule of Law and its Virtue*, "Law Quarterly Review" 1977, nr 93, s. 208; cyt. za: J. Supernat, *Rządy prawa...*, s. 118-119.

<sup>1012</sup> Por. K. Kozłowski, *Rola zasady „good governance” w wyznaczaniu standardu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego – rys konstytucyjnoprawny*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, s. 216.

<sup>1013</sup> Por. K. Opalek, *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 10, s. 532-533; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 282-283; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; A. Łopatka, J. Nowaczyk, S. Wąsowicz, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Poznań 1962, s. 343; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; W. Lang, *Wymogi praworządności*, „Prawo i Życie” 1971, nr 3, s. 1; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; W. Zakrzewski, *Parę uwag o zagadnieniu praworządności*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 7-8, s. 217; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9.

<sup>1014</sup> Por. O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia...*, s. 245, 249; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; G. Auscaler, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 5-6, s. 837-838; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; H. Rot, *Kilka uwag o praworządności*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7, s. 202; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9; M. Mazur, *Na marginesie zagadnienia praworządności*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 4, s. 639; cyt. za: J. Nowacki, *Praworządność...*, s. 9.

<sup>1015</sup> Por. wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, „*Les Verts*” vs. *Parlament Europejski*, Legalis nr 95646.

<sup>1016</sup> Por. J. Małecki, [w:] *Podatki i prawo podatkowe*, A. Gomułowicz, J. Małecki, Warszawa 2008, s. 515; M. Godlewski, M. Laskowska, *Zadania sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zalesny, Warszawa 2019, s. 181; A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, Katowice 2019, s. 104; T. Grzybowski, M. Sarnowiec-Cisłak, *Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne*, „*Studia Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica*” 2022, nr 98, s. 211.

<sup>1017</sup> Por. D. Makiła, *Idea powstania sądownictwa administracyjnego w Europie*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy Urodzin*, A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), Warszawa 2018, s. 188; B. Szmulik, *Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), wydanie drugie zmienione i rozszerzone, Lublin 2003, s. 155; K. Kaczmarczyk, *Sądy administracyjne*, [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Zięba-Załucka (red.), wyd. II, Warszawa 2007, s. 168 i n.; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza*

pojawiają się wręcz postulaty rozszerzenia zakresu kognicji sądów administracyjnych na kategorie spraw do tej pory nieobjęte zakresem właściwości rzeczowej tego pionu sądownictwa<sup>1018</sup>.

Z punktu widzenia państwa, sprawność i rzetelność sądownictwa administracyjnego jawić się winna jako wyznacznik sprawności i skuteczności funkcjonowania państwa w jego całokształcie<sup>1019</sup>. Część autorów, nie bez racji, postrzega sądownictwo administracyjne jako najdoskonalszą formę ochrony praw podmiotowych<sup>1020</sup>. Nadto, jak podnoszono w literaturze, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest podstawowym celem sądowej kontroli działalności administracji publicznej<sup>1021</sup>. Trudno jednak mówić o sprawności i rzetelności postępowania sądowego w sytuacji, w której pismo inicjujące postępowanie sądowe nie trafia przed oblicze sądu wskutek obstrukcji ze strony organu administracji publicznej, będącego stroną postępowania, co więcej, stroną przeciwną stronie skarżącej, a zatem niejako *ex definitione* podmiotem niezainteresowanym sądową kontrolą własnej działalności. W najlepszym wypadku obstrukcyjne działanie ze strony organu może naruszyć prawo skarżącego do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki), w najgorszym razie może całkowicie prawo to zniweczyć (czego przypadki dało się zaobserwować w pierwszej dekadzie funkcjonowania restytuowanego po II Wojnie Światowej sądownictwa administracyjnego).

Skoro mowa o dziejach sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich, badania historyczne pokazały, że o ile za pierwsze przejawy tej formy sprawowania wymiaru sprawiedliwości część badaczy uznaje już organy orzekające w XVII w., o tyle pierwszy sąd administracyjny w pełnym znaczeniu tego zwrotu powołano po I Wojnie Światowej. Jak się okazało, nie tylko okres wojny, ale również czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie sprzyjały odtworzeniu tego pionu sądownictwa w Polsce. Dopiero na fali przemian

---

w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 291; M. Stahl, *Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013, s. 450; M. Stahl, *Kontrola sądowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013, s. 502-511; B. Sagan, *Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, S. Sagan (red.), Warszawa 2001, s. 74 i n.

<sup>1018</sup> Por. M. Błachucki, *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „*Studia Prawnicze*” 2017, z. 3 (211), s. 128-129. Autor wskazuje wręcz, że nieobjęcie spraw antymonopolowych zakresem kognicji sądów administracyjnych jest wątpliwe z punktu widzenia prawa do sądu.

<sup>1019</sup> Por. A.Z. Kamiński, *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Warszawa 2014, s. 147.

<sup>1020</sup> Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 237.

<sup>1021</sup> Por. M. Masternak-Kubiak, [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Warszawa 2009, s. 15; cyt. za: A. Nędzarek, *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu*, „*Studia Prawnicze*” 2014, z. 4 (200), s. 139.

społeczno-gospodarczych roku 1980 utworzono Naczelny Sąd Administracyjny – przez pierwsze ćwierćwiecze funkcjonowania, jako sąd jednoinstancyjny. Restytucja sądownictwa administracyjnego, jaka dokonała się w Polsce w 1980 roku, w różnorodnych aspektach bywa postrzegana jako moment przełomowy<sup>1022</sup>. Gdy idzie o instytucję grzywny za nieprzekazanie skargi sądowi, którą należy w sposób ścisły wiązać z obranym przez prawodawcę modelem inicjowania procesu sądowego, można dostrzec długofalową tendencję sinusoidalną. W latach międzywojennych skargę wnoszono bezpośrednio do sądu administracyjnego i na gruncie ówczesnych przepisów procesowych nie występowała instytucja zbliżona do dzisiejszej grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. W roku 1980 wprowadzono pośredni tryb wnoszenia skarg, jednak obowiązek ciążyący na organach władzy państwowej, dotyczący przekazania skargi do NSA, nie był obwarowany żadną sankcją i stanowił typowy przykład *lex imperfecta*. Nic dziwnego, że prowadziło to do obstrukcji procesu sądowego ze strony organów. Sytuacja ta stała się źródłem uzasadnionej krytyki, która spowodowała zmianę stanu prawnego w roku 1995 i powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu. Pod rządami ustawy z 1995 r. o NSA dało się usłyszeć jednak głosy niezadowolenia, wskazujące na to, że taki sposób inicjowania procesu sądowego wydłuża całe postępowanie. Należy pamiętać, że był to okres, w którym generalnie zaczął przybierać na sile problem przewlekłości postępowania sądowego, wkrótce miały potoczyć się pierwsze procesy przed ETPC przeciwko Polsce o naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC właśnie z uwagi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Przygotowując wielką reformę sądownictwa administracyjnego, która miała za zasadniczy cel wprowadzenie w Polsce sądownictwa dwuinstancyjnego, zdecydowano się na powrót do modelu z lat 1980-1995 i przywrócenia pośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu. Tym razem jednak ustawodawca pomny niekorzystnych doświadczeń z przetrzymywaniem skarg przez organy administracji, wprowadził omawianą instytucję grzywny za naruszenie przez organ obowiązku przekazania skargi sądowi. W ujęciu prawnohistorycznym należy zatem zwrócić uwagę na to, że w aktualnie obowiązującej ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, omawiana instytucja pojawiła się po raz pierwszy.

Jak pokazały z kolei badania komparatystyczne, również na arenie międzynarodowej instytucje tego rodzaju stanowią rzadkość. Prześledziłem liczne systemy prawne w poszukiwaniu instytucji podobnych, jak również w poszukiwaniu interesujących

---

<sup>1022</sup> Przykładowo, w aspekcie stosowania, wykładni i realizacji zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów władzy publicznej, por. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 128.

poznawczo wzorców, które mogłyby zostać implementowane do krajowego porządku prawnego. Jak pokazały przeprowadzone badania, dominującym na świecie trybem jest bezpośrednio wnoszenie pisma inicjującego proces do sądu. Przy czym spostrzeżenia te należy odnieść zarówno do systemów prawnych, w których funkcjonuje odrębny pion sądownictwa administracyjnego, jak i do takich, w których sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana jest przez sądy powszechne (np. w krajach *common law*). Co ciekawe, nawet w krajach, w których pismo inicjujące proces wnosi się wprost do sądu, występuje niekiedy instytucja grzywny mającej na celu przymuszenie organu do zgodnego z prawem działania. Jest ona nakładana np. za nieprzekazanie sądowi akt sprawy administracyjnej. Jeśli jednak jakiś ustawodawca decyduje się na zabezpieczenie prawa do sądu przy pomocy sankcji obciążającej organ administracji, to na ogół instytucja ta nie odbiega szczególnie od modelu polskiego, nie stanowi zatem interesującego wzorca wartego rozważenia w kontekście postulatów *de lege ferenda*. Z całą pewnością jako ciekawostkę można uznać systemy prawne, w których grzywną obciążany jest konkretny urzędnik winny naruszenia prawa (niekiedy nawet wysokość tej grzywny powiązana jest z dochodem danego urzędnika). Interesujący jest wzorzec hiszpański, głównie z tej przyczyny, że charakteryzuje się znacznie większym poziomem restrykcyjności względem organu administracji publicznej, aniżeli ma to miejsce w Polsce. A należy pamiętać, że badania statystyczne dowiodły systematycznego spadku wysokości grzywien wymierzanych w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., co idzie w parze ze wzrostem odsetka przypadków naruszenia przez organy art. 54 § 2 p.p.s.a. W tym kontekście grzywna ponawiana z urzędu przez sąd hiszpański, w powiązaniu z obligatoryjnym powiadomieniem organów ścigania, musi brzmieć interesująco. Na uwagę w kontekście możliwości zmian w krajowej regulacji zasługuje też instytucja grzywny okresowej, narastającej wraz z każdym kolejnym dniem naruszenia prawa.

Sięganie do porządków prawnych innych państw okazało się konieczne dlatego, że na kluczową hipotezę stanowiącą przedmiot niniejszej rozprawy przyszło odpowiedzieć przecząco. Aktualnie obowiązująca regulacja nie realizuje w pełni celu, dla którego została wprowadzona w życie, to znaczy nie zabezpiecza należycie realizacji prawa jednostki do sądu. Co więcej, analiza konstytucyjna i prawnomiędzynarodowa wykazała, że art. 55 § 1 p.p.s.a. można uznać za zakresowo niezgodny z zasadą prawa do sądu wywodzoną z aktów prawnych hierarchicznie wyższych (tj. Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych).

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się niekiedy zasadę dostępu do sądu, jako pochodną szeroko rozumianego prawa do sądu, czyli prawa do rzetelnego procesu sądowego

zagwarantowanego w Konstytucji RP i aktach prawa międzynarodowego<sup>1023</sup>. Skoro zatem art. 55 § 1 p.p.s.a. ma za zadanie zabezpieczyć realizację tej zasady, to w rozdziale analitycznym należało się pochylić nad tym, w jakim stopniu ów cel jest realizowany, a poza tym jakie praktyczne problemy (w znakomitej części nieobecne do tej pory w doktrynie) wiążą się ze stosowaniem omawianej normy.

Jeżeli wymiar sprawiedliwości bywa określany jako „wiązące rozstrzygnięcie przy pomocy prawa konfliktów (sporów) powstających w stosunkach prawnych z udziałem obywatela”<sup>1024</sup>, to nie sposób przyjąć, by taki konflikt mógł być rozstrzygnięty przez jedną ze stron sporu. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji publicznej, z różnych przyczyn – np. uznając skargę za niedopuszczalną – nie przekazuje skargi na własne działanie lub zaniechanie sądowi administracyjnego, pozbawiając tym samym drugą stronę sporu możliwości rozpoznania sprawy przez niezależny sąd. Zacytowanemu pogładowi można zarzucić archaiczność. W mojej ocenie co do zasady oddaje on jednak istotę wymiaru sprawiedliwości, chociaż w sposób niepełny (nie zawsze bowiem stroną sporu zawisłego przed organami wymiaru sprawiedliwości musi być obywatel). W kontekście powyższych uwag natury ogólnej należało zastanowić się nad zakresem i granicami obowiązku obciążającego organ administracji na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. Moim zdaniem pewnym wspólnym mianownikiem powinno być tu respektowanie zasady *in dubio pro actione*. Wobec tego jakakolwiek wątpliwość co do konieczności przekazania skargi do sądu, jej dopuszczalności, wreszcie tego, czy dane pismo w ogóle stanowi skargę inicjującą proces sądowy, powinna być rozwiewana na korzyść realizacji prawa do sądu. Zdecydowanie korzystniej jest przekazać skargę sądowi „niepotrzebnie”, czy też „nadmiarowo”, aniżeli zaniechać przekazania skargi, pozbawiając tym samym jednostkę prawa do sądu administracyjnego. Przy czym korzyść z dokonania przez organ takiego wyboru należy rozumieć dwojako – jako korzyść dla strony skarżącej, która w ten sposób będzie mogła zrealizować prawo do sądu i jako korzyść dla organu administracji, który dzięki takiemu postępowaniu nie naraża się na wymierzenie przez sąd grzywny. Opisane

---

<sup>1023</sup> Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 368. Zob. także: M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 82; S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, „Annales UMCS” 2000, nr 1, s. 227; S. Pilipiec, *Zasada prawa do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Annales UMCS” 2003/2004, vol. L/LI, s. 153; W. Zakrzewski, *Gwarancja drogi sądowej i instancyjności postępowania*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009, s. 72.

<sup>1024</sup> S. Włodyka, *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w PRL*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11, s. 664; cyt. za: J. Zagrodnik, *O pojęciu „wymiaru sprawiedliwości” w kontekście umorzenia postępowania przygotowawczego na wniosek pokrzywdzonego (art. 59a KK)*, „Iustitia” 2015, nr 2, s. 81.

wątpliwości mogą wynikać z rozmaitych przyczyn natury faktycznej, takich jak nieprecyzyjne określenie przez stronę swoich żądań, prawna niedopuszczalność skargi (np. ze względu na brak kognicji sądu administracyjnego), wniesienie skargi na etapie postępowania, na którym skarga ta jest przedwczesna, czy chociażby wniesienie skargi do sądu niewłaściwego, albo jej cofnięcie. Należy jednak zwrócić uwagę, że niekoniecznie w każdej sytuacji z naruszeniem obowiązku przekazania skargi sądowi administracyjnemu skorelowana będzie możliwość wymierzenia organowi grzywny w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. Należy tu mieć na uwadze chociażby przypadki nadużycia prawa do sądu przez stronę skarżącą. Zdarza się, że w takich wypadkach sądy administracyjne oddalają wnioski o wymierzenie grzywny jako bezzasadne. Wydaje się natomiast, że w pełni uprawnioną byłaby interpretacja art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. zaproponowana przez jeden ze składów orzekających NSA, zgodnie z którą wniosek stanowiący nadużycie prawa do sądu podlegałby odrzuceniu jako niedopuszczalny z innych przyczyn. Takim przykładem nadużycia prawa do wniosku o wymierzenie organowi grzywny z całą pewnością może być sytuacja, w której skarżący cofa skargę, a następnie zarzuca organowi administracji publicznej naruszenie obowiązków w zakresie przekazania tej cofniętej skargi sądowi. W takich sytuacjach oczywiście należałoby rekomendować organom administracji publicznej przekazywanie cofniętych skarg sądom, gdyż tylko one są władne umorzyć postępowanie ze względu na jego bezprzedmiotowość. Jednak wnioskowanie o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w opisanej sytuacji jawi się jako sprzeczne z istotą omawianej instytucji jako gwarancji prawa do sądu. Skoro bowiem skarga inicjująca proces sądowy została przez skarżącego cofnięta, to on sam zrezygnował z realizacji prawa do sądu, a wnioskowanie o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie tej skargi sądowi jawi się jako sprzeczne z celem instytucji statuowanej w art. 55 § 1 p.p.s.a.

Niektóre problematyczne zagadnienia zostały dość gruntownie opracowane w literaturze przedmiotu (choć nie ze wszystkimi wnioskami przedstawicieli nauki należy się zgodzić). Dotyczy to przykładowo obowiązku przekazania sądowi skargi w razie skorzystania przez organ z możliwości autokontroli (i to zarówno w pierwotnie, jak i w obecnie obowiązującym stanie prawnym). Inne problemy praktyczne związane z wykładnią art. 55 § 1 p.p.s.a., jak chociażby możliwość wielokrotnego wymierzenia grzywny na tej podstawie (w kontekście *res iudicata*) doczekały się ugruntowanych linii orzeczniczych. Pojawia się jednak szereg problemów interpretacyjnych, które dotychczas nie zostały w piśmiennictwie poruszone. Analiza tych zagadnień w ramach niniejszej dysertacji stanowi istotny element nowości naukowej. Dotyczy to ważkich badawczo kwestii takich jak konieczność przekazania



sądowi skargi wniesionej przez osobę pozbawioną zdolności sądowej lub legitymacji czynnej. Jak się wydaje, kwestia ta podlega wyłącznej ocenie sądu administracyjnego i organ administracji nie jest władny samodzielnie uznać takiej skargi za prawnie niedopuszczalną (co oczywiście nie wyklucza sformułowania takiej oceny w ramach odpowiedzi na skargę). Nieprzekazanie takiej skargi sądowi co do zasady powinno skutkować ukaraniem organu grzywną w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., powstaje natomiast kwestia problematyczna tego rodzaju, że osoba pozbawiona zdolności sądowej nie będzie w stanie skutecznie wystąpić do sądu z wnioskiem o wymierzenie organowi grzywny. Jeżeli jednak uczyni to przez przedstawiciela, albo w momencie osiągnięcia zdolności sądowej (np. po osiągnięciu pełnoletności), to wniosek taki powinien być rozpoznany i – co do zasady – uwzględniony. Inną istotną kwestią, którą w ramach dysertacji należało poruszyć, jest to, czy art. 55 § 2 p.p.s.a. kreuje odmienny względem opisanego w art. 54 § 2 p.p.s.a. (nowy) obowiązek organu administracji. Zagadnienie to wynika z obranej przez prawodawcę redakcji art. 55 § 3 p.p.s.a. Analiza formalno-dogmatyczna pozwoliła na sformułowanie wniosku, zgodnie z którym ustawodawca w art. 55 § 2 p.p.s.a. nie wykreował żadnego nowego obowiązku organu administracji publicznej, odmiennego od obowiązku wskazanego w art. 54 § 2 p.p.s.a. Wniosek ten pozwolił z kolei na sformułowanie stosownego postulatu zmiany treściowej omawianych przepisów ustawy procesowej. Kolejnym ważkim problemem, nieobecnym w piśmiennictwie naukowym, jest kwestia ukarania organu grzywną w sytuacji, w której organ ten wyzbył się skargi, nie może zatem sprostać powinności przekazania tej skargi do sądu, gdyż jej nie posiada. Z jednej strony mogłoby się wydawać, że nie można zobowiązać organu do uczynienia niemożliwego, a tym bardziej karać tego organu grzywną za to, że niemożliwej czynności nie wykonał. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie zapewnienie realizacji prawa jednostki do sądu, które to prawo zostałoby zniweczone gdyby przyjąć, że organ administracji, który zniszczył, usunął, czy też w inny sposób wyzbył się skargi, zostaje w ten sposób uwolniony od obowiązków statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. W orzecznictwie wskazuje się, że wymierzając grzywnę w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. należy wziąć pod uwagę m.in. „to, czy wnioskujący o wymierzenie grzywny będzie mógł mieć obiektywne poczucie, że wymierzona grzywna i związana z nią dolegliwość dla organu jest proporcjonalna do negatywnych konsekwencji, jakie wnioskującemu o wymierzenie grzywny przyniosło niedopełnienie przez organ dyspozycji art. 54 § 2 p.p.s.a. (tj. czy grzywna spełni wymogi sprawiedliwości naprawczej)”<sup>1025</sup>. W kontekście powyższego należałoby zadać

---

<sup>1025</sup> Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., I OZ 731/16, LEX nr 2100855.

pytanie, jakie odczucia w zakresie sprawiedliwości naprawczej może mieć skarżący, którego skarga nie została przekazana sądowi administracyjnemu, a ten mimo to oddalił wniosek o wymierzenie organowi grzywny, zamykając tym samym drogę skarżącego do sądu. Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się być oczywista i nie wymagająca głębszego komentarza. Nie bez znaczenia w praktyce wymierzania grzywien organom administracji wydaje się być również kształtowanie autorytetu wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie, a zwłaszcza wśród organów administracji publicznej podlegających kontroli sądowej. Trafnie zwrócił na to uwagę w jednym z najnowszych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny<sup>1026</sup>. W konkluzji należało zatem przyjąć, że organ pozostaje zobowiązany do przekazania skargi sądowi administracyjnemu nawet wówczas, gdy skutek własnego działania albo zaniechania wyzbył się skargi.

W mojej ocenie należało dokonać nie tylko porównania regulacji krajowej z regulacjami obcymi, ale też analizy prawnoporównawczej różnych procedur obowiązujących w krajowym porządku prawnym, których wspólnym mianownikiem jest przekazywanie środka zaskarżenia przez podmiot, którego ów środek dotyczy. Okazuje się bowiem, że o ile tryb pośredni jest powszechny niezależnie od gałęzi prawa (tj. obowiązuje zarówno w procesie cywilnym, karnym, jak i w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej), o tyle przekazanie skargi przez organ administracji sądowi administracyjnemu jako jedyne jest powiązane z normą umożliwiającą sądowi wymierzenie organowi grzywny, jeśli skargi tej w terminie nie przekaże. Źródła tej dyferencjacji należało poszukiwać w przysługujących stronie środkach prawnych. Jak dowiodły przeprowadzone badania, w postępowaniu sądowym, jak również w postępowaniu administracyjnym strona, w przypadku nieprzekazania środka zaskarżenia do sądu czy też organu wyższej instancji, może skorzystać z przysługujących jej środków prawnych w postaci skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania, a w postępowaniu administracyjnym z ponaglenia. Wywiedzenie tych środków byłoby jednak problematyczne w sytuacji nieprzekazania przez organ administracji skargi sądowi. Postępowanie administracyjne jest już bowiem wówczas zakończone, co wyłącza możliwość wniesienia ponaglenia. Rozpoczęte jest w prawdzie postępowanie sądowe (którego inicjacja następuje z chwilą złożenia skargi do organu administracji), jednak wątpliwym wydaje się być postawienie sądowi administracyjnemu zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania w sytuacji, w której sąd ten nie ma wiedzy o tym, że takowe postępowanie w ogóle zostało wszczęte. Specyfika tej sytuacji procesowej

---

<sup>1026</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 20 października 2021 r., III OZ 870/21, MoP 2022, nr 1, s. 10.

uzasadnia zatem wprowadzenie instytucji wymierzenia organowi przetrzymującemu skargę grzywny. Zastanawiającym jest natomiast nieskorzystanie z tej samej możliwości przez ustawodawcę na gruncie postępowań prowadzonych przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, gdzie również wprowadzono pośredni tryb inicjowania postępowań, ale już nie zabezpieczono realizacji prawa do sądu instytucją grzywny. Analiza tego zagadnienia wykracza jednak znacząco poza ramy niniejszej dysertacji.

Jak chodzi o przyjęty przez ustawodawcę model inicjowania procedury sądowej, w doktrynie zdaje się przeważać pogląd, że tryb pośredni jest korzystny z punktu widzenia szybkości postępowania<sup>1027</sup>. Należy oczywiście odnotować też pogląd przeciwny, którego zwolennicy w bezpośrednim trybie wnoszenia skarg nie dostrzegają zagrożenia dla czasu trwania procesu<sup>1028</sup>. O ile jednak faktycznie *prima vista* pośredni tryb wydaje się trybem szybszym, gdyż sąd administracyjny od razu otrzymuje stanowiska obu stron sporu wraz z kompletnymi aktami sprawy administracyjnej, o tyle należy poczynić zastrzeżenie, że ma to miejsce jedynie w przypadku prawidłowego wypełnienia przez skarżony organ administracji publicznej ciążących na nim obowiązków. O tym, że ryzyko niewypełnienia tych obowiązków, ze szkodą dla realizacji prawa do sądu, w tym prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, nie ma charakteru zaledwie teoretycznego, świadczą konkretne przykłady podane we wcześniejszych rozdziałach.

Przeprowadzone i zreferowane w rozdziale analitycznym badania statystyczne ujawniły kilka istotnych prawidłowości. Otóż po pierwsze, zasadnicza większość skarg jest prawidłowo przekazywana sądom administracyjnym. Odsetek przypadków, w których sąd sięga po instytucję ustanowioną w art. 55 § 1 p.p.s.a. nie przekracza 1%. W liczbach bezwzględnych są to natomiast setki przypadków rocznie, przez co trudno opisany w niniejszej rozprawie problem określić jako marginalny i nieistotny. Po drugie, większość grzywien wymierzanych jest w sprawach ogólnoadministracyjnych, co może wynikać z szerszej palety organów administracji (również organów w ujęciu zaledwie funkcjonalnych), a z drugiej strony większej specjalizacji organów finansowych (podatkowych). Wysoki stopień wyspecjalizowania organu administracji niekoniecznie musi jednak świadczyć o ścisłym przestrzeganiu przez ten organ przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Po trzecie bowiem, badania ukazały liczne przypadki recydywy, czy też

---

<sup>1027</sup> Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia...*, s. 60; R. Hauser, *U progu reformy...*, s. 33; T. Woś, *Dwuinstancyjne...*, s. 25-26.

<sup>1028</sup> Por. Ü. Madise, *Eesti haldusõiguse...*, s. 43; V. Olle, *Ühise esindaja...*, s. 533; J. Świątkiewicz, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 14.

nawet multirecydywy organów administracji, wśród których były takie organy jak prezydenci miast czy wojewodowie. Po czwarte, do rzadkości należą przypadki, kiedy to grzywna wymierzona w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. musi być egzekwowana z zastosowaniem przymusu państwowego. Organy egzekucyjne trudno przeto zaliczyć do beneficjentów omawianej regulacji. Wreszcie po piąte, badania ujawniły długookresową tendencję spadkową gdy idzie o wysokość wymierzanych grzywien (co dodatkowo w ostatnim czasie jest potęgowane przez wzrost inflacji) i towarzyszącą jej tendencję wzrostową odsetka nieprzekazanych (czy też nieprawidłowo przekazanych) skarg. Obserwacja tych tendencji prowadzi do wniosku o przesadnie liberalnym traktowaniu przez sądy administracyjne naruszeń przez organy administracji publicznej art. 54 § 2 p.p.s.a., co wpływa w sposób rozluźniający na dyscyplinę tych ostatnich. Jak już wspomniałem, z tego, że znakomita większość skarg zostaje zgodnie z przepisami przekazana sądom administracyjnym nie można wyprowadzać wniosku, że problem nie istnieje, albo ma wymiar na tyle marginalny, że przez to nie wart jest uwagi. W orzecznictwie sądów administracyjnych słusznie dostrzeżono, że w pewnych sytuacjach obowiązujący obecnie pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu, w powiązaniu z określonym – bezprawnym – działaniem organu administracji, może prowadzić do pozbawienia jednostki prawa do sądu<sup>1029</sup>.

Wartym odnotowania jest też zagadnienie wywołujące kontrowersje w orzecznictwie, a dotyczące formy rozstrzygnięcia i przysługującego środka zaskarżenia. O ile, poza nielicznymi przypadkami, znakomita większość sądów administracyjnych prawidłowo orzeka w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny postanowieniem, o tyle dostrzegalny jest istotny rozdźwięk w poglądach doktryny i orzecznictwa na kwestię przysługującego stronie środka zaskarżenia. Przeprowadzone badania dogmatyczne wykazały, że prawidłowa wykładnia art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że zażalenie jest środkiem zaskarżenia przysługującym stronie na każde postanowienie mające za przedmiot ukaranie organu grzywną, a zatem na postanowienie o wymierzeniu grzywny, oddalające wniosek o wymierzenie grzywny, odrzucające ten wniosek, jak również umarzające postępowanie sądowe. Za wadliwe należy zatem uznać te poglądy, które wskazują na uprawnienie strony do wniesienia w powyższych wypadkach skargi kasacyjnej.

Kwestią, która zdaje się uchodzić uwadze sądów administracyjnych, jest możliwość potraktowania naruszenia obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. jako występku niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (typizowanego w art. 231 § 1

---

<sup>1029</sup> Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2009 r., II SO/Bk 11/09, LEX nr 620672.

k.k.). Jak udało się ustalić, nie ma praktyki informowania przez sądy administracyjne organów ścigania o przypadkach prawomocnego wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co – przynajmniej w znaczącej części przypadków – zdaje się być równoznaczne z popełnieniem wymienionego wyżej przestępstwa. Obowiązek taki należałoby tymczasem wyprowadzić z jednoznacznego brzmienia art. 304 § 2 k.p.k., wedle którego instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Bez wątplenia adresatem tej normy jest m.in. sąd administracyjny. Odnosząc się zatem do powoływanej już wyżej regulacji hiszpańskiej, wydaje się, że również w krajowym porządku prawnym (*de lege lata*) istnieje nawet nie tyle możliwość, co obowiązek skierowania ścigania za występki przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, który nie dopełnił obowiązku przekazania skargi sądowi administracyjnemu. W kontekście wcześniejszych rozważań dotyczących zbytnej pobłażliwości sądów administracyjnych i rosnącego odsetka nieprawidłowo przekazywanych skarg, zastosowanie się przez sądy do powyższych wniosków może się jawić jako istotne antidotum.

Ujawnione mankamenty omawianej regulacji – jak już wspomniałem powyżej – skutkowały koniecznością dokonania analizy jej zgodności z normami hierarchicznie wyższymi. Należy mieć tu na myśli przepisy ustawy zasadniczej statuujące prawo do sądu, jak również – w tożsamym zakresie – normy wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego. Artykuł 55 § 1 p.p.s.a. w aktualnie obowiązującym brzmieniu przewiduje za ledwie możliwość wymierzenia grzywny organowi naruszającemu przepisy dotyczące przekazania skargi sądowi. Literalnie rzecz ujmując prawnie dopuszczalna jest zatem sytuacja, w której organ nie przekazuje skargi sądowi administracyjnemu, naruszając tym samym prawo skarżącego do sądu, a sąd administracyjny oddala wniosek o wymierzenie grzywny. Należy w tym kontekście wskazać, że ferowany przez niektórych przedstawicieli nauki pogląd, jakoby sprawiedliwość oznaczała tyle co zgodność z prawem<sup>1030</sup>, należy w mojej ocenie uznać za przesadne uproszczenie. Sprawiedliwość w pewnych okolicznościach jest pojęciem szerszym. W analizowanym przypadku postanowienie oddalające w pełni zasady wniosku o wymierzenie organowi grzywny będzie zgodne z prawem, albowiem mieści się ono w granicach dyskrecyjnej władzy sędziowskiej wyznaczonych treścią art. 55 § 1 p.p.s.a. Trudno jednak określić takie rozstrzygnięcie mianem sprawiedliwego, a przecież nie kto inny jak sąd administracyjny sprawuje wymiar

---

<sup>1030</sup> Por. S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, s. 44-45 i powołaną tam literaturę.

sprawiedliwości w sprawach administracyjnych. Krytycznie do orzeczeń wprowadzie literalnie zgodnych z prawem, jednak godzących w poczucie sprawiedliwości, odniósł się zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanej już kilkakrotnie na łamach niniejszej rozprawy uchwale siedmiu sędziów ws. II GPS 3/09. W tak zarysowanym kontekście należało zastanowić się nad tym, na ile art. 55 § 1 p.p.s.a. zgodny jest z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak również z art. 6 ust. 1 EKPC, z art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz z art. 47 KPP UE. Przeprowadzona analiza w omawianym zakresie doprowadziła do wniosku o zakresowej niezgodności przedmiotu kontroli z wymienionymi wyżej wzorcami. Ów zakres obejmuje właśnie sytuację, w której organ administracji nie dopełnił obowiązków w zakresie przekazania skargi sądowi, a pomimo tego ustawodawca umożliwił temu sądowi oddalenie wniosku o wymierzenie grzywny z tego tytułu. Konsekwencją oddalenia wniosku będzie wówczas pozbawienie jednostki prawa do sądu.

Rzeczą badacza nie jest zaledwie kontestacja zastanej sytuacji prawnej. Istotnym elementem nowości prac naukowych z zakresu nauk prawnych jest sformułowanie propozycji zmian w prawie, które zastaną sytuację normatywną mogłyby poprawić. Zdając sobie sprawę z tego, że radykalna propozycja powrotu do bezpośredniego trybu wnoszenia skarg może nie zyskać szerszego uznania, zdecydowałem się nie przedstawiać jednej propozycji zmiany w prawie, lecz zaprezentowałem ich cały wachlarz. Koncepcja powrotu do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi z całą pewnością wyeliminowałaby problem obstrukcji procesowej ze strony organów administracji publicznej, może być jednak uznana za zbyt daleko idącą. Dlatego proponuję inne opcje wychodzące naprzeciw pełniejszej realizacji prawa do sądu, takie jak wyeliminowanie z aktualnie obowiązującego przepisu zwrotu modalnego „może” i zastąpienie go kategorią zobowiązaniem sądu do wymierzenia grzywny w razie ziszczenia się ustawowych przesłanek w postaci naruszenia przez organ obowiązków statutowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. i stosownego wniosku skarżącego. Jak wskazuje Wojciech Sawczyn, „procedura zdyscyplinowania organu administracji do przekazywania skargi do sądu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę przez organy administracji powinna zostać uproszczona, gdyż ustawodawca zbyt wiele obowiązków nałożył na barki skarżącego. To on musi bowiem uzyskać informację, czy organ przesłał skargę (co wynika z potrzeby złożenia wniosku przez skarżącego, by wymierzyć organowi grzywnę), czy też złożyć odpis skargi w sądzie i zażądać rozpoznania sprawy na jej podstawie, gdy mimo wszystko organ nie dopełni swoich obowiązków”<sup>1031</sup>. Podzielając pogląd cytowanego Autora, przedstawię

---

<sup>1031</sup> W. Sawczyn, *Nowe instytucje...*, s. 68.

poniżej konkretne propozycje zmian w ustawie procesowej, wychodzące naprzeciw pełnej realizacji zasady prawa do sądu.

O ile w literaturze bez trudu można odnaleźć postulaty zmian w procedurze sądownoadministracyjnej, o tyle próżno szukać takich, które dotyczyłyby czy to trybu wnoszenia skarg inicjujących proces przed sądem administracyjnym, czy to mechanizmów gwarancyjnych zabezpieczających realizację prawa do sądu<sup>1032</sup>. Tymczasem już na gruncie regulacji z 1980 r. Zbigniew Janowicz wskazywał, że „składanie skargi bezpośrednio do sądu stwarza stronie silniejszą pozycję wobec organu administracyjnego, który nie ma możliwości wywierania na nią wpływu. Obydwie strony »sporu« spotykają się dopiero przed sądem”<sup>1033</sup>. Zastanawiać może zatem pełna – jak się wydaje – afirmacja w środowisku naukowym aktualnie obowiązującego stanu prawnego, a tym samym brak prób poszukiwania odmiennych (i być może w większym stopniu gwarantujących realizację prawa do sądu) rozwiązań. Trudno bowiem nie podzielić poglądu, wedle którego „prawo do sądu administracyjnego nie wyczerpuje się jedynie w prawie do wniesienia skargi, ale obejmuje również prawo do przeprowadzenia sądowej kontroli rzeczonego aktu zakwestionowanego przez stronę”<sup>1034</sup>. Istotnie, w sytuacji, w której jednostka będzie mogła wnieść skargę inicjującą postępowanie sądownoadministracyjne, jednak wskutek bezprawnej obstrukcji ze strony skarżonego organu skarga ta nie zostanie rozpoznana przez sąd administracyjny, realizacja prawa do sądu jawić się będzie jako iluzoryczna. Należy dostrzec, że tym bardziej zatem gwarancja respektowania prawa do sądu powinna być przedmiotem dyskursu naukowego m.in. w kontekście modelu inicjowania procedury sądowej i stosowanych przez prawodawcę środków prawnych czyniących ten model efektywnym.

W kontekście powyższego warto odnotować postulat Wiktora Trybki sprzed kilku lat, zdaniem którego wnoszenie skarg do sądu administracyjnego mogłoby odbywać się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, co znakomicie uprościłoby procedurę składania skarg a zarazem przyspieszyłoby przekazywanie skargi do sądu<sup>1035</sup>. Tego rodzaju postulaty trafiły na podatny grunt, ponieważ w aktualnie obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest już wnoszenie pism w postępowaniu sądowym, w tym skarg inicjujących to

---

<sup>1032</sup> Por. tytułem egzemplifikacji: R. Stankiewicz, *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)*, [w:] Kryzys, stagnacja, renesans? *Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021, s. 872-879.

<sup>1033</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, wyd. II, Warszawa-Poznań 1987, s. 279-280.

<sup>1034</sup> K. Flisek, *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 6, s. 75.

<sup>1035</sup> Por. W. Trybka, *Nowe technologie...*, s. 73.

postępowanie, w formie dokumentów elektronicznych. Generalnie na aprobatę zasługują wszelkie inicjatywy zmierzające do uproszczenia i unowocześnienia procedury sądowej, co również przyczynia się do pełniejszej realizacji prawa jednostki do sądu. Trudno zatem nie podzielić poglądów powołanego Autora, zdaniem którego „powinno się zapewnić jednostce jak najszersze możliwości ochrony jej interesów prawnych w postępowaniu sądowniczym również przez zapewnienie jak najpełniejszej możliwości wszczynania i uczestniczenia w tym postępowaniu, także przy użyciu środków komunikacji na odległość”<sup>1036</sup>. Procedura sądowa powinna nadążać za duchem czasu, w szczególności poprzez umożliwienie komunikacji strony postępowania z sądem z wykorzystaniem dostępnych technologii. Przy czym w piśmiennictwie celnie dostrzeżono, że „wynikająca z prawa unijnego konieczność zapewnienia przez państwo jednostce skutecznej ochrony sądowej w wymiarze europejskim może determinować zmiany prawa krajowego czy dotychczasowej praktyki organów krajowych (także sądów)”<sup>1037</sup>.

Analizując pojawiające się do tej pory postulaty *de lege ferenda*, należy spojrzeć na nie w szerszym kontekście normatywnym. O ile w okresie raptem 25 lat obowiązywania Konstytucji RP zdziwienie mogą budzić cyklicznie pojawiające się koncepcje opracowania nowej ustawy zasadniczej, o tyle należy dostrzec, że w projektach tych na ogół pojawiają się przepisy sytuujące sądy administracyjne jako istotny element wymiaru sprawiedliwości. Zdarzają się natomiast projekty, w których regulacja dotycząca wymiaru sprawiedliwości jest nad wyraz lakoniczna, co więcej, *expressis verbis* przewidziano w nich tylko funkcjonowanie NSA (bez wskazywania na inne sądy administracyjne)<sup>1038</sup>. Odpowiedź na pytanie, czy intencją projektodawców jest powrót do jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, zdaje się jednak znacząco przekraczać ramy niniejszej rozprawy. Należy jedynie podkreślić, że już w piśmiennictwie przedwojennym wskazywano na to, iż działalność sądownictwa administracyjnego przyczynia się do gruntowania praworządności<sup>1039</sup>. W jednej z recenzji z kolei trafnie dostrzeżono, że „w ramach kontroli aktów administracji niebagatelne znaczenie

---

<sup>1036</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>1037</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 205.

<sup>1038</sup> Por. J. Kuciński, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach Konstytucji RP z lat 2004-2005*, Warszawa 2006, s. 108; J. Paśnik, *Projekty konstytucji Prawa i Sprawiedliwości z 2005 r. i 2010 r. a praktyka ustawodawcza w latach 2005-2007 i 2015-2020. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7-8, s. 27-38. Zob. również M. Kruk, *Nowe idee konstytucyjne. Kilka wybranych zagadnień*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), Warszawa 2010, s. 58-77.

<sup>1039</sup> Por. S. Urbanowicz, *Dziesięciolecie pracy Najwyższego Trybunału Administracyjnego i nowelizacja jego ustroju*, „Palestra” 1932, nr 11, s. 228.



ma ich sądowa kontrola. Z nią duże grupy społeczne wiążą nadzieję, że będzie ona przeprowadzona w sposób bezstronny, rzetelny i bez zwłoki doprowadzi do podjęcia sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego też niezależnie od generalnie pozytywnej oceny przyjętego w Polsce modelu sądowej kontroli administracji, niezbędne są permanentne studia nad jego udoskonalaniem, czemu służy nie tylko analiza rodzimych rozwiązań prawnych i praktyki ich realizacji, ale także studiowanie mechanizmów prawnych stosowanych w innych państwach i wyciąganie z nich wniosków”<sup>1040</sup>.

Jak trafnie podnosi Zbigniew Kmiecik, „gwarancje proceduralne kształtowane są nie tylko przez przepisy właściwego przedmiotowo ustawodawstwa. Składające się na nie reguły zachowania wyprowadza się także z ogólnych klauzul konstytucyjnych i konwencyjnych, prawa zwyczajowego oraz zasad postępowania uwzględnianych z racji istniejących odesłań pozasystemowych. Gwarancjom, o których mowa, przypisuje się niekiedy wprost walor uprawnień procesowych. (...) Gwarancyjna funkcja unormowań prawa procesowego ujawnia się bowiem z całą ostrością dopiero w określonym układzie uprawnień, czyli wtedy, kiedy skorzystanie z jednego z nich (np. uzyskanie dostępu do akt sprawy) otwiera drogę do realizacji drugiego (np. złożenia wniosku dowodowego bądź wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i zgłoszonych żądań). Konkretyzacja uprawnienia, czemu co do zasady odpowiada dopełnienie przez inny podmiot jakiegoś obowiązku, prowadzi zatem do urzeczywistnienia gwarancji, osiągnięcia pożądanego z procesowego punktu widzenia celu (stanu rzeczy)”<sup>1041</sup>. Artykuł 55 § 1 p.p.s.a. z całą pewnością ma charakter normy gwarancyjnej. Istotą tego przepisu jest bowiem umożliwienie rozpoznania przez sąd administracyjny sprawy, która wprawdzie została zainicjowana przez stronę czynną procesu (skarżącego), jednak z jakichś przyczyn nie została przez skarżony organ administracji przekazana do rozpoznania przez sąd. Odwołując się zatem do cytowanych poglądów Zbigniewa Kmiecika, skorzystanie przez skarżącego z uprawnienia do złożenia wniosku w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. o wymierzenie organowi grzywny, otwiera temu skarżącemu drogę do realizacji prawa do sądu, rozumianego w tym przypadku jako prawo dostępu do sądu (możliwość skutecznego zainicjowania procedury sądowej). Gwarancje procesowe są bowiem ujmowane w literaturze jako przepisy mające chronić interes stron postępowania i zapewnić realizację zasady praworządności<sup>1042</sup>. Trudno nie podzielić tezy, zgodnie z którą

---

<sup>1040</sup> J. Zaleśny, *Rec.: E. Wójcicka (red.), Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie, Warszawa 2017*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1, s. 232-233.

<sup>1041</sup> Z. Kmiecik, *Gwarancje proceduralne...*, s. 95.

<sup>1042</sup> Por. A. Łuszcz, *Zasady postępowania sądownoadministracyjnego jako zasady prawa*, „Ius Novum” 2009, nr 3, s. 118.

w demokratycznym państwie prawnym jednostka ma prawo oczekiwać od państwa ochrony sądowej<sup>1043</sup>.

Rzecz jednak w tym, że gwarancje proceduralne powinny jak najpełniej zabezpieczać realizację uprawnień, które mają za cel gwarantować. W sytuacji, w której organ administracji publicznej uchybia obowiązkowi, o jakich mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., a jednocześnie sąd administracyjny oddala wniosek o wymierzenie temu organowi grzywny (korzystając z tego, że ustawodawca w art. 55 § 1 p.p.s.a. przewidział za ledwie możliwość, a nie obowiązek ukarania organu grzywną), komentowany przepis może być w niektórych (szczęśliwie relatywnie rzadko występujących) sytuacjach postrzegany jako za ledwie pozór gwarancji prawa do sądu, albo wręcz jako jej zaprzeczenie. Skoro bowiem skarżący zainicjował proces sądowy, strona przeciwna skutecznie zablokowała przeprowadzenie tego procesu przed sądem, a ze strony owego sądu nie spotkało się to z należyłą reakcją, to prawo do sądu zostaje w takich okolicznościach zniweczone. O ile praktyka sądowa nie daje podstaw do formułowania wniosków, że tego rodzaju sytuacje zdarzają się nagminnie, o tyle jednak w mojej ocenie należałoby postulować zmianę normatywną zapewniającą większy stopień realizacji konstytucyjnego prawa do sądu administracyjnego. Przy czym analizując możliwe do wdrożenia zmiany procedury sądowej, należałoby też wziąć pod uwagę aspekt ilościowy. Otóż należy zaznaczyć, że pomimo ukazanych w niniejszej rozprawie nieprawidłowości przy przekazywaniu skarg sądom administracyjnym, zasadnicza większość skarg jest jednak przekazywana prawidłowo (co obrazuje chociażby proste zestawienie ze sobą ilości rozpoznawanych w sądach administracyjnych skarg z ilością wniosków w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.). W pożądanym stanie rzeczy, tj. wówczas, gdy organ przekazuje skargę terminowo do sądu, tryb pośredni wnoszenia skarg wydaje się być jednak szybszym od trybu bezpośredniego. Z kolei tryb pośredni powoduje znaczną przewlekłość postępowania (a niekiedy nawet zniweczenie prawa do sądu) w sytuacji, gdy zachowanie organu administracji jest niezgodne z przepisami. Problemem jest tutaj wyważenie, czy trafniejszym rozwiązaniem będzie zagwarantowanie prawa do sądu mniejszości skarżących, których prawo jest naruszane przez bezprawnie działające organy administracji, kosztem nieznacznego przedłużenia czasu trwania procesu wszystkim jego uczestników; czy może lepiej byłoby pozostać przy obecnej regulacji, generalnie rzecz biorąc przyspieszającej rozpoznanie sprawy, jednak za cenę możliwego przetrzymania skargi przez organ.

---

<sup>1043</sup> Por. B. Chludziński, *Prawo do sądu a reforma postępowania sądowniczo-administracyjnego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, nr 2, s. 47; Z. Kmiecik, *Prawo do sprawiedliwego...*, s. 3-10; J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016, s. 35.

W poniższych rozważaniach zaproponuję kilka rozwiązań możliwych do wdrożenia w ramach krajowego porządku prawnego. Rozwiązaniem bez wątpienia najdalej idącym będzie powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Rozwiązaniem najmniej ingerującym w zastany stan prawny, zastąpienie w aktualnie obowiązującej regulacji użytego w art. 55 § 1 p.p.s.a. zwrotu modalnego „może” kategorycznym sformułowaniem „sąd orzeka”.

W wariacie najdalej idącym, w którym proponuję powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skarg inicjujących sądową kontrolę administracji publicznej, przepisy ustawy procesowej mogłyby przyjąć następujące brzmienie:

#### Art. 54

§ 1. Skargę wnosi się bezpośrednio do sądu.

§ 2. Skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej sądu. Przepis art. 49a stosuje się odpowiednio.

§ 3. Skargę, która nie podlega odrzuceniu, sąd przekazuje organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

§ 4. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. W razie uwzględnienia skargi przez organ § 5 stosuje się.

§ 5. Organ w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania skargi przekazuje sądowi kompletne i uporządkowane akta sprawy wraz z odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej.

§ 6. W przypadku, o którym mowa w art. 33 § 1a, organ zawiadamia o wniesieniu skargi oraz o przekazaniu odpowiedzi na skargę przez obwieszczenie w siedzibie organu i na jego stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, pouczając o treści tego przepisu.

§ 7. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób oraz szczegółowe warunki przekazywania akt sprawy i odpowiedzi na skargę do sądu przez organ.

§ 8. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w § 7, uwzględni formę lub postać, w której została wniesiona skarga, postać akt sprawy, której dotyczy skarga, oraz potrzebę zachowania jednolitego standardu i bezpieczeństwa przekazywanych akt sprawy, skargi i odpowiedzi na skargę.

#### Art. 55

§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 5, sąd na wniosek skarżącego albo z urzędu orzeka o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 2. Jeżeli organ nie przekazał sądowi akt sprawy wraz z odpowiedzią na skargę mimo wymierzenia grzywny, sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

§ 3. O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 § 5, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Przedstawiona propozycja zakłada powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skarg, z jednoczesnym utrzymaniem możliwości uwzględnienia skargi w trybie autokontroli. Nadal jednak na organ administracji byłby nałożony obowiązek przekazania sądowi akt sprawy administracyjnej oraz odpowiedzi na skargę – również w razie skorzystania z możliwości autokontroli. Wobec tego w ustawie procesowej należałoby pozostawić sankcję negatywną na wypadek naruszenia przez organ wskazanych obowiązków. Różnicą w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego jest zmniejszenie zakresu obowiązków organu, gdyż – co oczywiste – nie przekazywałyby on już sądowi skargi, a jedynie akta sprawy i odpowiedź na skargę. Projektowane brzmienie przepisów zakłada również obligatoryjne (a nie, jak obecnie, fakultatywne) wymierzenie organowi grzywny w razie, gdyby ten nie przekazał sądowi akt sprawy administracyjnej i odpowiedzi na skargę, jak również możliwość orzeczenia w tym przedmiocie niezależnie od aktywności skarżącego (zatem również *ex officio*). Również rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi, w razie dalszego uchybiania przez organ swoim obowiązkom pomimo ukarania grzywną, należałoby uznać za obligatoryjne, rzecz jasna o ile stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Następowaloby to z urzędu, bez konieczności złożenia w tym zakresie wniosku przez stronę skarżącą.

Wydaje się, że ta – zdecydowanie najdalej idąca – zmiana normatywna doprowadziłaby do całkowitego wyeliminowania możliwości torpedowania procesu sądowego przez organy administracji, skoro skarga trafiałaby do sądu bezpośrednio od skarżącego. Zapewne nadal dochodziłoby w niektórych przypadkach do obstrukcji procesowej przejawiającej się w nieprzekazywaniu akt sprawy i odpowiedzi na skargę, stąd konieczność pozostawienia w ustawie procesowej opcji wymierzenia organowi grzywny, ale obstrukcja ta nie uniemożliwiłaby już realizacji prawa skarżącego do sądu.

Jedynie na marginesie należałoby postulować uchylenie obecnego art. 54a p.p.s.a. Przepis ten w ramach niniejszej rozprawy nie zostanie szerzej omówiony, niemniej w mojej ocenie zasługuje na krytykę jako relatywizujący prawo do sądu strony skarżącej w zależności od zachowania się podmiotów trzecich (innych stron postępowania administracyjnego).

Na przeciwnym biegunie proponowanych zmian należałoby umieścić propozycję zdecydowanie najmniej ingerującą w zastany stan normatywny, wedle której art. 55 § 1 p.p.s.a. przyjąłby brzmienie następujące:

#### Art. 55

§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego orzeka o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Wprowadzenie takiej regulacji nie spowodowałoby tak znaczącego przeobrażenia modelu procedury sądowej, jak wcześniej zaproponowana zmiana, a z drugiej strony wyeliminowałoby wątpliwości natury konstytucyjnej sformułowane we wcześniejszych rozważaniach. W zaproponowanym stanie prawnym wymierzenie grzywny na wniosek skarżącego, w razie uchybienia przez organ administracji obowiązkowi statutowanemu w art. 54 § 2 p.p.s.a., byłoby obligatoryjne. Odpierając mogące się pojawić zarzuty, dotyczące ograniczania w ten sposób dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej, przyjdzie wskazać na w dalszym ciągu niebywale szeroki zakres kwotowy grzywny, która może być (i w projektowanym stanie prawnym będzie mogła być) wymierzona od symbolicznej złotówki (ustawodawca nie określa dolnej granicy) do – na dzień dzisiejszy – przeszło 56 000 zł. Trudno też przy okazji proponowanej zmiany nie odnieść się do przypadków nadużycia prawa przez skarżących, o których była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Wydaje się, że receptą na rozwiązanie tego problemu może być odpowiednia wykładnia art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., zaproponowana w jednym z cytowanych wcześniej postanowień Naczelnego Sądu

Administracyjnego. Otóż wniosek o wymierzenie organowi grzywny, stanowiący nadużycie ze strony wnioskodawcy prawa do sądu, podlegałby odrzuceniu jako niedopuszczalny z innych przyczyn. Wówczas nie byłoby ryzyka wymierzania grzywien, choćby w symbolicznej wysokości, organom, które uchybiły terminowi przekazania skargi o jeden dzień, albo nie ponumerowały prawidłowo akt sprawy przesłanych do sądu.

Zupełnie abstrahując od powyższych eksplikacji, w kontekście wcześniejszych krytycznych uwag dotyczących redakcji art. 55 § 3 p.p.s.a., należałoby zaproponować jego brzmienie:

Art. 55

§ 3. O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Jak bowiem wskazałem, art. 55 § 2 p.p.s.a. nie kreuje nowego, ani też odrębnego od art. 54 § 2 p.p.s.a. obowiązku organu administracji, stąd w aktualnie obowiązującym stanie prawnym dyferencjację tych obowiązków na gruncie art. 55 § 3 p.p.s.a. należy uznać – w najlepszym razie – za niezręczność językową ze strony ustawodawcy.

Proponując zmiany porządku prawnego w obszarze dotyczącym tematyki niniejszej rozprawy, warto zwrócić uwagę na systemową niekoherencję pomiędzy terminem przekazania skargi sądowi administracyjnemu a terminem jej uwzględnienia przez organ w trybie autokontroli, w sytuacji, gdy pierwszy z tych terminów regulują *leges speciales*. Należy zauważyć, że już sam art. 54 § 2 p.p.s.a., regulujący ogólny termin na przekazanie skargi, wprowadza termin szczególny 60 dni w przypadku skarg wnoszonych za pośrednictwem konsula lub ministra właściwego do spraw zagranicznych w sprawach cudzoziemców. Z kolei art. 21 pkt 1 u.d.i.p. i w identyczny sposób art. 20 ust. 2 pkt 1 u.i.o.ś. wprowadzają termin szczególny 15 dni. Żaden jednak przepis w tych przypadkach nie modyfikuje terminu na uwzględnienie skargi w trybie autokontroli (wynikającego z art. 54 § 3 p.p.s.a.). Jest oczywistym, że w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*, przepisy te nie mogą być wykładane ekstensywnie, co oznacza, że regulują one wyłącznie termin na przekazanie skargi, lecz już nie dotyczą terminu na uwzględnienie skargi przez organ we własnym zakresie. O ile zatem w razie stosowania w danym przypadku przepisów ogólnych organ ma 30 dni zarówno na przekazanie skargi sądowi, jak i na jej uwzględnienie we własnym zakresie (co należy ocenić pozytywnie), o tyle przy zastosowaniu przepisów

szczególnych terminy te są odmienne. Organ przekazujący sądowi skargę w sprawach cudzoziemców może to uczynić w ciągu 60 dni od dnia otrzymania skargi, lecz akt autokontroli musi nastąpić w terminie dni 30, czyli w połowie tego czasu. Z kolei organ przekazujący skargę z zakresu informacji publicznej lub informacji o środowisku musi dopełnić tego obowiązku w ciągu 15 dni, lecz jeszcze przez kolejne 15 dni będzie miał możliwość uwzględnienia skargi w ramach samokontroli (co zapewne będzie się musiało wiązać z modyfikacją treści odpowiedzi na skargę i poinformowaniem o akcie samokontroli sądu administracyjnego).

Wydaje się, że należałoby postulować ujednoczenie terminów przekazania skargi i jej uwzględnienia przez organ we własnym zakresie. Można to uzyskać poprzez prosty zabieg legislacyjny, który nie wymaga korekty szeregu przepisów szczególnych modyfikujących terminy określone w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz załedwie art. 54 § 3 p.p.s.a. Mógłby on przybrać następującą postać:

#### Art. 54

§ 3. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie, w którym skarga powinna być przekazana sądowi. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

Skutek wprowadzenia proponowanej zmiany normatywnej będzie taki, że każdy przepis szczególny modyfikujący termin na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu, automatycznie będzie też modyfikował termin na dokonanie aktu autokontroli (przez powiązanie tych terminów ze sobą w treści art. 54 § 3 p.p.s.a.). Wartością dodaną takiej zmiany będzie uzyskanie spójności systemowej powiązanych ze sobą terminów i wyeliminowanie niepotrzebnych wątpliwości, jakie w obecnie obowiązującym stanie prawnym mogą występować na gruncie autokontroli.

Propozycje natury *de lege ferenda* można przedstawić w rozmaitych wariantach, niekiedy względem siebie komplementarnych, niekiedy zaś wykluczających się wzajemnie. Odnosząc się przykładowo do uzasadnionych niekiedy wątpliwości co do charakteru pisma wniesionego przez stronę postępowania do organu administracji, należałoby zastanowić się

nad kwestią uwzględnienia w terminach przekazania środka zaskarżenia przez organ, za pośrednictwem którego został on wniesiony, konieczności wyjaśnienia (zgodnie z regulacją art. 7-9 k.p.a.) rzeczywistej intencji strony. W tym kontekście należałoby zaproponować następujące brzmienie stosownych przepisów ustaw procesowych. W przypadku art. 133 k.p.a., powinien on przybrać brzmienie:

#### Art. 133

Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132. W przypadku wątpliwości co do charakteru wniesionego pisma, termin ten ulega przedłużeniu, nie więcej jednak niż o trzydzieści dni.

Z kolei w art. 54 p.p.s.a. należałoby dodać § 2a w brzmieniu następującym:

#### Art. 54

§ 2a. W przypadku wątpliwości co do charakteru wniesionego przez stronę pisma, termin, o którym mowa w § 2 ulega przedłużeniu, nie więcej jednak niż o trzydzieści dni. Dotyczy to również terminów uregulowanych w przepisach szczególnych.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym z jednej strony postuluje się ustalenie przez organ administracji rzeczywistej intencji autora pisma, z drugiej zaś strony zabiegi organu mające na celu poczynienie stosownych ustaleń nie są uwzględnione przez ustawodawcę w ramach ustawowych terminów wiążących organ, zatem uczynienie przez organ administracji publicznej zadość konieczności wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jednocześnie czyni ten organ bezczynnym, gdyż uchybia on ustawowemu terminowi na przekazanie środka prawnego. Należy oczywiście dostrzec słabość prezentowanego rozwiązania, polegającą na użyciu zwrotu niedookreślonego „wątpliwości co do charakteru pisma”. Wydaje się jednak, że niemożliwym jest precyzyjne określenie, kiedy organ będzie miał do czynienia z takimi wątpliwościami a kiedy nie, a to ze względu na mnogość sytuacji mogących wystąpić w praktyce. Każdy tego rodzaju przypadek będzie zatem musiał być oceniany *ad casum*. Wprowadzenie proponowanej regulacji umożliwi organom administracji publicznej spokojne ustalenie rzeczywistej intencji strony postępowania. Z drugiej strony należy w pewnych rozsądnych granicach limitować czas na



ustalenie przez organ rzeczywistego charakteru wniesionego pisma, by ustalenie intencji wnoszącego nie trwało w nieskończoność. Niewskazanie w proponowanych przepisach terminu granicznego z całą pewnością negatywnie wpłynęłoby na gwarancje procesowe stron postępowania i na szybkość jego prowadzenia. Organ mógłby wówczas – powołując się, niekoniecznie zasadnie, na niejasność wniesionego pisma – „ustalać” rzeczywistą intencję strony bez ograniczeń czasowych. Termin 30-dniowy wydaje się wystarczającym do przeprowadzenia niezbędnych ustaleń w tym zakresie. Oczywiście należy mieć świadomość, że rozwiązanie to nie wyeliminuje wszelkich problemów związanych z koniecznością ustalenia istoty wniesionego pisma, mogącego być skargą adresowaną do sądu administracyjnego. Z jednej bowiem strony przepisy te mogą być wykorzystywane przez organy administracji do przedłużania czynności związanych z przekazaniem pisma. Jak bowiem wspomniałem wyżej, należy zwrócić uwagę na to, że nie da się ściśle skodyfikować mogących wystąpić w praktyce wątpliwości co do charakteru pisma, toteż siłą rzeczy konieczne jest użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych. Ten brak określoności z kolei może służyć organom administracji do przetrzymywania środków prawnych z różnych względów dla nich niewygodnych. Z drugiej zaś strony nie sposób zmusić strony postępowania do udzielenia jakiegokolwiek odpowiedzi na wystosowane od niej wezwanie, a już tym bardziej odpowiedzi sensownej, rozwiewającej wątpliwości co do charakteru wniesionego pisma. Może zatem okazać się, że pomimo starań organu administracji, będzie on musiał samodzielnie ustalić charakter wniesionego pisma i postąpić w zgodzie z jego treścią i relewantnymi przepisami prawa. Trudno jednak o skonstruowanie przepisu prawa, który mógłby w pełni skutecznie rozwiązać tego rodzaju problem.

Odnosząc się do dwóch wersji regulacji: wprowadzającej na powrót bezpośredni tryb wnoszenia skarg z jednej strony, a zaledwie obligującej sąd administracyjny do wymierzenia organowi grzywny z drugiej, należy wskazać na występowanie kilku opcji pośrednich, czy też bliżej i dalej idących. W pierwszej z nich, art. 55 § 1 p.p.s.a. mógłby przybrać brzmienie następujące:

#### Art. 55

§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Wniosek o wymierzenie grzywny nie może zostać oddalony, jeżeli skargi nie przekazano do sądu, albo przekazano ją z uchybieniem terminu.

Jest to propozycja bardziej zachowawcza od zaprezentowanej wcześniej, a wprowadzającej obligatoryjne wymierzenie organowi grzywny. Propozycja ta pozostawia bowiem sądowi margines uznania (utrzymano w niej zwrot modalny „może”), ale jednocześnie uniemożliwia oddalenie wniosku o wymierzenie grzywny w sytuacji nieprzekazania skargi sądowi albo przekazania jej z opóźnieniem. Po wprowadzeniu przepisu w zaproponowanym brzmieniu sąd będzie zobligowany do wymierzenia grzywny w przypadku rzeczywistego i istotnego naruszenia prawa do sądu (przez nieprzekazanie skargi, co prawo do sądu całkowicie niweczy, jak również przez opóźnienie w przekazaniu skargi, co narusza prawo do rozpoznania sprawy sądowej w rozsądnym terminie). Jednocześnie pozostanie możliwość oddalenia wniosku o wymierzenie grzywny w razie naruszenia przez organ administracji dyspozycji art. 54 § 2 p.p.s.a., jednak w stopniu nie rzutującym na realizację prawa jednostki do sądu (należy mieć tu na myśli np. uchybienie w zakresie ponumerowania akt sprawy, albo przesłanie wadliwej w sensie procesowym odpowiedzi na skargę). W tym wariantcie nie będzie zatem potrzeby sięgania do art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. i odrzucania wniosku jako niedopuszczalnego z uwagi na nadużycie prawa do sądu, co zaproponowano przy wariantcie wcześniejszym, a co w istocie może rodzić pewne kontrowersje.

Wydaje się, że wartym rozważenia byłoby też umożliwienie sądom administracyjnym wymierzania grzywny nie tylko na wniosek skarżącego, ale też z urzędu. Artykuł 55 § 1 p.p.s.a. mógłby wówczas brzmieć następująco:

#### Art. 55

§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego albo z urzędu może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Oczywiście pojawia się tutaj kwestia praktyczna, taka mianowicie, że sąd z reguły nie ma wiedzy o tym, że skarga adresowana do tego sądu jest przetrzymywana przez organ administracji. Należy mieć jednak na uwadze możliwość wielokrotnego wymierzania organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, gdy po pierwotnym wymierzeniu grzywny organ ten nadal nie przekazuje skargi sądowi. Wprowadzenie proponowanej regulacji umożliwiłoby w takich wypadkach sądowi administracyjnemu ponowienie grzywny bez konieczności angażowania skarżącego, co może mieć niebagatelne znaczenie z punktu

widzenia prawa do sądu zwłaszcza, że w razie działania *ex officio* skarżący nie byłby obciążony koniecznością uiszczenia wpisu sądowego. Wpis ten wynosi wprawdzie zaledwie 100 zł i jest to najniższy możliwy wpis w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jednak dla wielu skarżących nawet taka kwota może stanowić znaczący wydatek, a przez to barierę w dochodzeniu swoich praw na drodze sądowej. Z kolei wikłanie się skarżącego w procedurę zwolnienia z kosztów sądowych dodatkowo odwleka rozstrzygnięcie sprawy i ujemnie wpływa na postrzeganie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w aspekcie szybkości postępowania.

Rozsądną propozycją legislacyjną zdaje się być również wprowadzenie do art. 55 p.p.s.a. dyrektyw wymiaru grzywny, wzorowanych na regulacji prawa karnego materialnego. Należałoby wówczas we wskazanej jednostce redakcyjnej dodać § 4 w brzmieniu następującym:

Art. 55

§ 4. Sąd wymierza grzywnę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, uwzględniając w szczególności wagę sprawy, wagę naruszenia obowiązków wynikających z art. 54 § 2, jak również dotychczasowe postępowanie organu.

Należy zauważyć, że aktualnie obowiązująca regulacja nie zawiera żadnych dyrektyw wymiaru grzywny nakładanej w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a. (jak i żadnej innej). Na wzór regulacji z art. 53 k.k. można zatem wprowadzić pewne ogólne dyrektywy, którymi sąd administracyjny powinien kierować się miarkując wysokość grzywny. Należy w szczególności uwzględniać w takich wypadkach wagę sprawy, która została zainicjowana skargą nieprzekazaną przez organ administracji. Jest oczywiste, że w sprawach mniej istotnych grzywna powinna mieć niższy wymiar. Można natomiast sobie wyobrazić sprawy, w których – przykładowo – długotrwała beczynność organu administracji powoduje dla strony postępowania znaczną szkodę majątkową. Wówczas grzywna za nieprzekazanie takiej skargi na beczynność powinna wynosić odpowiednio więcej. W ramach dyrektyw wymiaru grzywny należałoby również uwzględniać wagę naruszenia obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. Inaczej bowiem powinna kształtować się grzywna w razie nieprzekazania skargi sądowi w ogóle, inaczej w razie miesięcznego opóźnienia, a jeszcze inaczej w razie opóźnienia tygodniowego. Mając z kolei na uwadze opisane w rozdziale analitycznym przypadki recydywy, sąd administracyjny ustalając wysokość grzywny powinien brać pod uwagę wcześniejsze przypadki ukarania tego samego organu grzywną. Skoro bowiem

grzywna danej wysokości nie wpłynęła na organ administracji dyscyplinująco ani prewencyjnie i w dalszym ciągu narusza on obowiązek przekazania skargi sądowi, to oczywistym wnioskiem z takiej sytuacji zdaje się być wymierzenie grzywny wyższej. Wydaje się, że nie ma przeszkód, by analizując wysokość grzywny sąd administracyjny uwzględniał również inne aspekty działalności danego organu, takie jak np. wcześniejsze przypadki stwierdzenia przez sąd beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez ten organ, co również stawia ów organ w negatywnym świetle.

Jak już wspomniałem, interesujących wzorców dostarczają obce systemy prawne (co prawda nieliczne). Wydaje się, że na wzór regulacji bułgarskiej można byłoby wprowadzić obowiązek informowania skarżącego przez organ administracji publicznej o fakcie przekazania skargi sądowi. Z pragmatycznego punktu widzenia należałoby to połączyć z obowiązkiem przesłania skarżącemu odpisu odpowiedzi na skargę, co dodatkowo ułatwi pracę sądów administracyjnych, gdyż obowiązek ten automatycznie zostanie z nich zdjęty. Można byłoby zatem w art. 54 p.p.s.a. wprowadzić dodatkowy § 2a w brzmieniu następującym:

Art. 54

§ 2a. Odpis odpowiedzi na skargę organ przekazuje skarżącemu.

Proponowane rozwiązanie z pewnością korzystnie wpłynie na realizację prawa do sądu. Przede wszystkim strona skarżąca będzie miała wiedzę o wykonaniu przez organ obowiązków opisanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. i nie będzie musiała sama tej informacji zasięgać w sądzie administracyjnym. Po drugie szybciej strona skarżąca uzyska informację o stanowisku organu co do zarzutów skargi, przez co szybciej będzie mogła ewentualnie się do tego stanowiska ustosunkować, co generalnie korzystnie wpłynie na szybkość postępowania. Wreszcie po trzecie, jak już wskazałem, sąd administracyjny zostanie odciążony w zakresie przesłania skarżącemu odpisu odpowiedzi na skargę, co również powinno mieć korzystny wpływ na czas trwania całego procesu.

Interesującą możliwością byłoby wprowadzenie grzywny okresowej, albo sumy pieniężnej przyznawanej okresowo skarżącemu za dalsze naruszanie obowiązku przekazania skargi sądowi. Oczywiście rozwiązanie tego rodzaju ma sens jedynie wówczas, gdy na dzień orzekania w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, skarga w dalszym ciągu nie została przekazana sądowi. W takim wypadku sąd administracyjny mógłby z jednej strony wymierzyć grzywnę za już zaistniałe naruszenie, z drugiej zaś strony *pro futuro* zobowiązać

organ administracji do zapłaty dalszej grzywny okresowej, lub okresowej sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, za dalszą zwłokę w przekazaniu skargi następującą po dacie wydania orzeczenia. Z całą pewnością zdyscyplinowałoby to organ administracji publicznej do jak najszybszego wykonania ciążących na nim obowiązków, ponieważ każdy kolejny dzień zwłoki powodowałby pogłębienie straty finansowej po stronie organu. Regulację tę można byłoby wprowadzić dodając w art. 55 p.p.s.a. § 1a w brzmieniu następującym:

#### Art. 55

§ 1a. Jeżeli na dzień wymierzenia grzywny, o której mowa w § 1, skarga nie została przekazana sądowi, sąd może, niezależnie od wymierzonej na podstawie § 1 grzywny, wymierzyć organowi dalszą grzywnę okresową za każdy kolejny dzień trwającego naruszenia. W takim przypadku sąd może zamiast albo obok wymierzonej grzywny okresowej, przyznać od organu na rzecz skarżącego okresową sumę pieniężną za każdy kolejny dzień trwającego naruszenia.

Należy wskazać, że możliwość przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej funkcjonuje już na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, natomiast funkcjonuje jako jednorazowo przyznawana suma z tytułu bezczynności organu administracji (art. 149 § 2 p.p.s.a.) albo niewykonania prawomocnego orzeczenia sądu (art. 154 § 7 p.p.s.a.). W obu tych przypadkach suma pieniężna może być przyznana równocześnie z wymierzeniem grzywny, albo jako samoistny środek prawny. Pewnym *novum* na gruncie zaproponowanej regulacji byłoby natomiast przyznanie tej sumy w ujęciu okresowym, tj. poprzez przyznanie konkretnej sumy pieniężnej za każdy kolejny (po dniu wydania orzeczenia) dzień trwającego naruszenia prawa. Wysokość tej sumy nie byłaby zatem sumarycznie możliwa do określenia na etapie orzekania o obowiązku jej zapłaty, a byłaby uzależniona jedynie od dalszego zachowania się organu administracji publicznej obciążonego tym obowiązkiem. Proponowana regulacja, zwłaszcza w kontekście poczynionych wcześniej ustaleń dotyczących tendencji spadkowej jak chodzi o wysokość grzywien i towarzyszącej jej tendencji wzrostowej w zakresie odsetka przypadków nieprzekazania skarg sądowi, z pewnością wychodzi naprzeciw pełniejszemu zabezpieczeniu realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego.

Powyższe propozycje mogą naturalnie rzecz biorąc ulegać łączeniu, np. poprzez równoczesne wprowadzenie obowiązku wymierzenia organowi grzywny i dodatkowej jednostki redakcyjnej wprowadzającej dyrektywy wymiaru grzywny.

Nie mam na celu proponowania jednego, konkretnego rozwiązania legislacyjnego. Wspólnym mianownikiem wszystkich przedstawionych propozycji jest zwiększenie poziomu zabezpieczenia realizacji prawa jednostki do sądu, poprzez większą restrykcyjność i dopasowanie modelu dyscyplinowania organów administracji publicznej do zdiagnozowanych w poprzednich rozdziałach potrzeb. Należy zauważyć, że nawet najśmielsza koncepcja, obejmująca propozycję powrotu do bezpośredniego modelu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, nie wyłącza konieczności pozostawienia sądom możliwości wymierzania grzywien, na wypadek naruszenia przez organ administracji przepisów w zakresie przekazania sądowi akt sprawy i odpowiedzi na skargę. Regulacja tego typu występuje w przeanalizowanych w niniejszej rozprawie obcych porządkach prawnych. Z kolei w razie pozostawienia w obrocie prawnym przepisów statuujących pośredni tryb wnoszenia skarg należałoby przemodelować instytucję grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. poprzez z jednej strony wprowadzenie dyrektyw wymiaru grzywny, z drugiej zaś strony zobligowanie sądu do ukarania opieszałego organu administracji (według jednej wersji zawsze, według drugiej jedynie w razie nieprzekazania skargi sądowi albo opóźnienia w jej przekazaniu). Ciekawą propozycją może być zobowiązanie organów do przesyłania skarżącemu odpisu odpowiedzi na skargę, jak również wprowadzenie grzywny okresowej za dalszy czas naruszenia prawa przez organ, uzupełnionej możliwością przyznania skarżącemu od organu sumy pieniężnej za każdy dzień naruszenia prawa. Niejako przy okazji proponowanych zmian należałoby uporządkować kwestię terminów do uwzględnienia skargi w ramach autokontroli (poprzez wprowadzenie systemowej spójności pomiędzy tymi terminami, a terminami przekazania skargi regulowanymi w *leges speciales*) oraz samego terminu na przekazanie skargi w razie konieczności ustalenia przez organ intencji strony (przy pismach niejasnych, sformułowanych wadliwie).

Nie poruszyłem wyżej kwestii indywidualizacji odpowiedzialności za naruszenie przepisów dotyczących przekazania skargi sądowi, albowiem już *de lege lata* taka indywidualizacja (a zatem przerzucenie odpowiedzialności z organu – *ergo* ogółu podatników – na konkretnego urzędnika) jest możliwa. Z jednej strony przepisy prawa pracy oraz prawa urzędniczego przewidują indywidualną odpowiedzialność urzędnika za naruszenie prawa skutkujące szkodą majątkową po stronie zatrudniającego go urzędu. Jak się zdaje, nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu skutkujące obciążeniem organu administracji koniecznością zapłaty grzywny jest takim właśnie przypadkiem aktualizującym indywidualną odpowiedzialność urzędnika. Z drugiej strony badania zreferowane w rozdziale analitycznym potwierdziły, że naruszenie przez funkcjonariusza publicznego obowiązków

statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. może *in concreto* stanowić występki typizowany w art. 231 § 1 k.k. Odpowiedzialność karną na podstawie tego przepisu poniesie oczywiście konkretna osoba winna nieprzekazania skargi do sądu, a nie abstrakcyjnie ujęty organ administracji publicznej.

Niewątpliwie od wielu lat ustawodawca podejmuje różnego rodzaju wysiłki mające na celu uproszczenie i przyspieszenie procedury sądowej<sup>1044</sup>. Na gruncie postępowania sądowniczoadministracyjnego świadczy o tym chociażby systematyczne rozszerzanie możliwości procedowania – zarówno sądu pierwszej, jak i drugiej instancji – w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, ale też orzekania reformatoryjnego. Bez wątplenia przyczyną powstania i utrzymywania się tego trendu ustawodawczego jest negatywna ocena chronicznej przewlekłości postępowania sądowego w społeczeństwie. Skoro istnieje społeczny popyt na przyspieszenie procesu sądowego, to władza czyni – mniej lub bardziej udane – kroki w tym kierunku. Nie ulega również wątpliwości, że zamierzeniem ustawodawcy, gdy nowelizacją z 2002 r. wprowadzał na nowo pośredni tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, również było przyspieszenie tej procedury. Należy stwierdzić, że o ile co do zasady taki tryb wnoszenia skarg wydaje się być szybszym od trybu bezpośredniego, o tyle niestety rodzi on możliwość znacznego przedłużenia postępowania w sytuacji, w której organ administracji publicznej będzie tamował przekazanie skargi sądowi. O tym, że takie przypadki występują i nie są bynajmniej odosobnione, była już mowa w rozdziale poświęconym analizie regulacji i badaniom statystycznym. Te same badania każą wyprowadzić wniosek, że mimo wszystko mniejszość skarg jest przekazywanych w sposób nieprawidłowy, o czym świadczy porównanie ilości wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. do ilości skarg rozpoznanych w tym samym okresie.

Okazją do pierwszych podsumowań skutków reformy sądownictwa administracyjnego było pięciolecie obowiązywania nowej regulacji i zarazem pięciolecie powołania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Konstruktywna krytyka regulacji, dokonana wówczas przez Hannę Knysiak-Molczyk i Tadeusza Wosia, ominęła wprawdzie tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego i instytucję grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. (choć w stosunku do uprzednio obowiązującej ustawy z 1995 r. o NSA były to istotne nowości), dotknęła jednak kwestii przewlekłości postępowania sądowego, zwłaszcza

---

<sup>1044</sup> Por. A. Kwaśniak, *Składy sądu w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty obsady sądu w polskim porządku normatywnym*, J. Kil, A. Kwaśniak, Sosnowiec 2022, s. 80.

w obszarze rozpoznawania przez Sąd II instancji skarg kasacyjnych<sup>1045</sup>. Mimo wszystko wydaje się, że omawiana regulacja wpłynęła pozytywnie na szybkość postępowania przed sądami administracyjnymi. Należy przy tym zwrócić uwagę na stale rosnącą ilość spraw rozpoznawanych przez te sądy, co pozostaje nie bez wpływu na czas trwania poszczególnych postępowań. Omawiana regulacja nie funkcjonuje jednak w próżni, a w pewnym określonym schemacie. Przydatnym zabiegiem jest rekonstrukcja powiązań pomiędzy regułami i aktorami schematu działania. Jak wskazują znawcy tematu, „rekonstruuując relacje między regułami, należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na znaczenie poszczególnych reguł dla osiągnięcia końcowego rezultatu działania. Poszczególne reguły (poszczególne instytucje) mają bowiem, niewątpliwie, zróżnicowany wpływ na osiągnięcie zamierzonego celu działania”<sup>1046</sup>. Pozwala to na weryfikację kategorii podmiotów, których dotyczy badana instytucja. Jak ustaliłem, widać wyraźną zależność zachodzącą pomiędzy źródłami a dysponentami (środowisko sędziowskie – Prezydent RP; Instytut Spraw Publicznych – grupa posłów PO). Dostrzegalne jest też usytuowanie środowiska sędziów NSA w roli zarówno źródła regulacji, jak i jej beneficjenta. Wypracowany w tym środowisku model w istocie przyczynił się do uproszczenia, a zatem ograniczenia nakładu pracy potrzebnego do rozpoznania spraw sądowych. Odnosząc się do użytkowników schematu działania, jego maleficjentów i beneficjentów, należy w punkcie wyjścia wskazać na konkluzje płynące z zaprezentowanych we wcześniejszych rozważaniach danych liczbowych. Ilość wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. stale plasuje się na poziomie poniżej 1% ilości skarg rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Wydaje się zatem, że odsetek skarg nieprzekazanych czy też nieprawidłowo przekazanych sądowi jest pomijalny. Jednak w liczbach bezwzględnych są to setki przypadków rocznie, co również nie może ująć uwadze. Zdarzają się organy, które zostały ukarane w tym trybie 100 i 200 razy, a pomimo tego w dalszym ciągu zdarza im się naruszać przepisy dotyczące przekazania skargi sądowi. Można zatem przyjąć, że sądy administracyjne w znikomym stopniu są maleficjentami omawianej regulacji, gdyż ilość spraw do rozpoznania w związku z obowiązywaniem omawianej regulacji wzrasta w stosunku do ilości spraw, które byłyby rozpoznawane gdyby wprowadzono bezpośredni tryb wnoszenia skarg, raptem o dziesiąte części procenta. Ponadto wprowadzenie bezpośredniego trybu wnoszenia skarg nie musiałoby wcale wyeliminować

---

<sup>1045</sup> Por. H. Knysiak-Molczyk, T. Woś, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2010, nr 1, s. 6-20.

<sup>1046</sup> P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 2...*, s. 90-91; zob. także P. Chmielnicki, *Konspekt badań nad źródłami pochodzenia prawa*, *„Przegląd Prawa Publicznego”* 2012, nr 11, s. 90.



instytucji grzywny. Należałoby bowiem, nawet wówczas, wprowadzić sankcję negatywną na wypadek niezłożenia przez organ odpowiedzi na skargę lub nieprzesłania sądowi akt sprawy. Należy w tym miejscu wskazać na rozwiązania stosowane w niektórych obcych porządkach prawnych, które przewidują bezpośrednie wnoszenie skargi do sądu przy jednoczesnym zabezpieczeniu realizacji przez organ obowiązku dostarczenia sądowi akt sprawy za pomocą grzywny. Była o tym mowa w rozdziale komparatystycznym. Należy zastanowić się wreszcie nie tylko nad tym, kto korzysta a kto traci na omawianej regulacji, ale również nad stawianymi przed nią celami i ich rzeczywistą realizacją. Jak wskazano w piśmiennictwie, „specyfika nauki administracji polega bowiem m.in. na tym, że jej celem jest badanie administracji publicznej nie tylko w aspekcie prawnym, ale także, a może nawet nade wszystko, w aspekcie funkcjonalnym (i różnych jego kontekstach, takich jak np. racjonalność, sprawność, efektywność, a nawet społeczna lub polityczna akceptowalność działania) po to, by rzeczywiście możliwe było formułowanie praktyczne użytecznych i zastosowalnych postulatów jej usprawniania i modernizowania”<sup>1047</sup>.

Trzeba dostrzec, że istotnym celem ustanawiania sankcji jest spowodowanie odpowiedniej motywacji stosowania się do norm prawnych po stronie ich podmiotów<sup>1048</sup>. Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie, „kara grzywny polega na nałożeniu obowiązku zapłaty pewnej sumy pieniędzy, zwykle na rzecz państwa. Cechuje się ona dużą elastycznością i podzielnością”<sup>1049</sup>. Z oczywistych względów grzywna zaliczana jest do sankcji o charakterze wolnościowym<sup>1050</sup>. Za Sławomirem Peszkowskim, Paweł Chmielnicki proponuje zdefiniować sankcję jako „każde prawnie określone następstwo zachowania prawnie relewantnego”<sup>1051</sup>, czy też „każdy rodzaj presji prawnej, która ma wpływać na proces decyzyjny człowieka”<sup>1052</sup>. Zgadając się w pełni z tym punktem widzenia przyjdzie stwierdzić, że instytucja grzywny wymierzanej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. bez wątpienia stanowi sankcję negatywną w rozumieniu powołanych rozważań. Samo ustanowienie sankcji co do zasady powinno sprzyjać przestrzeganiu prawa, jednak nieodpowiednie stosowanie tego narzędzia może okazać się przeciwnie skuteczne, co daje się zaobserwować w wynikach przeprowadzonych badań.

---

<sup>1047</sup> M. Mączyński, R. Płaszowska, *Metody badawcze...*, s. 21.

<sup>1048</sup> Por. A. Kociołek-Pęksa, W. Pęksa, *O wielowymiarowości...*, s. 11.

<sup>1049</sup> J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 506; zob. także J. Warylewski, *Kara...*, s. 207.

<sup>1050</sup> Por. B. Stańko-Kawecka, *Polityka karna...*, s. 184.

<sup>1051</sup> P. Chmielnicki, *Sankcje prawne w nowym ujęciu. Cele poznawcze, definicja, kryteria klasyfikacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 166.

<sup>1052</sup> *Ibidem*.

Trafnie przyjmuje się, że „aby ustalić cele prawa (mogą tu wchodzić w grę cele konkretnego przepisu, cele instytucji prawnej czy gałęzi prawa, a nawet cele całego systemu prawa), interpretatorzy sięgają nie tylko do tekstów prawnych, lecz także do materiałów pozaprawnych, takich jak: materiały historyczne związane z powstaniem danego aktu prawnego, sprawozdania komisji sejmowych, uchwały organizacji politycznych. Oczywiście, tego typu materiały nie mają mocy wiążącej. W tych wszystkich przypadkach, w których mocą definicji legalnych wiążąco nie sformułowano celu przepisu prawnego, pozostaje on arbitralną konstrukcją interpretatora”<sup>1053</sup>. O ile zatem celem wprowadzenia pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego było przyspieszenie postępowania, o tyle celem wprowadzenia do treści ustawy art. 55 § 1 p.p.s.a. było zabezpieczenie realizacji prawa jednostki do sądu. Należy przyjąć, że co do zasady norma ta spełnia swoją funkcję, jednak – jak się wydaje na podstawie przeprowadzonych badań – zasługuje na krytykę w przynajmniej dwóch aspektach – prawnokonstytucyjnym i praktycznym. Z drugiej strony istotnym czynnikiem może być nakładanie grzywny nie na konkretną osobę fizyczną winną zaniedbania, lecz na organ administracji, czyli na ogół podatników. W tym sensie społeczeństwo można byłoby uznać za maleficjenta regulacji w podwójnym wymiarze. Z jednej strony jako osób narażonych na naruszenie przez organy administracji publicznej prawa do sądu administracyjnego, z drugiej zaś strony jako płatników grzywien nakładanych przez sądy za owo naruszenie. Najkrócej i najbardziej obrazowo rzecz ujmując: ofiara naruszenia prawa sama ponosi konsekwencje finansowe tego naruszenia. Jak zatem wspomniałem we wcześniejszych rozważaniach, rola skarżących w schemacie działania może być postrzegana niejednoznacznie.

Jak słusznie przyjmuje Paweł Chmielnicki, „efektywność (skuteczność) prawa wyraża się w efektywności (skuteczności) schematów działania (kompletów normatywnych) obejmujących rozwiązania dylematów decyzyjnych sformalizowane prawnie. O efektywności (skuteczności) prawa można mówić w kontekście wpływu norm prawnych na stan schematów działania upowszechnianych i chronionych w zbiorowości a w szczególności na realizację celu działania, który ma być za pomocą danego schematu osiągnięty”<sup>1054</sup>. Przenosząc te rozważania natury ogólnej na grunt regulacji omawianej w niniejszej rozprawie, przyjdzie stwierdzić, że o pełnej efektywności (skuteczności) normy z art. 55 § 1 p.p.s.a. można byłoby

---

<sup>1053</sup> J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 230; cyt. za: P. Chmielnicki, *Identyfikacja celów i funkcji w ramach wykładni prawa*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2015, nr 3, s. 9; T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, nr 3-4, s. 51-70; cyt. za: P. Chmielnicki, *Identyfikacja...*, s. 9.

<sup>1054</sup> P. Chmielnicki, *Jak rozumieć problem efektywności prawa?*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014, s. 364.

mówić w sytuacji, w której zagrożenie sankcją w postaci grzywny, jaką sąd administracyjny może nałożyć na organ administracji nierealizujący dyrektyw działania płynących z art. 54 § 2 p.p.s.a., rozwiązałoby dylematy decyzyjne istniejące po stronie organów w ten sposób, że realizowałyby one obowiązek przekazania skargi sądowi całkowicie i terminowo. Tym samym osiągnięty zostałby cel omawianej regulacji – zapobieżenie przypadkom przetrzymywania przez organy administracji skarg adresowanych do sądów administracyjnych, a tym samym tamowania przez te organy postępowania sądowoadministracyjnego. Rzecz jednak w tym, że owa efektywność (skuteczność) prawa jest wartością stopniowalną, tzn. nie mamy tu do czynienia z sytuacją zerojedynkową (prawo jest efektywne całkowicie – w 100 % – albo nie jest efektywne wcale), lecz prawo może być w jakimś stopniu (procencie) efektywne. Znakomicie widać to na przykładzie regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. Z całą pewnością nie można stwierdzić, że przepis ten jest całkowicie nieskuteczny, bo przecież znakomita większość skarg zostaje terminowo przekazana do właściwych sądów administracyjnych. Oczywiście, zapewne w większości przypadków o przekazaniu skargi decyduje obiektywna wola przestrzegania prawa przez organ administracji, a nie obawa przed wymierzeniem grzywny (co byłoby właśnie efektem działania art. 55 § 1 p.p.s.a.). Jednak należy przyjąć, że bywa tak, iż organ przekazuje skargę sądowi właśnie z obawy przed grożącą mu sankcją, albo wręcz wskutek jej zastosowania (po wymierzeniu przez sąd administracyjny grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., organ przekazuje skargę, aby uniknąć ponownego jej wymierzenia). W pewnym zakresie zatem, założony przez źródła regulacji efekt, w postaci zabezpieczenia interesów skarżących w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zostaje spełniony, zatem możemy mówić o skuteczności omawianej regulacji. Czy jednak jest to stuprocentowa skuteczność prawa? Z całą pewnością nie, skoro wciąż zdarzają się przypadki nieprzekazywania skarg sądom administracyjnym zgodnie z dyspozycją art. 54 § 2 p.p.s.a., a wręcz przypadki recydywy, wskazujące na to, że nawet wymierzenie i uiszczenie grzywny nie wpływa korzystnie na rozwiązywanie przez użytkowników schematu działania pojawiających się dylematów decyzyjnych (przekazać skargę, czy nie przekazywać).

Należy w tym kontekście zastanowić się nad kwestią sankcji i przymusu. Omawiana regulacja bez wątpienia stanowi przykład sankcji za niepodporządkowanie się przymusowi państwowemu. Organ administracji, do którego wpłynęła skarga adresowana do sądu administracyjnego, jest przymuszony (normą z art. 54 § 2 p.p.s.a.) do przekazania tej skargi sądowi w określonym terminie, wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Organ ma w tej sytuacji dwa wyjścia: podporządkowanie się przymusowi, albo zignorowanie przepisów.

Pójście tą drugą drogą może uruchomić mechanizm opisany w art. 55 § 1 p.p.s.a., który stanowi sankcję za niedopełnienie przez organ swoich obowiązków. Jak wskazano w piśmiennictwie, „zjawisko przymusu jest wszechobecne w życiu społecznym i występuje w wielu aspektach, np. przymus ekonomiczny, przymus prawny. Istota przymusu polega na przełamaniu ludzkiej woli, a poprzez to na doprowadzaniu do pożądanego przez określony podmiot zachowania w postaci działań i zaniechań. Przymus może przybierać różne formy, pochodzić z różnych źródeł i różne mogą być sposoby stwarzania przymusu”<sup>1055</sup>. Zabezpieczenie przymusu sankcją, z jednej strony ma stanowić represję z tytułu niepoddania się przymusowi (przecież sankcja jest nakładana *ex post*, po tym jak naruszono przepisy), z drugiej zaś strony sam fakt istnienia sankcji wpływa w pewien sposób na proces decyzyjny. Przenosząc te uwagi natury teoretycznej i ogólnej na grunt rozważań będących przedmiotem niniejszej rozprawy, dywagując nad tym, czy przekazać skargę sądowi czy też ją zniszczyć, odesłać skarżącemu, przetrzymać – organ administracji, wysoce prawdopodobnie m.in. z uwagi na istnienie sankcji w postaci grzywny, jaka może mu być wymierzona w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., podejmie decyzję o przekazaniu skargi w ustawowym terminie sądowi<sup>1056</sup>. Niezwykle obrazowo zależność tę ujęli Katarzyna Grotkowska i Jarosław Niesiołowski wskazując, że „ukształtowanie systemu sankcji wpływa na architekturę wyboru”<sup>1057</sup>. Przy czym w istocie należy dostrzec, że ustawodawca w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi operuje całym systemem sankcji, stanowiących środki dyscyplinowania administracji publicznej. Przedmiotem rozważań w niniejszej dysertacji jest grzywna wymierzana w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., trzeba jednak pamiętać, że paleta środków dostępnych sądowi administracyjnemu jest znacznie szersza. Swego rodzaju sankcją będzie chociażby rozpoznanie skargi na podstawie odpisu nadesłanego przez skarżącego (bez akt administracyjnych i odpowiedzi na skargę) w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a., gdyż postępowanie będzie się wówczas toczyło poniekąd „za plecami” organu administracji (trzeba jednak pamiętać, że organ ten będzie mógł mimo wszystko ustosunkować się do roszczeń i twierdzeń skarżącego, jak również wziąć udział w rozprawie). Bez wątpienia wachlarz ten uzupełnia instytucja sygnalizacji (art. 55 § 3 p.p.s.a.). Zresztą nawet konieczność zwrotu na rzecz skarżącego kosztów postępowania zainicjowanego wnioskiem o wymierzenie organowi grzywny (tj. 100 zł z tytułu wpisu sądowego i ewentualnych kosztów zastępstwa

---

<sup>1055</sup> K. Grotkowska, J. Niesiołowski, *Sankcje prawne jako źródło bodźców oddziałujących na proces decyzyjny człowieka*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 25; zob. także J. Niesiołowski, R. Paszkiewicz, *Zagadnienie przymusu w prawie*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 58.

<sup>1056</sup> Zob. wcześniejsze rozważania dotyczące mieszanego charakteru grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

<sup>1057</sup> K. Grotkowska, J. Niesiołowski, *Sankcje prawne...*, s. 27.

procesowego, w tym opłaty skarbowej od pełnomocnictwa) stanowi niewątpliwie pewien uszczerbek w budżecie organu administracji i jest jakąś formą sankcji za niepodporządkowanie się przymusowi terminowego przekazania skargi sądowi (choć oczywiście funkcja instytucji zwrotu kosztów pomiędzy stronami jest zupełnie inna).

Podsumowując ten etap rozważań należy dostrzec, że o ile co do zasady ustawodawca wyposażył sądy w skuteczne narzędzie dyscyplinowania organów administracji publicznej, o tyle trudno pominąć liczne niedoskonałości, nie tyle na etapie stanowienia, co na etapie stosowania prawa. Zmiany w stanie normatywnym zostaną wprowadzić zaproponowane w kolejnym rozdziale, jednak nawet bez wprowadzania tych zmian wystarczyłoby – jak się wydaje – zwiększyć restrykcyjność stosowania przez sądy art. 55 § 1 p.p.s.a., aby cele stawiane przed tą regulacją były w większym stopniu realizowane.

Z jednej strony prawo jest stanowione przez władzę, z drugiej zaś strony bez wątpienia w państwie prawnym prawo ogranicza władzę<sup>1058</sup>. Rodzi to naturalną i oczywistą pokusę stanowienia prawa dla władzy jak najkorzystniejszego, jak najmniej ją ograniczającego. Przeciwwagą dla owej pokusy są mechanizmy stanowienia prawa oraz społecznej kontroli nad władzą publiczną, lecz również społeczny popyt na określone rozwiązania prawne, który nie może być przecież ignorowany przez podmioty chcące utrzymać się u władzy, albo tę władzę uzyskać. Trudno mimo wszystko nie przyznać racji Zbigniewowi Kmiecikowi, gdy twierdzi, że „odwoływanie się do woli większości, z pominięciem aspektu ochrony konstytucyjności i praworządności, jest argumentem, który trudno traktować poważnie”<sup>1059</sup>.

Należy wreszcie wskazać, że o ile sędziów sądów administracyjnych należy ulokować pośród źródeł i dysponentów kompletu normatywnego, o tyle nie można tego powiedzieć o szeroko pojmowanych członkach społeczeństwa występujących w postępowaniu sądowym w charakterze skarżących. Jak bowiem pokazały badania prowadzone *circa* trzy dekady temu, ówczesne społeczeństwo polskie nie rozumiało istoty sądowej kontroli administracji publicznej, nie wykazywało zatem szczególnego zainteresowania procesem prawodawczym<sup>1060</sup>, a przez to trudno było o społeczną akceptację konsekwencji sądowej

---

<sup>1058</sup> Por. K.J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, wyd. II, Warszawa 2019, s. 86-89.

<sup>1059</sup> Z. Kmiecik, *Demokracja a rządy prawa*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy Urodzin*, A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), Warszawa 2018, s. 171.

<sup>1060</sup> A trzeba przypomnieć, że w latach 90-tych przemiany w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego były szczególnie intensywne, zob. wcześniejsze rozważania dotyczące historii sądownictwa administracyjnego oraz procesu powstawania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

kontroli administracji<sup>1061</sup>. O ile jednak społeczeństwa nie sposób sytuować w charakterze źródeł i dysponentów kompletu normatywnego, o tyle z pewnością są użytkownikami – przy czym z jednej strony zyskują na zabezpieczeniu realizacji ich prawa do sądu, z drugiej zaś strony tracą w przypadkach naruszenia przepisów przez organy administracji (ponosząc ujemne skutki naruszenia prawa do sądu, a ponadto uiszczając – jako podatnicy – grzywnę wymierzoną z tego tytułu przez sąd).

Bez wątpienia orzecznictwo sądów administracyjnych wpływa na sposób administrowania przez organy władzy publicznej. Rozstrzygając sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnych, a nawet wydając akty prawa miejscowego, organy administracji publicznej – chociażby z obawy przed uchyleniem danego aktu w postępowaniu sądowym – starają się stosować do zapatrywań prawnych wyrażonych w sprawach podobnych przez sądy administracyjne<sup>1062</sup>. Sądy funkcjonują w pewnym otoczeniu prawnym, jak również w otoczeniu podmiotów, wraz z którymi stanowią komplet normatywny. Szerokie, całościowe spojrzenie na analizowane zagadnienie pozwoliło zdiagnozować aktorów owego kompletu i odgrywane przez nich role, co dało efekt w postaci możliwości sformułowania istotnych poznawczo wniosków wynikających z szerokiej perspektywy badawczej.

---

<sup>1061</sup> Por. *Spoleczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, M. Borucka-Arctowa (red.), Warszawa-Kraków 1990, s. 55-59, 71-75, 101-103; cyt. za: B. Banaszak, K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 169-170.

<sup>1062</sup> Por. J. Boć, *Orzecznictwo...*, s. 122.

## Bibliografia

### Literatura

- 1) Adamczyk A., *Odpowiedzialność regresowa funkcjonariusza publicznego w prawie polskim i niemieckim*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 2) Adamiak B., [w:] *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1992.
- 3) Adamiak B., *Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020.
- 4) Adamiak B., *Koncepcja prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2010, nr 1.
- 5) Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 6) Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- 7) Adamiak B., *Rodzaje, tryby i stadia postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2013.
- 8) Adamiak B., *Rozpoznanie wniosku o ukaranie grzywną za nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020.
- 9) Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017.
- 10) Adamiak B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, B. Adamiak et al., Łódź 2004.

- 11) Adamiak B., *Wymagania formalne skargi do NSA*, [w:] *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 1996.
- 12) Adamkiewicz-Drwiłło H.G., *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Toruń 2008.
- 13) Adamovich L.K., Funk B.-Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1987.
- 14) Aman Jr A.C., *Prawo administracyjne w Stanach Zjednoczonych. Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.
- 15) Ancel M., *Znaczenie i metody prawa porównawczego*, Warszawa 1979.
- 16) Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- 17) Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej: prace doktorskie, prace habilitacyjne*, Warszawa 2005.
- 18) Artymionek P., *Kryteria sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli decyzji uznaniowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2013, nr 3508.
- 19) Augustyniak M., *Pojęcie wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Kraków-Warszawa 2006.
- 20) Auscaler G., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 5-6.
- 21) Avnon D., *The Israeli basic laws (Potentially) Fatal Flaw*, “Israel Law Review” 1998, vol. 32, nr 4.
- 22) Babiarz S., Aromiński K., *Wniosek*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, S. Babiarz (red.), Warszawa 2015.
- 23) Bähr O., *Der Rechtsstaat*, Kassel–Göttingen 1864.
- 24) Baldi Martinez J., *El control jurisdiccional de la administración en los países del cono sur. El caso del Uruguay*, „La Revue Administrative” 1999, nr 9.
- 25) Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 1, Kraków 2004.
- 26) Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- 27) Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2001.
- 28) Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- 29) Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.



- 30) Banaszak B., Wygoda K., *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- 31) Bandura A., *Reflections on self-efficacy*, „Advances in Behaviour Research and Therapy” 1978, vol. 1.
- 32) Banić S., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 33) Bar L., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3.
- 34) Bar L., Stembrowicz J., *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1.
- 35) Bar L., *Z dyskusji na temat sądowej kontroli administracji państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 12.
- 36) Barabas M., *Mediacja cywilna w polskim i włoskim systemie prawnym – próba porównania. Analiza pomysłu wprowadzenia obligatoryjnej mediacji cywilnej w Polsce*, „Studia Iuridica” 2018, nr 76.
- 37) Baranès S., *Le recours pour excès de pouvoir en Israël confronté avec le système français*, “Revue du Droit Public” 1962, vol. 78, nr 3.
- 38) Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy o naukach prawnych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022.
- 39) Barbosa Gomes J.B., *La Cour supreme dans le système politique brésilien*, Paris 1994.
- 40) Barents R., *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, “Common Market Law Review” 2014, vol. 51, nr 5.
- 41) Barsi-Fodor B.É., *Reformy sądownictwa administracyjnego na Węgrzech*, „Studia Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 42) Bartnik M., *Godność uczestników postępowania karnego w świetle zasady prawa do sądu*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022.
- 43) Barzycka-Banaszczyk M., *Prawo pracy*, Warszawa 2005.
- 44) Baumgart M., *Jeszcze w sprawie legitymacji do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 10 (3).

- 45) Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- 46) Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- 47) Berramdane A., *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- 48) Białecki M., *Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2.
- 49) Bieńkowska B.T., *Mediacja w świetle proponowanych zmian kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6.
- 50) Biernat T., *W poszukiwaniu adekwatnego modelu analizy tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 9.
- 51) Bigo T., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, nr 4-5.
- 52) Bińczyk A., *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1.
- 53) Błachucki M., *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 3 (211).
- 54) Bładowski B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.
- 55) Błaszczyńska A., *Wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze P.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 P.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 P.p.s.a. pobiera się wpis sądowy. Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- 56) Blaug M., *Metodologia ekonomii*, Warszawa 1995.
- 57) Boć J., Jendroška J., *Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny od 1 stycznia 2004 roku*, [w:] *Prawo administracyjne*, wydanie dwunaste, poprawione, J. Boć (red.), Wrocław 2007.
- 58) Boć J., *Orzecznictwo sądowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, wydanie dwunaste, poprawione, J. Boć (red.), Wrocław 2007.
- 59) Bodio J., *Sądy administracyjne*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, Kraków 2005.

- 60) Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10.
- 61) Bogusz M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 1.
- 62) Bogusz M., *Sprawiedliwość a termin procesowy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1.
- 63) Bojanowski E., *Geneza sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010.
- 64) Bojanowski E., *Najwyższy Trybunał Administracyjny w Polsce*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010.
- 65) Bojanowski E., *Organizacja sądownictwa administracyjnego po 1 stycznia 2004 r.*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010.
- 66) Bojanowski E., *Tryb wniesienia skargi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010.
- 67) Bojanowski E., *Zasada prawa do sądu administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, J. Lang (red.), Warszawa 2010.
- 68) Bok A.J., *Judicial Review of Administrative Decisions by the Dutch Administrative Courts: Recours Objectif or Recours Subjectif? A Survey Including French and German Law*, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, F. Stroink, E. van der Linden (red.), Antwerpen-Oxford 2005.
- 69) Bonner A.T., Kwitkin W.T., *Sudiebnyj kontrol’ w oblasti gosudarstwiennogo upravlenija*, Moskwa 1973.
- 70) Borkowski J., *Francja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.
- 71) Borkowski J., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 9.
- 72) Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1.
- 73) Borkowski J., *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.

- 74) Borkowski J., *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5.
- 75) Borkowski J., *Pozycja sądu administracyjnego a kontrola działalności administracji publicznej*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020.
- 76) Borkowski J., *Procedura sądownoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6 (32-33).
- 77) Borkowski J., *Rec.: T. Woś, Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2.
- 78) Borkowski J., *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5.
- 79) Borkowski J., *Typy stosowania prawa a kontrola sądowa*, [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 4, Warszawa 2020.
- 80) Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7.
- 81) Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- 82) Borkowski J., *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 83) Borkowski J., *Wykład prof. dr hab. Janusza Borkowskiego – Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1 (4).
- 84) Borkowski J., *Zakres właściwości NSA. Glosa do uchwały SN z dnia 27 października 1999 r., III ZP 9/99*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- 85) Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.
- 86) Borski M., *Publiczne formy wspierania opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, Sosnowiec 2018.
- 87) Borski M., *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Sosnowiec 2009.
- 88) Borucka-Arctowa M., *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, [w:] *Konstytucja*

- i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996.
- 89) Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, wyd. I, Warszawa 2014.
- 90) Bosiacki A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- 91) Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- 92) Bożyk S., *Konstytucyjny status Eduskunty w systemie ustrojowym Republiki Finlandii*, [w:] *Z prawem ustrojowym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Lukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022.
- 93) Bożyk S., *System konstytucyjny Argentyny*, Warszawa 2016.
- 94) Bożyk S., *System konstytucyjny Armenii*, Warszawa 2012.
- 95) Bożyk S., *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.
- 96) Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th ed., London 2007.
- 97) Branecki T., *System konstytucyjny Kantonu Argowia*, Chełm 2013.
- 98) Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.
- 99) Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.
- 100) Brodziński W., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002.
- 101) Brodziński W., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996.
- 102) Bronny P., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Bielsko-Biała 2016.
- 103) Broyelle B., *Contentieux administratif*, Paris 2013.
- 104) Brzeziński W., *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960.
- 105) Budnik A., *Anglia i Walia*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 106) Budnik A., *Mediacja w procesie sądowej kontroli administracji (w prawie angielskim)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12.

- 107) Budnik A., *Sądy a trybunały administracyjne w Anglii*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2013, nr 2.
- 108) Bujwid-Kurek E. (tłum.), *Konstytucja Republiki Serbii*, Warszawa 2018.
- 109) Burgoa I., *El Julcio de amparo*, Mexico 1999.
- 110) Buszyński M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, przedruk z *Gazety Administracyjnej* z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- 111) Butt S., Lindsey T., *The Constitution of Indonesia. A contextual Analysis*, Oxford-Portland-Oregon 2012.
- 112) Całkiewicz D., *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 410/15*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 42.
- 113) Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., Sawczyn W., Skoczyła A., *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- 114) Celińska-Grzegorzczak K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądownoadministracyjnym po nowelizacji z 30 listopada 2016 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2 (77).
- 115) Celińska-Grzegorzczak K., *Pozbawienie jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2018.
- 116) Cheba S., *Usprawnienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (uwagi porównawcze z niemieckim modelem zaskarżania orzeczeń)*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019.
- 117) Chlebny J., *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.
- 118) Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95).
- 119) Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12.
- 120) Chłodziński B., *Prawo do sądu a reforma postępowania sądownoadministracyjnego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, nr 2.

- 121) Chmielarz-Grochal A., *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31).
- 122) Chmielarz-Grochal A., *Francja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 123) Chmielarz-Grochal A., Kalisz A., *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 1.
- 124) Chmielarz-Grochal A., *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 125) Chmielewski G., *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011.
- 126) Chmielewski G., *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22).
- 127) Chmielewski G., *Słowacja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 128) Chmielewski G., *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014.
- 129) Chmielewski J., Bełczewski A., *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 3 (90).
- 130) Chmielewski J., *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1027/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 12.
- 131) Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- 132) Chmielnicki P., *Identyfikacja celów i funkcji w ramach wykładni prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 3.
- 133) Chmielnicki P., *Jak rozumieć problem efektywności prawa?*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014.
- 134) Chmielnicki P., *Konspekt badań nad źródłami pochodzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11.
- 135) Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 1. Podstawy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- 136) Chmielnicki P., *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 2. Uzasadnienie i objaśnienie poszczególnych faz badań*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 4.

- 137) Chmielnicki P., Minich D., *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, Warszawa 2019.
- 138) Chmielnicki P., *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014.
- 139) Chmielnicki P., *Sankcje prawne w nowym ujęciu. Cele poznawcze, definicja, kryteria klasyfikacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- 140) Chmielnicki P., Stachura M., *Metoda badań nad długookresowymi tendencjami w polityce legislacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 12.
- 141) Chmielnicki P., *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7-8.
- 142) Chmielowski K., *Zakres kompetencji sądownictwa administracyjnego we województwach poznańskim i pomorskim*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1924, nr 4 (2).
- 143) Chmurski A., *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1929.
- 144) Chróścielewski W., Defecińska-Tomczak K., Kmiecik Z., Korzeniowska A., Kubiak-Kozłowska A., [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2006.
- 145) Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6 (21).
- 146) Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- 147) Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, B. Adamiak et al., Łódź 2004.
- 148) Chróścielewski W., *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Warszawa 2008.
- 149) Chróścielewski W., *Słowacja*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.



- 150) Chróścielewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- 151) Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, Warszawa 2011.
- 152) Chróścielewski W., Tarno J.P., *Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5.
- 153) Chróścielewski W., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3.
- 154) Chubb B., *Costitution and constitutional charge in Ireland*, Dublin 1979.
- 155) Chvosta P., „*Reforma stulecia*” sądownictwa administracyjnego w Austrii – „*nowa era*” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie?, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 156) Ciechanowska J., *Ograniczenia i nadużycia prawa dostępu do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 157) Clementi F., *Città del Vaticano*, Bologna 2009.
- 158) Corsou-Panagopoulou M., *Nadużycie władzy jako powód zaskarżenia w greckim prawie administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 159) Cotta S., *A proposito dello stato di diritto*, “Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto” 1992, nr 1.
- 160) Cryer R., Hervey T., Sokhi-Bulley B., Bohm A., *Research Methodologies in EU and International Law*, Oxford-Portland 2011.
- 161) Ćwiertnia M., *Koncepcja nadużycia prawa Christiana Pestalozzy jako uniwersalna odpowiedź na badanie problemu nadużycia prawa*, “Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1 (88).
- 162) Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5.
- 163) Czajkowski J., *System konstytucyjny Meksyku*, Warszawa 2009.
- 164) Czarnecki K.M., *Składniki i ocena empirycznych prac doktorskich (przewodnik metodologiczny dla doktorantów)*, Katowice 1998.

- 165) Czarnecki P., *Status pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 1.
- 166) Czarnow S., *Dopuszczalność zaskarżania do sądu rozstrzygnięcia konkursu w sprawie wykonywania zadań publicznych oraz bezczynności organu w tej sprawie. Glosa do wyroku TK z dnia 15 grudnia 2020 r., SK 12/20*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 4.
- 167) Czechowski P., *Opinie dotyczące Raportu "Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego"*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- 168) Czeczot D.M., *Administratiwnaja justyciya*, Leningrad 1973.
- 169) Czerniak D., *Prawo do sądu w sprawach karnych w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31).
- 170) Czerwiński W., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 7-8.
- 171) Czerwiński W., *Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3 (42).
- 172) Czerwiński W., *Reforma sądownictwa administracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 10.
- 173) Czeszyk D., *Skarga na bezczynność organu w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości pod drogi publiczne*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2017.
- 174) Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- 175) Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003.
- 176) Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- 177) Czornik K., *System konstytucyjny Islamskiej Republiki Iranu*, Warszawa 2014.
- 178) Czubkowska M.J., de Ambrosis Vigna A., *Sądowa kontrola zarządzenia organu wykonawczego gminy w przedmiocie zakazu organizowania objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 6.
- 179) Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa-Kraków 2007.

- 180) Dąbrowski M., *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31).
- 181) Dąbrowski S., Łazarska A., *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra” 2012, nr 9-10.
- 182) Dąbrowski S., Łazarska A., *O sprawiedliwości w wymiarze sprawiedliwości*, „Palestra” 2012, nr 9-10.
- 183) Dąbrowski W., *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 10.
- 184) Danecka D., *„Wymiar sprawiedliwości” a „kontrola” sprawowana przez sądy administracyjne w zakresie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2017.
- 185) Daniel P., *Prawa i obowiązki organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2014.
- 186) Daniel P., *Rola sądownictwa administracyjnego na przykładzie względnej dewolutywności skargi kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2018, nr 23.
- 187) Daniel P., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć wydanych w ramach uznania administracyjnego w Stanach Zjednoczonych – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75).
- 188) Daniel P., *Skarga na przewlekle prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Ius Novum” 2012, nr 3.
- 189) Daniel P., Skomra A., *Zakres sądowej kontroli w sprawach ze skarg o wymierzenie organowi grzywny z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 6 (57).
- 190) Daniel P., *Uwzględnienie skargi na beczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4.
- 191) Daniluk P., *Konstytucyjne prawa do sądu oraz do obrony a obligatoryjne zarządzenie wykonania kary*, „Ius Novum” 2011, nr 2.

- 192) Daniluk P., *Konstytucyjność braku sądowej kontroli zezwolenia prokuratora na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego*, „Ius Novum” 2010, nr 3.
- 193) Dauter B., *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, wyd. 1, Warszawa 2008.
- 194) Dauter-Kozłowska A., *Stosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 1.
- 195) Dawidowicz W., *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12.
- 196) Dębski M., *Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, „Studia Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 197) Derc E., *Prawo do sądu: poszukiwanie realizacji prawa do sądu w procesie przymusowej restrukturyzacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 1.
- 198) Derlatka J., *Zasady mediacji w postępowaniu cywilnym – uwagi prakseologiczne i prawno porównawcze*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 3.
- 199) Derlatka M., [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek (red.), Warszawa 2016.
- 200) Deryng A., *Miejsce sądownictwa polubownego a wymiar sprawiedliwości w świetle zasad konstytucyjnych*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2008, nr 3.
- 201) Deskiewicz B., *Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 18.
- 202) Dobkowski J., *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, „Radca Prawny” 2020, nr 4 (25).
- 203) Dobkowski J., *Z problematyki sądowej kontroli administracji publicznej i zapewnienia prawa do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021.
- 204) Domian M., Pieńkowska M., *Kara grzywny w polskim prawie karnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2013, nr 1.
- 205) Drzewicki K., *Naczelny Sąd Administracyjny jako „sąd” w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Refleksje na tle wyroku Potocka i inni przeciwko Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2.

- 206) Dudzik M., *Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego na skutek cofnięcia skargi a wielopodmiotowość strony skarżącej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 6.
- 207) Durdeniewskij W.N., *Russkaja literatura po administratiwnoj justicii*, „Woprosy Administratiwnogo Prawa”, 1916, t. I.
- 208) Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
- 209) Dymek E., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3.
- 210) Dynia E., *Prawo do sądu w świetle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- 211) Dyś-Branicka I., *Odpłatność wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5 (33).
- 212) Dziadzio A., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 1.
- 213) Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, wyd. 1, Warszawa 2008.
- 214) Działocha K., *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.
- 215) Działocha K., *W poszukiwaniu pojęcia*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013.
- 216) Ekiert E., *Ograniczenia prawa do sądu w Polsce*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2019, nr 1.
- 217) Fąfara M., *Rola mediatora w sprawach rozwodowych*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 2.
- 218) Feczko P., *Organ administracji w rozwoju dziejowym administracji publicznej oraz prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo i czas. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin Profesora Adama Lityńskiego*, M. Borski, D. Fleszer, A. Pokora, A. Rogacka-Łukasik (red.), Sosnowiec 2020.

- 219) Federczyk W., *Specyfika prawa do sądu w sprawach administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 220) Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§(4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przeгляд Podatkowy” 2021, nr 5.
- 221) Firlus J.G., *Środki prawne inicjujące sądową kontrolę działalności administracji publicznej – skarga, sprzeciw, wnioski*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2018.
- 222) Fisz I., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym – wybrane uwagi*, „Casus” 2017, nr 87.
- 223) Flaga-Gieruszyńska K., *Zastój procesu cywilnego jako skutek niewłaściwego postępowania stron*, [w:] *Ius et remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, A. Jakubecki, J. Strzępka (red.), Warszawa 2010.
- 224) Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23).
- 225) Flisek K., *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 6.
- 226) Florczak-Wątor M., *Glosa do postanowienia NSA z 26 listopada 2004 r. sygn. akt GPP 1/04*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4-5 (7-8).
- 227) Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2005.
- 228) Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31).
- 229) Florjanowicz-Błachut P., Kmieciak Z., *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znowelizowanych 51. ustawą federalną, Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4 (49).
- 230) Florjanowicz-Błachut P., *Standardy należytego uzasadnienia w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).

- 231) Folak Ł., *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4.
- 232) Forsyth C., *Judicial Review and the Constitution*, Oxford-Portland-Oregon 2000.
- 233) Frankiewicz E., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006.
- 234) Franusz A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariusza publicznego z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 53.
- 235) Fundowicz S., *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 236) Gabryel M.J., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnej w przypadku odmowy jej rektyfikacji*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019.
- 237) Gaca A., Oder S., Witkowski Z., *Podstawy ustroju konstytucyjnego Państwa Miasta Watykan*, Warszawa 2020.
- 238) Gajewski S., *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1959 (wokół projektu ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58.
- 239) Gandžalová D., *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, nr 2.
- 240) Garlicka A., Garlicki L., *Konstytucja Japonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1990.
- 241) Garlicka A., Garlicki L., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995.
- 242) Garlicki L., [w:] *Konstytucja Estonii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- 243) Garlicki L., *Bulgaria*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976.
- 244) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2020.

- 245) Garlicki L., *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentale ferenda)*, „Annales UMCS” 1990, nr 5.
- 246) Garlicki L., Rybicki M., *Pozycja sądów w aparacie państwowym*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976.
- 247) Garlicki L., Rybicki M., *Zakres działania i struktura sądów*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976.
- 248) Garlicki L., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Konstytucja – Polityka – Prawa obywatelskie*, Wrocław 1982.
- 249) Garlicki L., *Sąd Najwyższy*, [w:] *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, W. Sokolewicz (red.), Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977.
- 250) Garlicki L., *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 4.
- 251) Garlicki L., *Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976.
- 252) Gdulewicz E., *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005.
- 253) Gębala K., *Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym a konstytucyjne funkcje sądów administracyjnych*, Warszawa 2020.
- 254) Gębka E., *Przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 255) Geburczyk F., *Wykonanie zamieszczonych w wyroku grzywien, sum pieniężnych oraz innych świadczeń*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red.), Warszawa 2017.
- 256) Gizbert-Studnicki T., *Wykładnia celowościowa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1986, nr 3-4.
- 257) Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.



- 258) Głowacki A., *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003.
- 259) Głowacki A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Holandii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.
- 260) Godlewski M., Laskowska M., *Konstytucyjne prawo do sądu*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, Warszawa 2019.
- 261) Godlewski M., Laskowska M., *Zadania sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, Warszawa 2019.
- 262) Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.
- 263) Gołęba A., *Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 2, Warszawa 2020.
- 264) Gołęba A., *Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 1, Warszawa 2018.
- 265) Gołęba A., *Wpływ autokontroli na postępowanie sądownoadministracyjne*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, H. Knysiak-Sudyka (red.), wyd. 1, Warszawa 2018.
- 266) Gołyński K., Podgórska E., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- 267) Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1 (40).
- 268) Góngora Pimentel G., *Introducción al estudio del Julcio de amparo*, Mexico 2003.
- 269) Gontarski W., *Prawda arystotelesowska w procesie administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2014, nr 73.
- 270) Góra-Błaszczkowska A., *Jawność postępowania według art. 6 EKPC i jej stosowanie przez sądy polskie. Uwagi na tle najnowszych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022, nr 1.

- 271) Górski Ł., *Interdyscyplinarne ujęcie prawa. Prawo jako system złożony*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8.
- 272) Górski M., *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przeгляд Sądowy” 2016, nr 8.
- 273) Górzyńska T., *Szwajcaria, [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 274) Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- 275) Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, wyd. 10, Warszawa 2021.
- 276) Grossmann T., *Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo*, wyd. 4, Warszawa 2021.
- 277) Grotkowska K., Niesiołowski J., *Sankcje prawne jako źródło bodźców oddziałujących na proces decyzyjny człowieka*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- 278) Gruszecki K., *Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- 279) Grysiński A., *Uwagi na tle funkcjonowania kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9.
- 280) Grysiński A., *Zanim powstanie sądownictwo administracyjne*, „Casus” 1997, nr 5.
- 281) Grzelak-Bach K., *Rola uzasadnienia sądowego w realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowniczoadministracyjnego – standard strasburski*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).
- 282) Grzeszczak R., *Wpływ Karty Praw Podstawowych na strukturę polityczną i prawną Unii Europejskiej, [w:] Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- 283) Grzybowski M., *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*, Białystok 2020.
- 284) Grzybowski M., *Konstytucja Królestwa Danii*, Wrocław 1982.
- 285) Grzybowski M., *Państwa nordyckie (szwedzkie i fińskie sądownictwo administracyjne)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 286) Grzybowski M., *Wstęp, [w:] Konstytucja Królestwa Danii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002.

- 287) Grzybowski M., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Szwecji*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- 288) Grzybowski S., *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1985.
- 289) Grzybowski T., Sarnowiec-Cisłak M., *Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne*, „*Studia Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica*” 2022, nr 98.
- 290) Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012.
- 291) Gurdek M., *Wstęp*, [w:] *Badania nad źródłami prawa i efektami jego stosowania. Tom I*, M. Gurdek (red.), Warszawa 2020.
- 292) Gut D., *Model postępowania sądowoadministracyjnego w Austrii*, „*Młody Jurysta*” 2017, nr 2.
- 293) Gut D., *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021.
- 294) Gutowski M., Kardas P., *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „*Palestra*” 2016, nr 5.
- 295) Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „*Palestra*” 2016, nr 4.
- 296) Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- 297) Haak H., *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002.
- 298) Hajduk Z., *Ogólna metodologia nauk*, wyd. 4, Lublin 2007.
- 299) Hanusz A., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r., II FZ 488/06*, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 2007, nr 4.
- 300) Hanusz A., *Kontrola sądowoadministracyjna stosowania zasady zaufania do organów podatkowych*, „*Państwo i Prawo*” 2013, nr 8.
- 301) Hanusz A., *Warunki kontryktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „*Przegląd Sądowy*” 2007, nr 7–8.
- 302) Hauser R., Drahal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003.
- 303) Hauser R., *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „*Samorząd Terytorialny*” 2000, nr 1-2.
- 304) Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, „*Państwo i Prawo*” 1999, nr 1.

- 305) Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- 306) Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polscy model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 307) Hauser R., *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10.
- 308) Hauser R., Ryms A.W., *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w ustawie o Naczelnym Sędzi Administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 12.
- 309) Hauser R., *Sądownictwo administracyjne w przyszłej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- 310) Hauser R., *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11.
- 311) Hauser R., *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 11.
- 312) Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12.
- 313) Heller Á., *Wykłady i seminaria lubelskie*, Lublin 2006.
- 314) Heuschling L., *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris 2002.
- 315) Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- 316) Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 EKPC*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do art. 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010.
- 317) Hołyst B., *Ogólna problematyka metodologii badań naukowych*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022.
- 318) Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2003.
- 319) Iserzon E., *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2.
- 320) Iserzon E., Groszyk H., Słomiński A., *Prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego (próba krytyki i rewizji konstrukcji postępowania administracyjnego z 1928 r.)*, „Annales UMCS” 1954, vol. I, nr 2.

- 321) Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, nr 1-3.
- 322) Izdebski H., *Francja, [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 323) Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- 324) Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, z. 2.
- 325) Izdebski H., *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyczynek do studiów nad tradycją prawniczą*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2.
- 326) Jabłoński M., *100 lat definiowania polskiego modelu „separacji” władzy sądowniczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4 (62).
- 327) Jabłoński M., *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/21, [w:] Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022.
- 328) Jackowicz J., *Wstęp, [w:] Konstytucja Republiki Macedonii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999.
- 329) Jagielska M., Jagielski J., Gołaszewski P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015.
- 330) Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., *Komentarz do art. 54 p.p.s.a., [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015.
- 331) Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., *Komentarz do art. 55 p.p.s.a., [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), wyd. 3, Warszawa 2015.
- 332) Jakimowicz W., *O celu wykładni w prawie administracyjnym, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2006.

- 333) Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1.
- 334) Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- 335) Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002.
- 336) Jankowska-Prochot I., *Niezawisłość sędziów i niezależność sądów w świetle irlandzkiej ustawy zasadniczej*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022.
- 337) Jankowski J., *Wadliwa postać orzeczenia sądu I instancji w procesie cywilnym*, „Palestra” 1987, nr 12.
- 338) Janowicz Z., *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 339) Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 1999.
- 340) Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, wyd. I, Warszawa-Poznań 1982.
- 341) Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, wyd. II, Warszawa-Poznań 1987.
- 342) Janowicz Z., *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3.
- 343) Jarosz Z., Zawadzki S., *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974.
- 344) Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- 345) Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- 346) Jaśkowska M., *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4 (79).
- 347) Jaśkowska M., *Postępowanie uproszczone*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021.

- 348) Jaśkowska M., *Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, wyd. 4, Warszawa 2010.
- 349) Jaśkowska M., *Skutki wniesienia skargi, sprzeciwu czy wniosku*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021.
- 350) Jaśkowska M., *Zasada dostępu do sądu*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021.
- 351) Jaśkowska M., *Zasada dostępu do sądu*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, wyd. 4, Warszawa 2010.
- 352) Jaworska M., *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego” a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3 (11).
- 353) Jendrośka J., Jendrośka J., *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8-9.
- 354) Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007.
- 355) Jewtichiew I.I., *Doktrina Oriu ob administratiwnoj justicji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1916, t. 16.
- 356) Jeżewski J., *Uwagi o znaczeniu wyniku badań porównawczych*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
- 357) Joffe O.S., Szargorodski M.D., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963.
- 358) Joseph S., Schultz J., Castan M., *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, New York 2005.
- 359) Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- 360) Kaasalainen S., *System administracji publicznej w Finlandii*, Warszawa 1985.
- 361) Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzecznicy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2 (41).
- 362) Kabat A., *Komentarz do art. 54 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 3, Warszawa 2009.

- 363) Kabat A., *Komentarz do art. 55 p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 3, Warszawa 2009.
- 364) Kaczmarczyk K., *Sądy administracyjne*, [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Zięba-Załucka (red.), wyd. II, Warszawa 2007.
- 365) Kaleta K.J., Kotowski A., *Podstawy prawoznawstwa*, wyd. II, Warszawa 2019.
- 366) Kalisz A., *Right to Court in Climate Matters in the Light of the Aarhus Convention and the Case Law of Polish Administrative Courts*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2021, vol. XXX, nr 5.
- 367) Kamiński G., *Wylączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, „Przeгляд Sądowy” 2002, nr 10.
- 368) Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- 369) Kamiński A.Z., *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*, Warszawa 2014.
- 370) Kamiński I.C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- 371) Kamiński M., *Efektywność kontroli sądowniczoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 1.
- 372) Kamiński M., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 373) Kamiński M., *Wzorce kodyfikowalności procedury sądowniczoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 4 (66).
- 374) Kancalec P., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Czechach*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 375) Kaneko H., *Ścieżka reform sądowej kontroli administracyjnej w Japonii i w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 8.



- 376) Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- 377) Kapera J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2.
- 378) Karasek-Wojciechowicz I., *Glosa do wyroku SN z 24 września 2008 r., II CSK 200/08*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 3.
- 379) Karolczak K., *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 1999.
- 380) Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.
- 381) Karp J., *Konstytucja Republiki Indii*, Warszawa 2020.
- 382) Karp J., *System konstytucyjny Luksemburga*, Warszawa 2008.
- 383) Karpiński J., *Wprowadzenie do metodologii nauk społecznych*, Warszawa 2006.
- 384) Kastelik-Smaza A., *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2021, nr 7.
- 385) Kaszubowski K., *Obowiązek przekazania sądowi skargi uwzględnionej przez organ*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 2.
- 386) Kaszubowski K., *Wnoszenie skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2014, nr 3.
- 387) Kaszubowski K., *Wymogi formalne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 2.
- 388) Kawa J., *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wyводу naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21.
- 389) Kazek M., *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020.
- 390) Kędzierska K., *Ankiety naukowe a dostęp do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2016, nr 1.
- 391) Kelsen H., *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, "Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer" 1929, nr 5.
- 392) Kiczka K., *Z zagadnień sądowniczoadministracyjnej kontroli administracji gospodarczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977.
- 393) Kidoń Ł., Wolf-Kalamala M., *Sądownictwo administracyjne Królestwa Tajlandii w zarysie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3 (78).

- 394) Kieres L., *Opinie dotyczące Raportu "Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego"*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- 395) Kierończyk P., *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008.
- 396) Kierończyk P., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- 397) Kijowski D.R., *Model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (Warszawa, 23 II 1999)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5.
- 398) Kijowski D.R., Płoskonka J., Prutis S., Srocki S., Stec M., *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- 399) Kijowski D.R., *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 400) Kil J., *Prawda w procesie karnym*, Warszawa 2015.
- 401) Kil J., *Prawo do obrony jako publiczne prawo podmiotowe*, „Zeszyty Prawnicze” 2022, t. 22, nr 1.
- 402) Kłak C.P., *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12.
- 403) Kłak C.P., *Rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i skarga na przewlekłość postępowania. Zagadnienia wybrane*, „Ius Novum” 2011, nr 2.
- 404) Kłak C.P., *Skarga na przewlekłość postępowania a rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich jako „środki odwoławcze” na nadmierną długość postępowania – podobieństwa i różnice (cz. 1)*, „Palestra” 2012, nr 3-4.
- 405) Kłak C.P., *Skarga na przewlekłość postępowania a rozwiązania przyjęte w wybranych krajach europejskich jako „środki odwoławcze” na nadmierną długość postępowania – podobieństwa i różnice (cz. 2)*, „Palestra” 2012, nr 5-6.
- 406) Klein C., *Le système politique d’Israël*, Paris 1983.
- 407) Kłoda M., *Nieautorska ochrona wyników badań, hipotez i teorii naukowych*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 23.
- 408) Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego (artykuł dyskusyjny)*, przedruk z Gazety Administracyjnej z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.

- 409) Klonowski K., *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- 410) Kłosowska-Lasek K., *Prawne i faktyczne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 411) Kłuszo K., *System konstytucyjny Egiptu*, Warszawa 2009.
- 412) Kmiecik M., *Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa z 2007 r.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3 (36).
- 413) Kmiecik Z., *Demokracja a rządy prawa*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy Urodzin*, A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), Warszawa 2018.
- 414) Kmiecik Z., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 5.
- 415) Kmiecik Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- 416) Kmiecik Z., *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 45/00*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 2.
- 417) Kmiecik Z., *Gwarancje proceduralne jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym – kierunki rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95).
- 418) Kmiecik Z., *Klauzula "procedural due process" w amerykańskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4.
- 419) Kmiecik Z., *Koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- 420) Kmiecik Z., *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- 421) Kmiecik Z., *Kontrola decyzji administracyjnych w Australii*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- 422) Kmiecik Z., *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10.
- 423) Kmiecik Z., *O definicji prawa do sądu raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3.

- 424) Kmieciak Z., *Ochrona sądowa a alternatywne środki rozstrzygania sporów między administracją a jednostką*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- 425) Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- 426) Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w Stanach Zjednoczonych*, „Głosa” 1999, nr 1.
- 427) Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.
- 428) Kmieciak Z., *Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7-8.
- 429) Kmieciak Z., *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9.
- 430) Kmieciak Z., *Sądowa kontrola administracji w Japonii*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niznik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 431) Kmieciak Z., *Sędziowie prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym w USA*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 3.
- 432) Kmieciak Z., Stahl M., *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- 433) Kmieciak Z., *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- 434) Kmieciak Z., *Termin, tryb i skutki wniesienia skargi*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Z. Kmieciak (red.), Warszawa 2017.
- 435) Kmieciak Z., *Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.
- 436) Kmieciak Z., *Uprawnienia autokontrolne organu, którego działanie lub bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) stały się przedmiotem skargi*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016.
- 437) Kmieciak Z., *Właściwość NSA w sprawach ze skargi organu nadzoru i na akt nadzoru*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.

- 438) Kmiecik Z., *Wzmocnienie kompetencji najwyższych sądów administracyjnych i jego wpływ na efektywność orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4 (43).
- 439) Kmiecik Z., *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.
- 440) Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- 441) Kmiecik Z.R., *Zakaz skargi do NSA w przedmiocie stypendium naukowego. Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 45/00*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10.
- 442) Knosala E., *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
- 443) Knysiak-Molczyk H., Woś T., *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- 444) Kobayakawa M., *Judicial Review in Japan*, [w:] *Comparative Studies on the Judicial Review System in East and Southeast Asia*, Y. Zhang (red.), Hague-London-Boston 1997.
- 445) Kociołek-Pęksa A., *Cele społeczne kreowania norm prawnych*, [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014.
- 446) Kociołek-Pęksa A., Pęksa W., *O wielowymiarowości i niejednoznaczności sankcji w prawie. Teoretyczno-prawne i filozoficzno-prawne zagadnienia sankcji prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- 447) Kociubiński J., *Dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu jako element prawa do rzetelnego procesu karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2011, nr 27.
- 448) Kokot P., *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego jako instytucjonalna legitymizacja systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Poznań 2019.
- 449) Kołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.
- 450) Kolasiński B., *Kara grzywny w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 3.
- 451) Komarnicki W., *O praworządność i zdrowy ustrój społeczny*, Wilno 1928.

- 452) Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system. Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.*, Kraków 2006.
- 453) Konarska P., *Mediacja w sprawach o rozwód jako instytucja służąca ochronie trwałości małżeństwa i rodziny*, "Kortowski Przegląd Prawniczy" 2016, nr 2.
- 454) Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.
- 455) *Konstytucja Grecji 1975/1986*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1992.
- 456) Kopeć J., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w prawie polskim, austriackim i niemieckim*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3 (78).
- 457) Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- 458) Korzan K., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, „Palestra” 1980, nr 11-12.
- 459) Kościelska R., *Niektóre aspekty dyskusji dotyczącej kształtu sądowej kontroli administracji w Polsce po II wojnie światowej*, „Annales UMCS” 1993, vol. XL, nr 8.
- 460) Kosonoga J., *System środków dyscyplinujących uczestników postępowania karnego*, Warszawa 2014.
- 461) Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1961.
- 462) Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Łódź-Wrocław 1955.
- 463) Kowalczyk B., *Kilka uwag o praktycznym znaczeniu komparatystyki prawniczej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), Wrocław 2018.
- 464) Kowalewski S., *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1.
- 465) Kowalik E.S., *Ograniczony krąg uczestników w postępowaniu wieczystoksięgowym a realizacja prawa do sądu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2 (86).
- 466) Kowalski J., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971.
- 467) Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- 468) Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2013.

- 469) Kozak A., *Komparatystyka prawnicza*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, A. Bator (red.), Warszawa 2016.
- 470) Kozłowski K., *Rola zasady „good governance” w wyznaczaniu standardu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego – rys konstytucyjnoprawny*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 471) Kraśnicka I., Ludwikowska A., *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012.
- 472) Krawczyk A., *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 473) Krawczyk A., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, I. Lipowicz, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2012.
- 474) Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.
- 475) Krawczyk A., *Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (analiza prawnoporównawcza)*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 476) Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- 477) Krawiec G., *Austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym wraz z krótkim komentarzem*, Sosnowiec 2004.
- 478) Krawiec G., *Kontrola sądowa administracji publicznej w świetle standardów europejskich*, [w:] *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, G. Krawiec (red.), Sosnowiec 2013.
- 479) Kruk M., *Nowe idee konstytucyjne. Kilka wybranych zagadnień*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), Warszawa 2010.
- 480) Kruk M., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- 481) Kruszyński P., Kil J., Kwaśniak A., *Sądownictwo sędziów pokoju w sprawach karnych*, Warszawa 2020.

- 482) Kryska D., *Kilka uwag o zakresie kognicji sądów administracyjnych wobec konstytucyjnych organów w Czechach i w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6 (45).
- 483) Kryska D., *Konstytucyjny model czeskiego sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1 (52).
- 484) Kryska D., *Srovnání českého a polsko správního soudnictví*, Praha 2013.
- 485) Kryszewski G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- 486) Krzykowski P., *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do sądu administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- 487) Kubiak A., *Niemcy*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Kraków 2005.
- 488) Kubiak A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, A. Liszewska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2006.
- 489) Kubik R., *Czechy*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 490) Kubot Z., Kuczyński T., Masternak Z., Szurgacz H., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- 491) Kuca G., Grzybowski M., *Konstytucja Gruzji*, Warszawa 2015.
- 492) Kuca G., Grzybowski M., *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012.
- 493) Kuciński J., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w projektach Konstytucji RP z lat 2004-2005*, Warszawa 2006.
- 494) Kułak-Krzysiak K., *Mediacja jako sposób dochodzenia praw w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, t. 17, nr 1.
- 495) Kułak-Krzysiak K., *Prawo do sądu a efektywność postępowania sądowniczo-administracyjnego z punktu widzenia sędziego sądu administracyjnego w kontekście ochrony praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013.
- 496) Kulikowska M., *Wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku jako forma realizacji prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).



- 497) Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016.
- 498) Kurzawa A., *Obowiązek potwierdzenia daty nadania skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako przejaw nadmiernego formalizmu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 5.
- 499) Kustra A., *Postępowanie cywilne - wznowienie postępowania - orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego - sądowa wykładnia prawa. Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 10.
- 500) Kustra A., *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- 501) Kwaśniak A., *Analiza rozbieżności w stosowaniu prawa przez sądy rejonowe w zakresie opłaty sądowej od wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu pochodzącemu od sądu administracyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 4.
- 502) Kwaśniak A., *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, z. 2.
- 503) Kwaśniak A., *Glosa aprobująca do wyroku WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 597/19*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 4.
- 504) Kwaśniak A., *Informacja historyczna i archiwalna jako informacja publiczna w kontekście braku cechy aktualności*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1-2.
- 505) Kwaśniak A., *Istota powiadomienia o niepublicznym charakterze informacji. Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.05.2018 r., I OSK 1646/16*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- 506) Kwaśniak A., *Kara grzywny*, [w:] *Wykład części ogólnej polskiego prawa karnego. Kompendium*, J. Kil (red.), Sosnowiec 2022.
- 507) Kwaśniak A., *O potrzebie zaskarżania uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9.
- 508) Kwaśniak A., *Składy sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty obsady sądu w polskim porządku normatywnym*, J. Kil, A. Kwaśniak, Sosnowiec 2022.

- 509) Kwaśniak A., *Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie „strefy wolnej od LGBT”*. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 lipca 2020 r. (III SA/Gl 15/20), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 4.
- 510) Kwaśniak A., *Udział prokuratora w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 9.
- 511) Kwaśniewska-Ciesielska K., *Skarga do sądu administracyjnego we Francji*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2.
- 512) Kwiędacz-Palosz M., *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 10.
- 513) Łabno-Jabłońska A., *Portugalia*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 514) Łączkowski W., *Trójpodział władz a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- 515) Łajszczak S., *Rola orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego w kształtowaniu i rozwoju procesowego prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 5 (26).
- 516) Lang G., *Koszty środków prawnych w prawie zamówień publicznych w świetle zasady prawa do sądu i zasady skutecznej ochrony sądowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9.
- 517) Lang W., *Wymogi praworządności*, „Prawo i Życie” 1971, nr 3.
- 518) Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003.
- 519) Langrod J.S., *Kontrola administracji – studja*, Warszawa-Kraków 1929.
- 520) Langrod J.S., *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.
- 521) Langrod J.S., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, przedruk z Gazety Administracyjnej z 1946 r., „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- 522) Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- 523) Laskowska M., *Sądy administracyjne*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2008.
- 524) Lautenbach G., *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford 2013.

- 525) Ławniczak A., *Kilka uwag na temat powstawania i charakteru konstytucyjnych ustrojów prawnopolitycznych byłego trzeciego świata*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 3978.
- 526) Łazarska A., *Dysertacja doktorska – istota, cel, metodologia*, [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników – teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022.
- 527) Lemetre F., Miranda R., *Diritto amministrativo*, Napoli 2011.
- 528) Leoński Z., *Glosa do postanowienia NSA z 13 III 1981 r.*, (SA 697/81), „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1982, z. 9-10.
- 529) Leoński Z., *Komentarz do art. 119 u.p.e.a.*, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, wyd. 3, Warszawa 2005.
- 530) Leoński Z., *Sankcje karno-administracyjne a środki egzekucji administracyjnej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1963, nr 6.
- 531) Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001.
- 532) Leśnodorski B., *Prawo administracyjne*, [w:] *Historia ustroju i prawa polskiego*, J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, wyd. 5, Warszawa 2000.
- 533) Leszczyński L., *O japońskim porządku prawnym – między literą prawa a otwartością norm*, „Annales UMCS” 2019, vol. LXVI, 1.
- 534) Leszczyński L., *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 535) Łętowska E., *O definicji prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- 536) Łętowska E., *Prawo do sądu – różne perspektywy*, [w:] *Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011.
- 537) Łętowski J., *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 538) Łętowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowa kontrola aktów administracyjnych w Bułgarii*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12.
- 539) Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- 540) Łętowski J., *Prawodawstwo w czasach konfliktów*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5.

- 541) Lis-Staranowicz D., *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), wyd. 3, Warszawa 2016.
- 542) Litewski W., *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998.
- 543) Litwin J., *Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury*, „Nowe Prawo” 1956, nr 10.
- 544) Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, wyd. 4, Warszawa 2010.
- 545) Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.
- 546) Longchamps de Bérier F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, T. Cyprian, J. Górski, W. Jaśkiewicz, Z. Radwański, E. Wengerek (red.), Warszawa-Poznań 1973.
- 547) Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- 548) Longchamps de Bérier F., Zubik M., *Wstęp*, [w:] *Ustawa zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2008.
- 549) Łopatka A., Nowaczyk J., Wąsowicz S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Poznań 1962.
- 550) Łuczak K., *Wpływ skargi do niewłaściwego miejscowo w.s.a.*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2021.
- 551) Ludwikowska A.M., Ludwikowski R.R., *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, wyd. I, Toruń 2008.
- 552) Ludwikowska A.M., *System prawa Stanów Zjednoczonych: prawo i prawnicy, struktura władzy, spory prawne*, wyd. I, Toruń 1999.
- 553) Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- 554) Łukasik K., *Konstytucyjne prawo do sądu „każdego” a przymus adwokacko-radcowski w sprawie skargi kasacyjnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym*, „Annales UMCS” 2013, nr 2.
- 555) Łuszcz A., *Zasady postępowania sądowoadministracyjnego jako zasady prawa*, „Ius Novum” 2009, nr 3.
- 556) Machnikowska A., *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 1.
- 557) Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008.

- 558) Maciejewski T., *Administracja publiczna i myśl administracyjna w Polsce w XIX i XX w.*, [w:] *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, Chojnice 2012.
- 559) Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, wyd. 3, Warszawa 2007.
- 560) Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, wyd. 3, Warszawa 2008.
- 561) Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2.
- 562) Mączyński A., *Sąd administracyjny jako sąd konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2 (94-95).
- 563) Mączyński M., Płaszowska R., *Metody badawcze w nauce administracji a metoda Fontes*, „Fons” 2021, nr 1 (20).
- 564) Madise Ü., *Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest*, „Juridica” 2003, nr 1.
- 565) Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostek i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997.
- 566) Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976.
- 567) Majchrzak B., [w:] *Nauka administracji*, Z. Cieślak (red.), wyd. 1, Warszawa 2012.
- 568) Majewski J., *Uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie o klubowym zakazie stadionowym w świetle kompetencji sądów administracyjnych do kontroli działalności organów administracji publicznej*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 14.
- 569) Majseł W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w II Rzeczypospolitej*, Warszawa – Poznań 1976.
- 570) Makilla D., *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008.
- 571) Makilla D., *Idea powstania sądownictwa administracyjnego w Europie*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy Urodzin*, A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), Warszawa 2018.

- 572) Mąkosa M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – ustrój – funkcjonowanie*, Radom 2014.
- 573) Mąkowska P., *Grzywna w celu przymuszenia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – jej geneza i charakter prawny*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 7-8.
- 574) Małachowski G., *Akty konstytucyjne Królestwa Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2019.
- 575) Małachowski G., *System konstytucyjny Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2011.
- 576) Malec D., *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, P. Sarnecki (red.), Kraków 2006.
- 577) Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.
- 578) Malec D., *Obywatelstwo państwa polskiego w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922-1939*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, z. 2.
- 579) Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 1, Kraków 2000.
- 580) Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. 2, Kraków 2003.
- 581) Małecki J., [w:] *Podatki i prawo podatkowe*, A. Gomułowicz, J. Małecki, Warszawa 2008.
- 582) Malinowski D.M., *Uchylenie decyzji w trybie autokontroli a koszty postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 9.
- 583) Malinowski P., *Czynności procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2013, nr 3508.
- 584) Malinowski P.M., *Czynności procesowe sądu administracyjnego – uwagi ogólne*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 3.
- 585) Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1.
- 586) Marciniak A., *Pojęcie i system środków przymusu w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Problemy Egzekucji” 2002, nr 21.
- 587) Mariański A., *Skarga kasacyjna – ocena rozwiązań i praktyki orzecniczej*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11.

- 588) Markiewicz K., *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Radca Prawny” 2018, nr 4 (17).
- 589) Maroń G., *Nowy Empiryzm Prawny jako możliwe źródło inspiracji dla Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 1.
- 590) Marszał K., *Proces karny*, wyd. 5, Katowice 1998.
- 591) Martinek M., *Jakie korzyści płyną z komparatystyki prawniczej?*, Warszawa 2016.
- 592) Martysz C., Matan A., *Ewolucja polskiego postępowania administracyjnego w latach 1928-2008*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Ks. 2, M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, K. Kuźmich (red.), Białystok-Katowice 2010.
- 593) Masternak-Kubiak M., [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Warszawa 2009.
- 594) Masternak-Kubiak M., *Dopuszczalność zastosowania instytucji autokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wobec aktów prawa miejscowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 3978.
- 595) Matan A., [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2003.
- 596) Matsokina V., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- 597) Mazowiecka L., *Szansa na mediację w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 10.
- 598) Mazur M., *Na marginesie zagadnienia praworządności*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 4.
- 599) Mędrala M., *Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania*, [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka. Podsumowanie dekad*, M. Półtorak, I. Topa (red.), Katowice 2018.

- 600) Mikosz R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2004.
- 601) Mikosz R., *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, G. Krawiec (red.), Sosnowiec 2013.
- 602) Mikosz R., *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6 (14-15).
- 603) Mikule V., *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też występują różnice?*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 604) Mikuli P., Grzybowski M., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Malty*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007.
- 605) Mikuli P., *Sądownictwo*, [w:] *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, Warszawa 2009.
- 606) Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004.
- 607) Mikuli P., *Władza sądownicza i inne niezależne organy państwowe*, [w:] *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, Warszawa 2009.
- 608) Miłosz M., *Skarga na bezczynność organu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym do sądu administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2.
- 609) Mincer M., *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5, s. 4.
- 610) Mincer-Jaśkowska M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 grudnia 1990 r., SA/Wr 1180/90*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1992, nr 4.
- 611) Mincewicz K., *Rola prawdy w wymierzaniu kary jako element procesu karnego*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- 612) Minich D., *Zjawisko władzy*, [w:] *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, P. Chmielnicki, Warszawa 2019.
- 613) Miranda J., Kownacki P., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.



- 614) Misiuk T., *Współczesne tendencje ochrony interesów zbiorowych i rozproszonych w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Proces i prawo. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Jodłowskiego*, E. Łętowska (red.), Wrocław 1989.
- 615) Młynarska-Sobaczewska A., *Proces legislacyjny a jakość stanowienia prawa*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017.
- 616) Modliński E., *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 7.
- 617) Mołdawa T., *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
- 618) Morawski W., *Zagadnienie kontroli administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 1.
- 619) Morek R., *Mediacja w Kodeksie postępowania cywilnego – uwagi porównawcze na tle przepisów o mediacji w postępowaniach: karnym, w sprawach nieletnich oraz przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2, dodatek.
- 620) Morys W., *Skutki procesowe bezpośredniego wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2 (11).
- 621) Mrówczyński M., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowno-administracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 6 (63).
- 622) Müllner J., *Beschwerdevorentscheidung und Vorlageantrag*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2013, nr 6.
- 623) Muzyczka K., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3 (102).
- 624) Naszydłowska S., *Polski model sądownictwa administracyjnego a zasada dwuinstancyjności*, „Ius Novum” 2008, nr 4.
- 625) Nędzarek A., *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).
- 626) Niesiołowski J., Paszkiewicz R., *Zagadnienie przymusu w prawie*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10.

- 627) Nikiforów A., *Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 78.
- 628) Niżnik-Dobosz I., *Stan faktyczny i prawda jako uwarunkowania rozwoju prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021.
- 629) Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- 630) Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- 631) Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002.
- 632) Nowak H., *Wpływ czynników pozaprawnych na prawo zagospodarowania przestrzeni*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8.
- 633) Nowak K., *Konstytucja Republiki Czecheńskiej*, wyd. I, Warszawa 2017.
- 634) Nowak K., *O ustroju Gagauzji – przyczynek do dyskusji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, zeszyt specjalny.
- 635) Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, wyd. 1, Warszawa 1985.
- 636) Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- 637) Nowakowski A., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 4.
- 638) Nowakowski A., *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 1.
- 639) Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992.
- 640) Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 3, Kraków-Warszawa 2006.
- 641) Nowicki T., *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937.
- 642) Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, wyd. 1, Toruń 1996.
- 643) Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, wyd. 5, Toruń 2012.
- 644) Ochendowski E., *Trybunał administracyjny w Austrii – organizacja i funkcjonowanie*, „Organizacja-Metody-Technika” 1975, nr 4.

- 645) Ochwat M., *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016.
- 646) Olechowski T., *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999.
- 647) Oleksy-Piesik I., *Realizacja prawa do sądu w sprawach aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jako spraw o charakterze cywilnym*, „Prawo w Działaniu” 2021, nr 48.
- 648) Olle V., *Ühise esindaja instituut haldusmenetluses*, „Juridica” 2003, nr 8.
- 649) Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- 650) Onyśk D., *Problemy z dyscyplinującym wymierzaniem grzywny organowi przez sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10.
- 651) Opalek K., *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 10.
- 652) Orłowski W., *Instytucjonalne gwarancje podziału władzy i systemu rządów*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009.
- 653) Osiński J., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Królestwa Norwegii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996.
- 654) Osiński J., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.
- 655) Osiński J., Zawislińska I., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Kanady*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1998.
- 656) Osóbka P., *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008.
- 657) Osóbka P., *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012.
- 658) Osowy P., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2001.
- 659) Ostojski P., *Czy sąd administracyjny może odmówić zastosowania ustawy? Studium przypadku*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 4.
- 660) Ostojski P., Piątek W., *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2 (65).
- 661) Ostrowski P., *O sposobach zwiększenia efektywności sądownictwa administracyjnego na przykładzie rozwiązań przyjmowanych we Francji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6 (99).

- 662) Pach M., Tuleja P., *Komentarz do art. 10 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- 663) Paduch A., *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1.
- 664) Paliwoda J., *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo” 1960, nr 1.
- 665) Paśnik J., *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 2.
- 666) Paśnik J., *Projekty konstytucji Prawa i Sprawiedliwości z 2005 r. i 2010 r. a praktyka ustawodawcza w latach 2005-2007 i 2015-2020. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7-8.
- 667) Pater J., Pater I., *Środki prawne służące stronie na bezczynność organu podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 4.
- 668) Patulski W., *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza. Komentarz*, Warszawa 2006.
- 669) Paužaitė-Kulvinskienė J., *Reformy sądownictwa administracyjnego na Litwie*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 670) Pawliczak J., Wach-Pawliczak M., *Konstytucyjne granice formalizmu postępowania cywilnego – glosa – SK 49/08*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 3.
- 671) Pestalozza C., *Formenmißbrauch des Staates*, München 1973.
- 672) Piątek W., *Access to Highest Administrative Courts: between the Right of and Individual to Have a Case heard and the Right of a Court to hear Selected Cases*, „Central European Public Administration Review” 2020, nr 1.
- 673) Piątek W., *Przesłanki wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021.
- 674) Piątek W., *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 2.
- 675) Piątek W., *Sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021.

- 676) Piątek W., *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, R. Hauser, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2021.
- 677) Piątek W., Skoczylas A., *Postępowanie sądowniczoadministracyjne – obowiązek przekazania skargi wraz z aktami do sądu administracyjnego – grzywna – powaga rzeczy osądzonej. Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 7-8.
- 678) Piątek W., *Sposób rozumienia pojęcia sądu administracyjnego*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red.), Warszawa 2017.
- 679) Piątek W., *Wstęp*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019.
- 680) Piątek W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4.
- 681) Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowniczoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4.
- 682) Pieniążek A., *Demokratyczne państwo prawne. Podstawy doktrynalne, istota i charakter*, Przemyśl 1999.
- 683) Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
- 684) Pietrasz P., Ruskan V., *Zastosowanie technologii komunikacyjnych i informacyjnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi na Litwie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4 (61).
- 685) Pietrkowski H., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12.
- 686) Pilarska-Gumna M., *Wybrane problemy inicjowania kontroli kasacyjnej w procesie karnym w świetle prawa dostępu do sądu*, „Edukacja Prawnicza” 2014, nr 1.
- 687) Piłaszewicz M., *Prawo do sądu a prawo pomocy przewidziane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Monitor Podatkowy” 2009, nr 3.
- 688) Pilch T., *Metodologia pedagogicznych badań środowiskowych*, Wrocław 1971.
- 689) Pilipiec S., *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, „Annales UMCS” 2000, nr 1.
- 690) Pilipiec S., *Zasada prawa do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Annales UMCS” 2003/2004, vol. L/LI.

- 691) Pinkowski J., *Zakres i problemy sądowej kontroli pisemnych interpretacji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2006, nr 1.
- 692) Pitrova L., Pomahač R., *Evropske spravni soudnictvi*, Praha 1998.
- 693) Piwocki J., *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych. Tom I*, Lwów 1909.
- 694) Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- 695) Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym – zagadnienia ogólne*, „Studia Prawnicze” 2012, z. 1 (190).
- 696) Plis J., Nowak K., *Konstytucja Republiki Kabardyjsko-Bałkarskiej*, Kraków 2019.
- 697) Poglódek A., Nowak K., *Akty ustrojowe terytorium autonomicznego Gagauzji*, Warszawa 2017.
- 698) Poglódek A., Przywora B., *Moldawia*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 699) Poglódek A., *Ustrój państwowy Republiki Górskiego Karabachu w Konstytucji z dnia 10 grudnia 2006 roku*, Warszawa 2021.
- 700) Pogonowski P., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.
- 701) Polny R., *O doskonaleniu nauczycieli przygotowujących się do pracy doktorskiej z dyscyplin pedagogicznych*, „Chowanna” 1970, nr 2.
- 702) Potrzeszcz J., *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Lublin 2007.
- 703) Potyka J., *Środki prawne od uchwał Śląskiej Rady Wojewódzkiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, nr 7 (4).
- 704) Prusak F., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1999.
- 705) Przeklasa D., *Sądowa kontrola nakładania sankcji administracyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019.
- 706) Przybyłowski J., *Logika z ogólną metodologią nauk. Podręcznik dla humanistów*, Gdańsk 2003.
- 707) Przybylska J., *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9.
- 708) Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.

- 709) Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008.
- 710) Przywora B., Wróbel A., *O osobliwościach posiedzeń szwedzkiego Riksdagu i Sejmu RP w warunkach pandemii COVID-19*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), Częstochowa 2022.
- 711) Pułło A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.
- 712) Pułło A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2002.
- 713) Pyziak-Szafnicka M., *Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- 714) Questiaux N., *Kontrola administracji*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, J. Łętowski (red.), Wrocław 1984.
- 715) Raciborski J., *Wstęp*, [w:] *Państwo w praktyce: style działania*, J. Raciborski (red.), Kraków 2017.
- 716) Radek R., *System konstytucyjny Kanady*, Warszawa 2011.
- 717) Radoniewicz F., *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. I)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2 (36).
- 718) Radoniewicz F., *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. II)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3 (37).
- 719) Radošević R., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Serbii*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 720) Rajczyk R., *System konstytucyjny Mołdawii*, Warszawa 2014.
- 721) Raz J., *The Rule of Law and its Virtue*, “Law Quarterly Review” 1977, nr 93.
- 722) Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, wyd. I, Toruń 1999.
- 723) Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, wyd. I, Toruń 1998.
- 724) Romańska M., Leśniak O., *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

- 725) Rosiak Ł., *Paradygmat rzetelnego procesu w kontekście nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Veritas Iuris” 2018, nr 1.
- 726) Rossi G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino 2010.
- 727) Rot H., *Kilka uwag o praworządności*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7.
- 728) Rowiński J., Jakóbiec W., *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006.
- 729) Rowiński J., Jakóbiec W., *System konstytucyjny i przedstawicielski Specjalnego Autonomicznego Regionu ChRL Makau*, Warszawa 2012.
- 730) Rowiński J., Jakóbiec W., *System konstytucyjny i przedstawicielski Specjalnego Autonomicznego Regionu ChRL Hongkongu*, Warszawa 2012.
- 731) Rozmaryn S., *Istota państwa*, wyd. 3, Warszawa 1950.
- 732) Rozmaryn S., *Nauka o państwie. Prawo państwowe współczesnych państw kapitalistycznych. Część szczegółowa. Ustrój Wielkiej Brytanii i Imperium Brytyjskiego*, Warszawa 1949.
- 733) Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, Warszawa 1951.
- 734) Rozmaryn S., *Z teorii badań i prac prawno-porównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- 735) Ruczkowski P., *Kryzys, stagnacja, renesans dogmatycznej (dogmatyczno-analitycznej) metody badawczej w nauce prawa administracyjnego?*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021.
- 736) Ruśkowski E., Wdowiak B., *Problemy sądowej kontroli stosowania prawa podatkowego w świetle praktyki, cz. I.*, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 7.
- 737) Rybicki M., *Rumunia*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, L. Garlicki, M. Rybicki, Warszawa 1976.
- 738) Rycak M., Rycak A., *Prawo do sądu a terminy na odwołanie od rozwiązania umowy o pracę*, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- 739) Rzucidło-Grochowska I., *Brak obowiązku uzasadnienia i uzasadnienie skrócone a prawo do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).
- 740) Sadłowski M.P., *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944-52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, z. 2.



- 741) Sadowski P., *Konstytucyjne zasady funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009.
- 742) Sagan B., *Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, S. Sagan (red.), Warszawa 2001.
- 743) Sagan K., *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 1.
- 744) Sagan S., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Irlandii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2006.
- 745) Saleilles R., *Conception et objet de la science du droit compare*, “Bulletin de la Société de législation comparé” 1900, nr 29.
- 746) Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- 747) Sawczuk W., *Środki dyscyplinujące organ*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, R. Hauser, J. Drachal (red.), wyd. 2, Warszawa 2018.
- 748) Sawczyn W., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, nr 7-8.
- 749) Sawczyn W., *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- 750) Sawicka M., *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 25.
- 751) Sawuła R., *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.
- 752) Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.
- 753) Schirazi A., *The Constitution of Iran. Politics and the State in the Islamic Republic*, London-New York 1998.
- 754) Schmitt J., *Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege in constitutionellmonarchischem Staate*, Stuttgart 1878.
- 755) Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, Warszawa 2016.
- 756) Sekuła M., *Mediacja w postępowaniu cywilnym*, „Jurysta” 2006, nr 1.
- 757) Serzhanowa V., *System konstytucyjny Finlandii*, Warszawa 2021.

- 758) Shajachmetova A., *Reforma postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji w Kazachstanie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5 (98).
- 759) Shajachmetova A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 760) Shaw J., *Law of the European Union*, London 2000.
- 761) Shelton D., *Remedies in International Human Right Law*, wyd. 1, Oxford 1999.
- 762) Siekierka J., *Rola sądów administracyjnych w nowozelandzkim systemie prawnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3705.
- 763) Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10.
- 764) Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- 765) Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- 766) Skotnicki K., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2003.
- 767) Skrzydło W., *Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 2005.
- 768) Skrzydło W., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Belgii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1996.
- 769) Skrzydło W., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. (według stanu prawnego na dzień 22 lutego 1996 r.)*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.
- 770) Skrzypczak G., *Szanse rozwoju mediacji w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- 771) Skubiszewski K., *Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
- 772) Śladkowski M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego w świetle orzecznictwa sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 2.
- 773) Śladkowski M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego jako gwarancja prawa strony do rozpoznania sprawy bez*

- nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2020.
- 774) Ślebzak K., *Jednotematyczny cykl publikacji jako przesłanka nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7.
- 775) Sliusarenko A.G., Tomienko M.W., *Istoria ukraińskiej konstytucji*, Kyjiw 1993.
- 776) Smyk G., *Administrative Judiciary in the European Doctrine of Administrative Law at the Turn of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, „Annales UMCS” 2018, vol. XVI, nr 1.
- 777) Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, K. Sobczak (red.), Katowice 1976.
- 778) Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej*, Wrocław 2019.
- 779) Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- 780) Sokolewicz W., *Ewolucja ustroju konstytucyjnego Czechosłowacji*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16.
- 781) Sokolewicz W., *Przyczynek do wykładni art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, K. Skotnicki (red.), Łódź 2010.
- 782) Soniewicka M., *Integralność sędziego z perspektywy jurysprudencji cnót*, „Krytyka Prawa” 2021, t. 13, nr 3.
- 783) Sopiński M., *Pojęcie rozumowania prawniczego i jego specyfika w świetle koncepcji rozumowania na gruncie filozofii, logiki oraz retoryki*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2017, nr 2.
- 784) *Spoleczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, M. Borucka-Arctowa (red.), Warszawa-Kraków 1990.
- 785) Spyra J., *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001.
- 786) Spyra J., *System konstytucyjny Chile*, Warszawa 2005.
- 787) Stachak S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 1997.
- 788) Stahl M., *Kontrola sądowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013.
- 789) Stahl M., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013.

- 790) Stahl M., *Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), wyd. 5, Warszawa 2013.
- 791) Stahl M., *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005.
- 792) Stalew Ż., *Sądownictwo administracyjne w Bułgarskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5.
- 793) Stankiewicz R., *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021.
- 794) Stańko-Kawecka B., *Polityka karna i penitencjarna między punitywizmem i menedżeryzmem*, Warszawa 2020.
- 795) Starck C., *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 796) Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- 797) Starościak J., *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6.
- 798) Starościak J., *Sądy administracyjne w Jugosławii*, „Prawo i Życie” 1957, nr 14.
- 799) Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, nr 8.
- 800) Stefanicki R., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego z perspektywy standardów konstytucyjnego prawa do sądu*, „Przeгляд Sejmowy” 2016, nr 3.
- 801) Strzępek Ł., *Środki dyscyplinujące*, [w:] *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, R. Mikosz (red.), Warszawa 2008.
- 802) Sturua B., *Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 803) Such J., Szcześniak M., *Filozofia nauki*, Poznań 1997.

- 804) Suchocka H., *Podział władzy – czy zasada wciąż aktualna?*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017.
- 805) Super-Markowska M., *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 806) Supernat J., *Prawo administracyjne a doktryna ultra vires w Irlandii*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), Warszawa 2018.
- 807) Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5.
- 808) Suwaj R., *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
- 809) Suwaj R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- 810) Suzuki T., *Konstytucja Japonii*, Warszawa 2014.
- 811) Świątkiewicz J., *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1-2.
- 812) Świątkiewicz J., *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), Warszawa 2005.
- 813) Świątkiewicz J., *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- 814) Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.
- 815) Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 2001.
- 816) Świątkiewicz J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10.
- 817) Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 1.
- 818) Świątkowski A.M., *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa*

- Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, „Przeгляд Sądowy” 2021, nr 10.
- 819) Świda Z., *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10.
- 820) Sydow G., *Niemieckie sądownictwo administracyjne w ujęciu prawnoporównawczym*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 821) Sykulska M., *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- 822) Szafrńska W., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 823) Szczechowicz J., *Wpływ skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy cywilnej w rozsądnym terminie na wizerunek sądów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- 824) Szczepankowska I., Gorlewska E., *Sprawiedliwość w polskim dyskursie konstytucyjnym i jej konotacje społeczne*, „Studia Iuridica” 2020, nr 83.
- 825) Szkudlarek P., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2010, nr 1.
- 826) Szmulik B., *Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), wydanie drugie zmienione i rozszerzone, Lublin 2003.
- 827) Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- 828) Szubiakowski M., *Zmiany w sądowej kontroli w sprawach z zakresu prawa podatkowego*, „Przeгляд Podatkowy” 2002, nr 12.
- 829) Szukalski J., *System konstytucyjny Kirgistanu*, Warszawa 2018.
- 830) Szukalski J., *System konstytucyjny Uzbekistanu*, Warszawa 2014.
- 831) Szumski J., *O celowości recepcji systemu grzywien stawek dziennych*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2.
- 832) Szumski J., *Uwagi o samoistnej karze grzywny*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 1.
- 833) Szwarc W., *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS” 1988, vol. XXXV, nr 4.
- 834) Szwast M. (tłum.), *Konstytucja Republiki Filipin*, Warszawa 2019.

- 835) Szwaast M., *Konstytucja Republiki Indonezji*, Warszawa 2021.
- 836) Szwaast M., *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 4.
- 837) Szwed M., *Nadmierny formalizm procesowy jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 2.
- 838) Szymacha A., Rogalski K., *Komentarz na kanwie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego I FPS 1/21 – sądowa kontrola instrumentalnego wszczęcia postępowania karnego skarbowego a prawo do sądu*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2021, vol. 3 (31).
- 839) Szymański A., *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006.
- 840) Tabaszewski R., *Prawo do rzetelnego procesu*, [w:] *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, Warszawa 2020.
- 841) Taborowski M., *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012.
- 842) Takayanagi K., *Appendix: Opinion of Some Constitutional Problems – The Rule of Law*, [w:] *The Constitution of Japan. Its First Tweny Years 1947-67*, D.F. Henderson, Washington-Seattle-London 1968.
- 843) Tarno J.P., *Czynności postępowania*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006.
- 844) Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- 845) Tarno J.P., *Katalog zasad procesowych szczegółowych charakterystycznych dla postępowania przed sądami administracyjnymi*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016.
- 846) Tarno J.P., Król M.A., *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1 (82).
- 847) Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.

- 848) Tarno J.P., *Postępowanie przed sądem pierwszej instancji*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006.
- 849) Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008.
- 850) Tarno J.P., *Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje – pojęcia ogólne*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006.
- 851) Tarno J.P., *Skutki zaskarżenia*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016.
- 852) Tarno J.P., *Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005.
- 853) Tarno J.P., *Zainicjowanie postępowania przed sądem administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), wyd. 2, Warszawa 2016.
- 854) Tarno J.P., *Zasada równości stron*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2016.
- 855) Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003.
- 856) Tobor Z., *Pojęcia „państwo prawne” i „praworządność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 1995, nr 2 (10).
- 857) Toczek E., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Ukrainy uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku*, L. Gardocki (red.), Warszawa 1999.
- 858) Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, wyd. VIII, Kraków 2005.
- 859) Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, wyd. VII, Kraków 2005.
- 860) Tokarczyk R., *Rozważania o funkcjach komparatystyki prawniczej*, „Nauka Polska” 1987, nr 1.
- 861) Trybka W., *Nowe technologie w postępowaniu sądownoadministracyjnym a konstytucyjne prawo do sądu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2.



- 862) Trzcíński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3 (36).
- 863) Trzcíński J., *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 2 (29).
- 864) Trzcíński J., *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1.
- 865) Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- 866) Turek J., *Iustitia atque omnia*, „Iustitia” 2013, nr 2.
- 867) Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021.
- 868) Urbanowicz S., *Dziesięciolecie pracy Najwyższego Trybunału Administracyjnego i nowelizacja jego ustroju*, „Palestra” 1932, nr 11.
- 869) Urbanowicz S., *Kontrola sądowa nad działalnością administracyjną*, „Palestra” 1938, nr 5.
- 870) Uziębło P., *System konstytucyjny Urugwaju*, Warszawa 2020.
- 871) van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3.
- 872) Vintu J., *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w Socjalistycznej Republice Rumunii*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 2.
- 873) Vitkauskas D., Dikov G., *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasbourg 2012.
- 874) Wajda P., *Cofnięcie skargi*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 2, Warszawa 2020.
- 875) Wajda P., *Instytucja samokontroli (autokontroli)*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 2, Warszawa 2020.
- 876) Waldziński C.P., *Konstytucyjny nakaz rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki a braki formalne pism procesowych składanych w toku postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 17.
- 877) Waldziński C.P., *Rozważania wokół konstytucyjności regulacji art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych w kontekście wniosku Prokuratora*

- Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2021, nr 4.
- 878) Warylewski J., *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007.
- 879) Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, wyd. 8, Warszawa 2020.
- 880) Wąsiewski G.J., *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 10.
- 881) Wasilewski A., *Odrębność sądowej kontroli administracji a problem jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 2.
- 882) Wasilewski A., *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11-12.
- 883) Wasilewski A., *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, B. Adamiak et al., Toruń 1999.
- 884) Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
- 885) Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1923, nr 3 (4).
- 886) Węclawska-Misiurek M., *Ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu – zarys problematyki*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 39.
- 887) Wegner J., *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa” 2021, nr 1.
- 888) Wegner-Kowalska J., *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 6 (75).
- 889) Węsierski J., *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, nr 3.
- 890) Westerberg O., *Judicial Review of Administrative Decisions*, “Scandinavian Studies in Law” 1972, nr 16.
- 891) Wiącek M., *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- 892) Wiącek M., *Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2018.

- 893) Wiązek P., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 3602.
- 894) Wieruszewski R., *Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008.
- 895) Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne na tle innych dziedzin prawa*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 17, Warszawa 2015.
- 896) Wiktor Z., *Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Lisicka (red.), Wrocław 2001.
- 897) Wiktorowska A., *Pozycja prawna sądów administracyjnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, M. Wierzbowski (red.), wyd. 17, Warszawa 2015.
- 898) Wilbrandt-Gotowicz M., *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 5.
- 899) Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 6 (81).
- 900) Wilczyński J., *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądowniczoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, W. Piątek (red.), Warszawa 2019.
- 901) Wiliński P., *Niezależność sądu – standard konstytucyjny i konwencyjny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 1-2.
- 902) Wiliński P., *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2010.
- 903) Wiliński P., Zawłocki R., *Przedmowa*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- 904) Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.
- 905) Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. drugie rozszerzone, Warszawa 2008.

- 906) Winczorek P., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1994.
- 907) Wiśniewski L., *Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990.
- 908) Wiśniewski L., *Stosowanie międzynarodowych konwencji o prawach człowieka (na tle orzecznictwa organów sądowych i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12.
- 909) Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.
- 910) Witkowski W., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810-1867)*, „Annales UMCS” 1979, vol. XXVI, nr 15.
- 911) Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984.
- 912) Witkowski Z., *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.
- 913) Witkowski Z., *Włochy*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 914) Witkowski Z., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Włoch*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2004.
- 915) Witwer M., *Zarys problematyki przeciwdziałania nadużyciom prawa procesowego cywilnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r.*, „Młody Jurysta” 2020, nr 2.
- 916) Włodyka S., *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w PRL*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11.
- 917) Włosińska A., *Rozwiązywanie sporów cywilnych w drodze mediacji w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20.
- 918) Wójcicka E., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 919) Wójcicka E., *Szwecja*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- 920) Wojciechowska-Litwinek K., Haftka-Işik D., Stanek K., Emiroğlu Ö. (tłum.), *Konstytucja Republiki Tureckiej*, Warszawa 2013.
- 921) Wojnicki J., *System konstytucyjny Albanii*, Warszawa 2007.

- 922) Wojnicki J., *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009.
- 923) Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013.
- 924) Wojtuń M., *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020.
- 925) Wojtyczek K., *Ustawy zasadnicze Państwa Izrael*, [w:] *Konstytucja Państwa Izrael*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- 926) Wojtyczek K., *Władza sędziowska*, [w:] *Konstytucja Państwa Izrael*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- 927) Wojtyczek K., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2004.
- 928) Wojtyczek K., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2006.
- 929) Woś T., [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2004.
- 930) Woś T., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.
- 931) Woś T., *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980.
- 932) Woś T., *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7.
- 933) Wróbel A., [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, wyd. 1, Kraków 2003.
- 934) Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków TK: wyrok z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K.36/97), wyrok z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98), wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K.41/97)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- 935) Wróbel M., *Problematyka spółki jawnej w ujęciu metody empirycznej*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 12.
- 936) Wróbel P., *Skarga na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, R. Hauser, J. Drachal (red.), wyd. 1, Warszawa 2015.
- 937) Wróblewski J., *Ideologia sądowego stosowania prawa w doktrynie amerykańskiej*, [w:] *Instytucje i doktryny prawno-polityczne Stanów Zjednoczonych Ameryki (zagadnienia wybrane)*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1974.

- 938) Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.
- 939) Wronkowska S., *Kilka uwag o "prawodawcy negatywnym"*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10.
- 940) Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2.
- 941) Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8.
- 942) Wyporska-Frankiewicz J., *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019.
- 943) Wyrzykowski M., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1990.
- 944) Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983.
- 945) Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998.
- 946) Wysokaj J., *Sądowa kontrola działalności organów administracji państwowej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 3-4.
- 947) Wyszomirski Ł.M., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- 948) Zachariä H.A., *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, vol. II, Göttingen 1865.
- 949) Zadora K., *Alternatywnie wobec drogi sądowej formy rozwiązywania sporów – uwagi ogólne na temat negocjacji i mediacji w prawie polskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 4.
- 950) Zagrodnik J., *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 2012 r. (sygn. akt SK 28/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6 (119).
- 951) Zagrodnik J., *O pojęciu „wymiar sprawiedliwości” w kontekście umorzenia postępowania przygotowawczego na wniosek pokrzywdzonego (art. 59a KK)*, „Iustitia” 2015, nr 2.
- 952) Zajadło J., *Magiczny trójkąt: prawodawcy, sędziowie, profesorowie*, [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), Warszawa 2019.

- 953) Zajec A.P., *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- 954) Zakrzewska J., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- 955) Zakrzewski W., *Gwarancja drogi sądowej i instancyjności postępowania*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, E. Gdulewicz (red.), Lublin 2009.
- 956) Zakrzewski W., *Parę uwag o zagadnieniu praworządności*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 7-8.
- 957) Zaleśny J., *Rec.: E. Wójcicka (red.), Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
- 958) Zaleśny J., *System konstytucyjny Azerbejdżanu*, Warszawa 2013.
- 959) Zaleśny J., *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011.
- 960) Zamkowski W., *Monteskiuszowska koncepcja podziału a socjalistyczna zasada jedności władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1958, nr 4.
- 961) Zaorski K., *Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 p.p.s.a.) a prawo do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014, z. 4 (200).
- 962) Zavadská E., *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktualných problémov)*, „Právny obzor” 2007, nr 5.
- 963) Zawadzki S., *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 2.
- 964) Zawadzki S., Świątkiewicz J., *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 6.
- 965) Zbrojewska M., *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11-12.
- 966) Zedler F., *Grzywna i areszt w celu przymuszenia dłużnika do dokonania lub zaniechania czynności według Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, A. Szwarc (red.), Poznań 1999.
- 967) Zembrzuski T., *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Palestra” 2006, nr 9-10.
- 968) Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- 969) Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.

- 970) Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006.
- 971) Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.
- 972) Zieliński E., *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.
- 973) Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.
- 974) Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, wyd. 23, Warszawa 2000.
- 975) Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- 976) Ziemiński Z., *Problematyka nauk prawnych*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, wyd. 1, Warszawa 1994.
- 977) Ziemiński K., *Czy procedury administracyjne i sądowniczoadministracyjne odpowiadają współczesnym potrzebom?*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), Warszawa 2018.
- 978) Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- 979) Zimmermann J., *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10.
- 980) Zimmermann J., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.
- 981) Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.
- 982) Zimmermann J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1.
- 983) Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, T. Woś, S. Wójcik, J. Zimmermann (red.), Kraków 2001.
- 984) Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, Katowice 2019.
- 985) Ziółkowska A., *Wznowienie postępowania w czeskim postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 1 (85).
- 986) Ziółkowska A., *Wznowienie postępowania w słowackim postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. CXV.



- 987) Ziółkowski D., *Rola i zakres zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego w konfrontacji z uregulowaniami dotyczącymi najwyższych sądów administracyjnych wybranych państw zachodnioeuropejskich – uwagi prawnoporównawcze*, [w:] Kryzys, stagnacja, renesans? *Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), Warszawa 2021.
- 988) Ziółkowski M., *Glosa do uchwały SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5.
- 989) Zirk-Sadowski M., *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2006.
- 990) Zirk-Sadowski M., *Stanowienie prawa sprawiedliwego*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, L. Nawacki (red.), Warszawa 2005.
- 991) Zoller E., *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008.
- 992) Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- 993) Zuieva L., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Ukrainie*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- 994) Zweigert K., *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 12.
- 995) Żak M., *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2.
- 996) Żukowski L., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 maja 1998 r., IV SA 1317/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, nr 3.
- 997) Żukowski L., *Główne założenia ustawy z 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2002.
- 998) Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.
- 999) Żurawik A., *Tryb egzekucji sądowej czynności niezastępowalnych*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 14.
- 1000) Żurek J., Chamerska S., *Hiszpania*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.

## Netografia

- 1) <http://juriscuba.com/wp-content/uploads/2015/10/Ley-No.-007-ley-procedimiento-civil-admini-strativo-laboral-economico.pdf>
- 2) <http://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=49055>
- 3) <http://ldbis.pravda.gov.mk/Revidirani.aspx>
- 4) <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4732#>
- 5) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art1045)
- 6) <http://www.sac.government.bg/pages/bg/APK>
- 7) <https://cgat.gov.in/catlive/rule.php>
- 8) <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=74574>
- 9) <https://cta.judiciary.gov.ph/>
- 10) <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos#c%C3%B3digo-de-procedimientos-civiles-para-el-distrito-federal>
- 11) [https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr#part\\_f79bfce82ee1408f8d119cfc e882f607](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr#part_f79bfce82ee1408f8d119cfc e882f607)
- 12) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-90-688a/page-1.html#h-927346>
- 13) <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/21/n2/jo>
- 14) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_02\\_20\\_483.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_20_483.html)
- 15) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700001.tv>
- 16) <https://nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php>
- 17) <https://nyulawglobal.org/globalex/Argentina1.html#judicial-power>
- 18) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/78>
- 19) <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-10>
- 20) <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-32>
- 21) <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-33>
- 22) <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn/SPC-41>
- 23) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/13F344B055BF49C2C1256B12002F4717?OpenDocument>
- 24) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/3581DE42E2AB7B00C1256B57002EBAA9?OpenDocument>
- 25) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/4B3860E6AD9F72D1C1256B610049E03F?OpenDocument>

- 26) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/C94DE4AD3D2444B7C1256B12002EEA93?OpenDocument>
- 27) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/FC77E4479C3C6E36C1256AF400304A5D?OpenDocument>
- 28) <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/19>
- 29) <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/19.htm>
- 30) [https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78\\_p.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/78_p.htm)
- 31) <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=19>
- 32) <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&27&122>
- 33) <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&5>
- 34) [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ostrowice\\_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ostrowice_(gmina))
- 35) <https://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>
- 36) <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2021-roku,273,9.html>
- 37) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-594-0727?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co\\_anchor\\_a629003](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-594-0727?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a629003)
- 38) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-08-02#Hoofdstuk11>
- 39) [https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/Publication/Publication\\_151021\\_141338.pdf](https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/Publication/Publication_151021_141338.pdf)
- 40) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=22740&idParte=0>
- 41) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>,
- 42) [https://www.gesetze.li/konso/1922024000?search\\_text=&search\\_loc=text&lrnr=172&lglid\\_von=&observe\\_date=05.09.2022](https://www.gesetze.li/konso/1922024000?search_text=&search_loc=text&lrnr=172&lglid_von=&observe_date=05.09.2022)
- 43) [https://www.gobiernodecanarias.org/justicia/organizacion\\_judicial/jurisdicciones/contencioso.jsp](https://www.gobiernodecanarias.org/justicia/organizacion_judicial/jurisdicciones/contencioso.jsp),
- 44) [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAhI7R0vb5AhUJ\\_SoKHRfUDZUQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.aihja.org%2Fimages%2Fusers%2FARCHIVES%2Fdocutheque-docs%2FIndonesia%2520EN.pdf&usg=AOvVaw3wxXCa41QAtJRhUJXsq7YM](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAhI7R0vb5AhUJ_SoKHRfUDZUQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.aihja.org%2Fimages%2Fusers%2FARCHIVES%2Fdocutheque-docs%2FIndonesia%2520EN.pdf&usg=AOvVaw3wxXCa41QAtJRhUJXsq7YM)
- 45) <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwjqqr34436AhViSoKHSY3D8QQFnoECAMQAw&url=http%3A%2F%2Fpresi>

denza.governo.it%2FUSRI%2Fmagistrature%2Fnorme%2FL1034\_1971.pdf&usg=A  
OvVaw371CFmtyaZknbe0zaGBacU

- 46) <https://www.legislation.gov.au/Details/F2013C00287>
- 47) <https://www.nsa.gov.pl/zarządzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php>
- 48) [https://www.nyulawglobal.org/globalex/South\\_Sudan.html#vi](https://www.nyulawglobal.org/globalex/South_Sudan.html#vi)
- 49) <https://www.oepu.at/index.php/infos-a-z/585-haftung>
- 50) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/111/6>
- 51) <https://www.tcmgroup.com/tcm-newsroom/guide-on-litigation-processes-in-nigeria>
- 52) <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/procedures-in-de-rechtbank/rechtszaak>
- 53) <https://www.tsp.gob.cu/organizacion-del-sistema-de-tribunales>
- 54) <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>
- 55) <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

## **Akty normatywne**

- 1) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.
- 2) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.
- 3) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C. z 2007 r., nr 303, s. 1 ze zm.
- 4) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 – ze sprost. i ze zm.
- 5) Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.
- 6) Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71.
- 7) Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.
- 8) Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, t.j. Dz.U. z 1926 r., nr 68, poz. 400.

- 9) Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz.U. z 1925 r., nr 126, poz. 897.
- 10) Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1935 r., nr 26, poz. 177.
- 11) Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. o sądach ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 1961 r., nr 41, poz. 215.
- 12) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.
- 13) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.
- 14) Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.
- 15) Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.
- 16) Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368.
- 17) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.
- 18) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375.
- 19) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902.
- 20) Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.
- 21) Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.
- 22) Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.
- 23) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.

- 24) Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.
- 25) Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169.
- 26) Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 r., poz. 658.
- 27) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1932 r., nr 94, poz. 806.
- 28) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1003.

## **Orzecznictwo**

### Europejski Trybunał Praw Człowieka

- 1) Wyrok ETPC z dnia 18 października 1982 r., 6878/75, *Le Compte, Van Leuven i De Meyere v. Belgia*, Legalis nr 127831.
- 2) Wyrok ETPC z dnia 10 lutego 1983 r., 7299/75, *Dudgeon vs. United Kingdom*, Legalis nr 127729.
- 3) Wyrok ETPC z dnia 26 października 1984 r., 9186/80, *De Cubber v. Belgium*, Legalis nr 127768.
- 4) Wyrok ETPC z dnia 30 listopada 1987 r., 8950/80, *H. v. Belgia*, Legalis nr 127811.
- 5) Wyrok ETPC z dnia 20 listopada 1995 r., 19589/92, *British-American Tobacco Company Ltd. vs. Netherlands*, Legalis nr 1441914.
- 6) Wyrok ETPC z dnia 17 grudnia 1996 r., 20641/92, *Terra Woningen B.V. vs. Netherlands*, Legalis nr 1441842.
- 7) Wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1997 r., 18990/91, *Nideröst-Huber vs. Switzerland*, Legalis nr 135313.
- 8) Wyrok ETPC z dnia 19 marca 1997 r., 18357/91, *Hornsby v. Greece*, Legalis nr 1441824.

- 9) Wyrok ETPC z dnia 6 czerwca 2000 r., 34130/96, *Morel vs. France*, Legalis nr 134933.

#### Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- 10) Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r., 294/83, „*Les Verts*” vs. *Parlament Europejski*, Legalis nr 95646.
- 11) Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, *Unibet Ltd. vs. Justitiekanslern*, Legalis nr 80664.
- 12) Wyrok TSUE z dnia 28 lutego 2013 r., C-334/12, *RX-II Arango Jaramillo i in. vs. EBI*, ZOTSiS 2013, nr 2, poz. I-134.

#### Trybunał Konstytucyjny

- 13) Uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44.
- 14) Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, poz. 5.
- 15) Orzeczenie TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1993, poz. 33.
- 16) Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.
- 17) Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
- 18) Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
- 19) Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999 nr 3, poz. 36.
- 20) Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.
- 21) Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.
- 22) Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44.
- 23) Wyrok TK z dnia 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 154.
- 24) Wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113.
- 25) Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33.
- 26) Wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r.; K 27/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 29.
- 27) Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.
- 28) Wyrok TK z dnia 7 października 2014 r., K 9/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 101.
- 29) Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1.
- 30) Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 5/15, OTK-A 2016, poz. 24.

## Sąd Najwyższy

- 31) Uchwała SN z dnia 23 stycznia 1970 r., III CZP 100/69, OSNCP 1970, nr 7-8, poz. 127.
- 32) Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1993, III CZP 45/93, OSP 1993, nr 12, poz. 247.
- 33) Uchwała SN z dnia 25 maja 2004 r., WZP 1/04, OSNKW 2004, nr 5, poz. 50, s. 23.
- 34) Uchwała SN z dnia 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 97, s. 1.
- 35) Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1994 r., WO 68/94, OSNKW 1994, nr 11-12, poz. 73, s. 39.
- 36) Wyrok SN z dnia 11 października 2002 r., V KKN 251/01, KZS 2003, nr 12, poz. 8, s. 7.
- 37) Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2004 r., III KK 419/03, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 1114.
- 38) Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2006 r., III KK 181/06, OSNKW 2007, nr 2, poz. 16, s. 45.
- 39) Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2011 r., I CSK 410/10, OSNC 2012, nr 1, poz. 14, s. 88.
- 40) Wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 40/12, Legalis nr 1446730.
- 41) Postanowienie SN z dnia 18 marca 1983 r., I CZ 73/83, Legalis nr 23717.
- 42) Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 2018 r., III SPP 57/17, Legalis nr 1715948.
- 43) Postanowienie SN z dnia 10 maja 2018 r., I PZ 11/18, Legalis nr 1769234.
- 44) Postanowienie SN z dnia 23 marca 2022 r., I NSP 48/22, LEX nr 3362179.
- 45) Postanowienie SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., I NSP 66/22, LEX nr 3419439.
- 46) Postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2022 r., I NSP 59/22, LEX nr 3420432.

## sądy powszechne

- 47) Wyrok SA w Lublinie z dnia 10 października 2012 r., II AKa 162/12, Legalis nr 704795.
- 48) Wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2016 r., III AUa 101/15, LEX nr 2032446.
- 49) Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 marca 2021 r., II AKa 238/20, Legalis nr 2595041.
- 50) Postanowienie SO w Suwałkach z dnia 11 czerwca 2018 r., III Pz 3/18, Legalis nr 1995559.
- 51) Wyrok SR w Nowym Targu z dnia 1 lutego 2017 r., II K 506/14, Legalis nr 2053442.



Naczelny Sąd Administracyjny

- 52) Uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 120.
- 53) Uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17.
- 54) Uchwała NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08, ONSA i WSA 2008, nr 3, poz. 42, s. 17.
- 55) Uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, ONSA i WSA 2010, nr 1, poz. 2, s. 55.
- 56) Uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, ONSA i WSA 2010, nr 4, poz. 56, s. 36.
- 57) Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1983 r., I SA 471/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 59.
- 58) Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1997 r., SA/Gd 3691/95, LEX nr 30254.
- 59) Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2000 r., I SA/Kr 877/98, Legalis nr 170650.
- 60) Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2001 r., V SA 3768/00, Legalis nr 65486.
- 61) Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2001 r., V SA 3469/00, Legalis nr 65487.
- 62) Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2002 r., V SA 3950/00, Legalis nr 111893.
- 63) Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2002 r., V SA 1/01, Legalis nr 64018.
- 64) Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00, LEX nr 81741.
- 65) Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2004 r., III SA 1804/02; ONSA 2005, nr 1, poz. 9, s. 64.
- 66) Wyrok NSA z dnia 13 września 2005 r., FSK 2388/04, Legalis nr 88118.
- 67) Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r., II OSK 450/06, Legalis nr 275600.
- 68) Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I FSK 1470/06, LEX nr 313951.
- 69) Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10, Legalis nr 340700.
- 70) Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II FSK 1552/10, Legalis nr 367398.
- 71) Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 279/11, Legalis nr 382613.
- 72) Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2012 r., II FSK 2292/10, LEX nr 1126322.
- 73) Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2091/14, Legalis nr 1405796.
- 74) Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2019 r., I GSK 1273/18, LEX nr 2706833.
- 75) Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r., I GSK 1289/18, LEX nr 2725757.
- 76) Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r., I OSK 3013/19, Legalis nr 2485389.
- 77) Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21, Legalis nr 2561500.
- 78) Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, MoP 2022, nr 1, s. 7.
- 79) Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21, LEX nr 3341887.
- 80) Postanowienie NSA z dnia 1 lipca 1998 r., III SA 230/97, Legalis nr 52368.

- 81) Postanowienie NSA z dnia 15 marca 2002 r., V SA 695/00, Legalis nr 62287.
- 82) Postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 1018/04, Legalis nr 90587.
- 83) Postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2005 r., II OZ 212/05, Legalis nr 2225104.
- 84) Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2005 r., I OZ 360/05, Legalis nr 609166.
- 85) Postanowienie NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05, OSG 2006, nr 4, poz. 36, s. 35.
- 86) Postanowienie NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 315/05, Legalis nr 78219.
- 87) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2006 r., II OSK 262/06, Legalis nr 616412.
- 88) Postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 1024/06, ONSA i WSA 2006, nr 6, poz. 156, s. 45.
- 89) Postanowienie NSA z dnia 29 września 2006 r., II OSK 1565/06, LEX nr 237137.
- 90) Postanowienie NSA z dnia 11 października 2006 r., I FZ 298/06, Legalis nr 94648.
- 91) Postanowienie NSA z dnia 13 marca 2007 r., II GZ 31/07, OSG 2007, nr 4, poz. 45, s. 32.
- 92) Postanowienie NSA z dnia 13 marca 2007 r., II GZ 35/07, Legalis nr 651206.
- 93) Postanowienie NSA z dnia 3 kwietnia 2007 r., II GZ 46/07, Legalis nr 651408.
- 94) Postanowienie NSA z dnia 23 maja 2007 r., II GZ 77/07, Legalis nr 651327.
- 95) Postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2007 r., I OSK 986/07, Legalis nr 298349.
- 96) Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OZ 1104/07, Legalis nr 174316.
- 97) Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I FZ 445/07, LEX nr 1014589.
- 98) Postanowienie NSA z dnia 5 marca 2008 r., II OSK 774/06, Legalis nr 127102.
- 99) Postanowienie NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., I FZ 145/08, Legalis nr 119246.
- 100) Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2008 r., II OZ 400/08, Legalis nr 150131.
- 101) Postanowienie NSA z dnia 1 lipca 2008 r., II GZ 78/08, Legalis nr 821748.
- 102) Postanowienie NSA z dnia 19 września 2008 r., II OPP 25/08, Legalis nr 822844.
- 103) Postanowienie NSA z dnia 24 marca 2009 r., II GZ 320/08, Legalis nr 1256573.
- 104) Postanowienie NSA z dnia 31 marca 2009 r., I OZ 274/09, LEX nr 564264.
- 105) Postanowienie NSA z dnia 14 maja 2009 r., II GZ 307/08, Legalis nr 1257518.
- 106) Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2009 r., I OZ 746/09, Legalis nr 689363.
- 107) Postanowienie NSA z dnia 3 września 2009 r., I OZ 836/09, Legalis nr 707224.
- 108) Postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II OZ 951/09, „Wspólnota” 2009, nr 47, s. 44.

- 109) Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., II GZ 105/10, LEX nr 643625.
- 110) Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08, Legalis nr 827502.
- 111) Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OZ 636/10, Legalis nr 673992.
- 112) Postanowienie NSA z dnia 29 września 2010 r., II OZ 914/10, Legalis nr 682158.
- 113) Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2010 r., I OZ 836/10, Legalis nr 682980.
- 114) Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2010 r., I OZ 897/10, Legalis nr 683539.
- 115) Postanowienie NSA z dnia 29 grudnia 2010 r., I OZ 953/10, LEX nr 742207.
- 116) Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., I OZ 996/10, Legalis nr 615306.
- 117) Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2011 r., II GSK 1525/10, Legalis nr 615355.
- 118) Postanowienie NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OZ 207/11, LEX nr 1080466.
- 119) Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2011 r., I OZ 350/11, Legalis nr 639715.
- 120) Postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OZ 461/11, Legalis nr 603881.
- 121) Postanowienie NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., II OZ 485/11, Legalis nr 612559.
- 122) Postanowienie NSA z dnia 22 września 2011 r., II GSK 1020/11, Legalis nr 931053.
- 123) Postanowienie NSA z dnia 27 września 2011 r., II GZ 431/11, Legalis nr 931192.
- 124) Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2011 r., I OZ 808/11, Legalis nr 460943.
- 125) Postanowienie NSA z dnia 15 listopada 2011 r., I OZ 841/11, LEX nr 1069754.
- 126) Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OZ 1013/11, Legalis nr 406802.
- 127) Postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2011 r., I OZ 1017/11, Legalis nr 931546.
- 128) Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., I OZ 1039/11, Legalis nr 415140.

- 129) Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II GSK 879/10, Legalis nr 416812.
- 130) Postanowienie NSA z dnia 15 marca 2012 r., II GZ 88/12, Legalis nr 484493.
- 131) Postanowienie NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., I OZ 231/12, Legalis nr 1107303.
- 132) Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 264/12, LEX nr 1282194.
- 133) Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 275/12, LEX nr 1282198.
- 134) Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 276/12, LEX nr 1282199.
- 135) Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OZ 277/12, LEX nr 1282200.
- 136) Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2012 r., I OZ 328/12, Legalis nr 491792.
- 137) Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12, OSP 2013, nr 7-8, poz. 75, s. 532.
- 138) Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2012 r., I OZ 483/12, Legalis nr 1108687.
- 139) Postanowienie NSA z dnia 24 lipca 2012 r., II FZ 521/12, LEX nr 1261047.
- 140) Postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2012 r., I OZ 517/12, Legalis nr 1108868.
- 141) Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., I OZ 524/12, LEX nr 1225547.
- 142) Postanowienie NSA z dnia 27 września 2012 r., II FZ 724/12, LEX nr 1261118.
- 143) Postanowienie NSA z dnia 3 października 2012 r., I OZ 739/12, LEX nr 1269685.
- 144) Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OZ 874/12, Legalis nr 1119973.
- 145) Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OZ 11/13, Legalis nr 920358.
- 146) Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OZ 38/13, Legalis nr 919845.
- 147) Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OZ 45/13, Legalis nr 919851.
- 148) Postanowienie NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r., I OZ 227/13, Legalis nr 917828.
- 149) Postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., I OZ 232/13, Legalis nr 743842.
- 150) Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2013 r., I OZ 474/13, Legalis nr 1930962.
- 151) Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 491/13, LEX nr 1347734.
- 152) Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13, Legalis nr 915378.

- 153) Postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OZ 698/13, Legalis nr 794265.
- 154) Postanowienie NSA z dnia 10 września 2013 r., I OZ 748/13, LEX nr 2870361.
- 155) Postanowienie NSA z dnia 15 października 2013 r., I OZ 891/13, Legalis nr 913559.
- 156) Postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OZ 1129/13, Legalis nr 912483.
- 157) Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2013 r., II FZ 939/13, Legalis nr 794257.
- 158) Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 2367/13, Legalis nr 911643.
- 159) Postanowienie NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., I OZ 10/14, Legalis nr 799953.
- 160) Postanowienie NSA z dnia 12 marca 2014 r., I OZ 158/14, Legalis nr 824089.
- 161) Postanowienie NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OZ 325/14, LEX nr 1574733.
- 162) Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 953/14, Legalis nr 990522.
- 163) Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2014 r., II OZ 445/14, Legalis nr 924844.
- 164) Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2014 r., II GZ 231/14, LEX nr 1541997.
- 165) Postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OZ 692/14, Legalis nr 1071245.
- 166) Postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2014 r., I OZ 522/14, Legalis nr 1071293.
- 167) Postanowienie NSA z dnia 23 września 2014 r., I OZ 759/14, LEX nr 1515135.
- 168) Postanowienie NSA z dnia 30 października 2014 r., I OZ 972/14, LEX nr 1550675.
- 169) Postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15, LEX nr 1658232.
- 170) Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2015 r., I OZ 426/15, Legalis nr 1314100.
- 171) Postanowienie NSA z dnia 28 maja 2015 r., I OZ 428/15, LEX nr 1773857.
- 172) Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15, Legalis nr 1332604.
- 173) Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 583/15, Legalis nr 1332610.
- 174) Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2015 r., I OZ 522/15, Legalis nr 1386071.
- 175) Postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, Legalis nr 1365571.
- 176) Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2016 r., I OZ 82/16, LEX nr 1976407.

- 177) Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2016 r., I OPS 3/15, „Radca Prawny” 2016, nr 2, s. 206.
- 178) Postanowienie NSA z dnia 22 marca 2016 r., I OZ 259/16, Legalis nr 1426505.
- 179) Postanowienie NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II GSK 2045/15, Legalis nr 1505493.
- 180) Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2016 r., I OZ 605/16, LEX nr 2100792.
- 181) Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2016 r., I OZ 606/16, Legalis nr 1506182.
- 182) Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., I OZ 731/16, LEX nr 2100855.
- 183) Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2016 r., I OZ 1071/16, Legalis nr 1639369.
- 184) Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OZ 1375/16, Legalis nr 1639342.
- 185) Postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2016 r., I OZ 1383/16, LEX nr 2256147.
- 186) Postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., I OZ 2084/16, LEX nr 2270697.
- 187) Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., I OZ 2109/16, LEX nr 2270681.
- 188) Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II GZ 83/17, Legalis nr 1579591.
- 189) Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2017 r., I OZ 348/17, LEX nr 2267735.
- 190) Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II GZ 126/17, Legalis nr 1595389.
- 191) Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2017 r., I OZ 242/17, LEX nr 2292148.
- 192) Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2017 r., I OZ 244/17, LEX nr 2292150.
- 193) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 215/17, LEX nr 2292123.
- 194) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 217/17, LEX nr 2292126.
- 195) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 218/17, LEX nr 2292124.
- 196) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 221/17, LEX nr 2292129.
- 197) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OZ 222/17, LEX nr 2292128.
- 198) Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2017 r., I FZ 122/17, Legalis nr 1626797.
- 199) Postanowienie NSA z dnia 27 września 2017 r., I OZ 1405/17, Legalis nr 1676912.
- 200) Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., I OZ 1940/17, LEX nr 2450478.

- 201) Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OZ 392/18, Legalis nr 1764308.
- 202) Postanowienie NSA z dnia 3 sierpnia 2018 r., II FZ 786/17, LEX nr 2527059.
- 203) Postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2018 r., II GZ 395/18, LEX nr 2580639.
- 204) Postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2018 r., I OSK 4214/18, Legalis nr 1858096.
- 205) Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2020 r., II GZ 359/20, Legalis nr 2506836.
- 206) Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2020 r., II GZ 369/20, Legalis nr 2506657.
- 207) Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., I GZ 363/20, Legalis nr 2525406.
- 208) Postanowienie NSA z dnia 20 października 2021 r., III OZ 870/21, MoP 2022, nr 1, s. 10.
- 209) Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2022 r., III OZ 21/22, Legalis nr 2657458.
- 210) Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2022 r., III OZ 50/22, Legalis nr 2676348.
- 211) Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2022 r., III OZ 415/22, Legalis nr 2707584.
- 212) Postanowienie NSA z dnia 17 stycznia 2023 r., II GZ 503/22, Legalis nr 2854691.

#### wojewódzkie sądy administracyjne

- 213) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2007 r., II SA/Łd 72/07, Legalis nr 117574.
- 214) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 czerwca 2009 r., I SAB/Go 2/09, LEX nr 511239.
- 215) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 r., II SO/Kr 23/10, Legalis nr 446668.
- 216) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2011 r., II SO/Bk 17/11, Legalis nr 481760.

- 217) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 listopada 2012 r., II SA/Rz 865/12, Legalis nr 569664.
- 218) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2013 r., II SA/Ol 413/13, LEX nr 1340374.
- 219) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2013 r., II SA/Wa 983/13, Legalis nr 791760.
- 220) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2014 r., II SO/Bk 37/14, Legalis nr 1191691.
- 221) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 lutego 2015 r., II SO/Bk 40/14, Legalis nr 1196438.
- 222) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2015 r., IV SAB/Wr 215/13, LEX nr 2038681.
- 223) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r., V SA/Wa 31/15, Legalis nr 1770926.
- 224) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 410/15, Legalis nr 1336318.
- 225) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 maja 2016 r., II SO/Go 2/16, Legalis nr 1475879.
- 226) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., III SA/Wa 2904/16, LEX nr 2371554.
- 227) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2017 r., III SA/Kr 473/17, LEX nr 2326245.
- 228) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Go 1076/17, LEX nr 2444196.
- 229) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 marca 2019 r., II SO/Lu 37/18, Legalis nr 1916509.
- 230) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SAB/Wa 51/19, LEX nr 3031873.
- 231) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2019 r., II SA/Wa 2352/18, LEX nr 3044041.
- 232) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2019 r., IV SA/Wr 336/19, LEX nr 2749868.
- 233) Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 grudnia 2019 r., II SO/Ke 6/19, Legalis nr 2270318.



- 234) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2020 r., III SA/Lu 366/19, Legalis nr 2294539.
- 235) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Gd 670/19, Legalis nr 2296723.
- 236) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 czerwca 2020 r., II SA/Gd 688/19, Legalis nr 2390482.
- 237) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2020 r., I SA/Bd 458/20, Legalis nr 2497757.
- 238) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1790/20, Legalis nr 2568975.
- 239) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., IV SO/Po 20/20, Legalis nr 2579760.
- 240) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2021 r., II SA/Po 412/21, LEX nr 3286883.
- 241) Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 grudnia 2021 r., II SO/Ke 11/21, Legalis nr 2649360.
- 242) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2022 r., III SO/Gd 13/21, Legalis nr 2651058.
- 243) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2007 r., II SO/Łd 9/06, Legalis nr 670800.
- 244) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278.
- 245) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r., III SO/Wa 13/06, Legalis nr 2230698.
- 246) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2007 r., I SO/Wa 11/07, Legalis nr 625479.
- 247) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07, ONSA i WSA 2009, nr 4, poz. 69, s. 105.
- 248) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2007 r., III SO/Wr 14/07, Legalis nr 583458.
- 249) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2008 r., II SO/Kr 4/08, Legalis nr 1095735.
- 250) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r., V SO/Wa 4/08, Legalis nr 941126.

- 251) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2008 r., II SO/Bd 14/08, Legalis nr 1971274.
- 252) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r., II SO/Łd 10/08, LEX nr 504590.
- 253) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2009 r., II SO/Gl 18/08, Legalis nr 646223.
- 254) Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., II SO/Ol 33/08, Legalis nr 523872.
- 255) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2009 r., I SO/Wa 19/08, Legalis nr 610689.
- 256) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2009 r., VII SO/Wa 14/09, Legalis nr 1969128.
- 257) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2009 r., III SO/Łd 10/09, LEX nr 534746.
- 258) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2009 r., II SO/Bk 11/09, LEX nr 620672.
- 259) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2010 r., I SA/Bk 500/09, Legalis nr 827210.
- 260) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 1 kwietnia 2010 r., II SO/Kr 6/10, Legalis nr 1116051.
- 261) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 września 2010 r., II SO/Kr 19/10, LEX nr 1930453.
- 262) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 12 października 2010 r., II SO/Gl 16/10, Legalis nr 626421.
- 263) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 października 2010 r., II SO/Go 10/10, Legalis nr 477074.
- 264) Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 października 2010 r., II SO/Ke 1/10, Legalis nr 513081.
- 265) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2010 r., II SO/Gl 20/10, Legalis nr 630278.
- 266) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 25 stycznia 2011 r., III SO/Lu 11/10, Legalis nr 445913.
- 267) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2011 r., VII SO/Wa 25/10, Legalis nr 476304.

- 268) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2011 r., II SO/Kr 1/11, Legalis nr 444657.
- 269) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2011 r., I SA/Wa 2454/10, Legalis nr 501445.
- 270) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Wa 2478/10, Legalis nr 501489.
- 271) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2011 r., IV SO/Wa 19/11, Legalis nr 827618.
- 272) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2011 r., II SO/Kr 16/11, LEX nr 1092121.
- 273) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 grudnia 2011 r., IV SO/Po 9/11, LEX nr 1101485.
- 274) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 3 stycznia 2012 r., III SO/Łd 3/11, Legalis nr 515548.
- 275) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., II SO/Wa 1/12, Legalis nr 724853.
- 276) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2012 r., VI SAB/Wa 244/11, LEX nr 1110811.
- 277) Postanowienie WSA w Opolu z dnia 23 lutego 2012 r., II SO/Op 20/11, Legalis nr 487603.
- 278) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., VIII SO/Wa 16/11, Legalis nr 725883.
- 279) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2012 r., II SO/Kr 4/12, Legalis nr 461821.
- 280) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., II SO/Wa 111/11, LEX nr 1259976.
- 281) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2012 r., II SO/Kr 10/12, LEX nr 1141826.
- 282) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2012 r., VI SAB/Wa 19/11, LEX nr 1142996.
- 283) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2012 r., II SO/Bd 44/12, LEX nr 1281890.
- 284) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2012 r., II SO/Go 5/12, LEX nr 1281906.

- 285) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2012 r., II SO/Wa 7/12,  
LEX nr 1259990.
- 286) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2012 r., II SO/Kr 19/12,  
LEX nr 1377368.
- 287) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2012 r., IV SO/Wr 10/12,  
LEX nr 1698730.
- 288) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2012 r., II SA/Kr 205/12,  
Legalis nr 545900.
- 289) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 28 sierpnia 2012 r., II SO/Bd 64/12,  
LEX nr 1281895.
- 290) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2012 r., II SO/Bd 65/12,  
LEX nr 1222662.
- 291) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2012 r., II SO/Bd 63/12,  
LEX nr 1222661.
- 292) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2012 r., II  
SO/Go 8/12, LEX nr 1281907.
- 293) Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 31 października 2012 r., II SO/Ke  
10/12, LEX nr 1259947.
- 294) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2012 r., II SO/Po 14/12,  
LEX nr 1263194.
- 295) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2013 r., I SO/Wa 25/12,  
Legalis nr 727798.
- 296) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2013 r., IV SO/Gl 48/12,  
Legalis nr 717128.
- 297) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2013 r., IV SO/Gl 52/12,  
Legalis nr 947287.
- 298) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 marca 2013 r., II SO/Bk 6/13,  
LEX nr 1294945.
- 299) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., IV SO/Wr 6/13,  
Legalis nr 974599.
- 300) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2013 r., IV SO/Gl 5/13,  
Legalis nr 858613.
- 301) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2013 r., V SO/Wa 1/13,  
LEX nr 1517429.

- 302) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2013 r., IV SO/Po 2/13, LEX nr 1323308.
- 303) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2013 r., V SO/Wa 15/12, LEX nr 1446259.
- 304) Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., II SO/Sz 4/13, Legalis nr 985896.
- 305) Postanowienie WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2013 r., II SO/Op 3/13, Legalis nr 973844.
- 306) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., II SO/Wa 34/13, Legalis nr 906471.
- 307) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 6 września 2013 r., VII SO/Wa 17/13, Legalis nr 905825.
- 308) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 18 września 2013 r., IV SO/Wr 20/13, Legalis nr 987722.
- 309) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2013 r., IV SO/Wr 18/13, Legalis nr 987586.
- 310) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2013 r., IV SO/Gl 26/13, Legalis nr 944298.
- 311) Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 16 października 2013 r., II SO/Sz 14/13, Legalis nr 985286.
- 312) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 października 2013 r., II SO/Wa 72/13, Legalis nr 903269.
- 313) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2013 r., IV SAB/Wr 116/13, LEX nr 1418412.
- 314) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2013 r., IV SO/Wr 25/13, Legalis nr 986630.
- 315) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2013 r., III SA/Gd 897/13, LEX nr 1539500.
- 316) Postanowienie WSA w Opolu z dnia 19 grudnia 2013 r., II SO/Op 19/13, Legalis nr 973986.
- 317) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 grudnia 2013 r., II SO/Go 15/13, LEX nr 1407485.
- 318) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2014 r., II SO/Go 17/13, Legalis nr 1034456.

- 319) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2014 r., II SO/Kr 10/14, LEX nr 1478310.
- 320) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2014 r., II SO/Gd 4/14, LEX nr 1500483.
- 321) Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 7 sierpnia 2014 r., II SO/Ke 13/14, LEX nr 1503968.
- 322) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 24 września 2014 r., II SO/Lu 60/14, Legalis nr 1096752.
- 323) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 października 2014 r., II SO/Kr 29/14, Legalis nr 1083969.
- 324) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 12 listopada 2014 r., II SO/Lu 61/14, Legalis nr 1175326.
- 325) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2014 r., III SO/Łd 13/14, Legalis nr 1175625.
- 326) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2015 r., IV SO/Po 11/14, Legalis nr 1188663.
- 327) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., II SO/Lu 78/14, Legalis nr 1185498.
- 328) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 lutego 2015 r., II SO/Lu 79/14, Legalis nr 1185496.
- 329) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2015 r., II SO/Wa 1/15, Legalis nr 1243167.
- 330) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 marca 2015 r., I SO/Kr 39/14, Legalis nr 1283775.
- 331) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2015 r., IV SO/Po 2/15, Legalis nr 1768135.
- 332) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2015 r., II SO/Kr 19/15, LEX nr 1748243.
- 333) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2015 r., VI SO/Wa 1/15, LEX nr 1998935.
- 334) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SO/Kr 20/15, LEX nr 1747967.
- 335) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 16 września 2015 r., II SO/Kr 26/15, Legalis nr 1348367.

- 336) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2015 r., IV SAB/Wr 99/13, LEX nr 1815987.
- 337) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 października 2015 r., II SO/Kr 31/15, LEX nr 1822513.
- 338) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., II SAB/Po 85/15, LEX nr 1819258.
- 339) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2015 r., II SO/Bd 17/15, Legalis nr 1402057.
- 340) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2016 r., II SAB/Po 85/15, LEX nr 2011748.
- 341) Postanowienie WSA w Opolu z dnia 25 lipca 2016 r., II SO/Op 21/16, Legalis nr 1528874.
- 342) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 11/14, Legalis nr 1663216.
- 343) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 13/14, Legalis nr 1663217.
- 344) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2016 r., V SO/Wa 9/14, Legalis nr 1663226.
- 345) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2017 r., II SO/Kr 17/16, LEX nr 2197334.
- 346) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 sierpnia 2017 r., II SO/Go 5/17, Legalis nr 1656961.
- 347) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 października 2017 r., III SO/Kr 8/17, Legalis nr 1753360.
- 348) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 7 listopada 2017 r., III SO/Łd 16/17, LEX nr 2387101.
- 349) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2018 r., I SO/Wa 96/17, Legalis nr 1734413.
- 350) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 30 stycznia 2018 r., II SO/Bk 29/17, Legalis nr 1735777.
- 351) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., V SO/Wa 7/14, Legalis nr 1791390.
- 352) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 3 września 2018 r., III SO/Gd 19/18, Legalis nr 1818947.

- 353) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2018 r., II SO/Bk 9/18, Legalis nr 1826406.
- 354) Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2018 r., III SO/Łd 12/18, LEX nr 2600690.
- 355) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2018 r., III SO/Wr 4/18, Legalis nr 1861986.
- 356) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 grudnia 2018 r., IV SO/Wa 49/18, Legalis nr 2539745.
- 357) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 11 marca 2019 r., II SO/Bk 1/19, Legalis nr 1886142.
- 358) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2019 r., II SO/Po 15/18, Legalis nr 1885927.
- 359) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 16 września 2019 r., II SO/Bk 13/19, Legalis nr 2225764.
- 360) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 10/19, Legalis nr 2220705.
- 361) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 8/19, Legalis nr 2220704.
- 362) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 19 września 2019 r., II SO/Bk 11/19, Legalis nr 2220706.
- 363) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2019 r., II SO/Bk 9/19, Legalis nr 2225708.
- 364) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 września 2019 r., II SO/Bk 12/19, Legalis nr 2225709.
- 365) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 8 października 2019 r., II SO/Bk 15/19, Legalis nr 2233421.
- 366) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2019 r., II SO/Bk 17/19, Legalis nr 2237782.
- 367) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2019 r., II SO/Bk 18/19, Legalis nr 2237783.
- 368) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2019 r., II SO/Bk 16/19, Legalis nr 2236853.
- 369) Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 26 listopada 2019 r., I SO/Bd 14/19, Legalis nr 2259050.



- 370) Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 27 listopada 2019 r., II SAB/Rz 115/19, LEX nr 2744380.
- 371) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2019 r., II SO/Po 6/19, Legalis nr 2256530.
- 372) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2019 r., VI SO/Wa 7/19, Legalis nr 2358303.
- 373) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 22 stycznia 2020 r., II SO/Lu 7/19, LEX nr 3010439.
- 374) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 26/19, Legalis nr 2280325.
- 375) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 27/19, Legalis nr 2280326.
- 376) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 28/19, Legalis nr 2280327.
- 377) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 29/19, Legalis nr 2280328.
- 378) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2020 r., II SO/Bk 30/19, Legalis nr 2280329.
- 379) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 5 marca 2020 r., II SO/Bk 32/19, Legalis nr 2345105.
- 380) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 14 października 2020 r., II SO/Lu 10/20, Legalis nr 2489947.
- 381) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Lu 13/20, Legalis nr 2495913.
- 382) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Lu 14/20, Legalis nr 2494591.
- 383) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Lu 15/20, Legalis nr 2495906.
- 384) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Lu 16/20, Legalis nr 2495907.
- 385) Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2020 r., II SO/Rz 14/20, Legalis nr 2494592.
- 386) Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2020 r., II SO/Rz 19/20, Legalis nr 2501067.

- 387) Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2020 r., II SO/Ke 6/20, Legalis nr 2506973.
- 388) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2021 r., II SAB/Po 163/20, LEX nr 3179499.
- 389) Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 2 lutego 2021 r., IV SO/Po 19/20, LEX nr 3195701.
- 390) Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2021 r., II SO/OI 72/20, LEX nr 3147036.
- 391) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2021 r., II SO/Wa 57/20, Legalis nr 2566112.
- 392) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia z dnia 16 kwietnia 2021 r., IV SO/Wr 2/21, Legalis nr 2564842.
- 393) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 maja 2021 r., II SA/Go 754/20, LEX nr 3175091.
- 394) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., II SO/Gd 4/21, Legalis nr 2576676.
- 395) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2021 r., II SO/Lu 3/21, Legalis nr 2589944.
- 396) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 31 maja 2021 r., III SA/Gd 911/20, LEX nr 3181301.
- 397) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 18 czerwca 2021 r., II SO/Kr 4/21, niepubl.
- 398) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2021 r., III SO/Gd 2/21, LEX nr 3193031.
- 399) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2021 r., III SO/Gd 7/21, Legalis nr 2594671.
- 400) Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 6 sierpnia 2021 r., II SO/Bk 4/21, Legalis nr 2603049.
- 401) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., II SO/Wa 61/21, LEX nr 3344814.
- 402) Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 października 2021 r., II SO/Ke 10/21, Legalis nr 2631996.
- 403) Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 18 listopada 2021 r., II SO/Gd 19/21, Legalis nr 2634899.

- 404) Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2021 r., II SO/Go 9/21, Legalis nr 2634901.
- 405) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 8 grudnia 2021 r., III SO/Lu 1/21, niepubl.
- 406) Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 28 grudnia 2021 r., II SO/Rz 16/21, LEX nr 3290264.
- 407) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2022 r., VII SO/Wa 38/21, LEX nr 3354638.
- 408) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2022 r., III SO/Lu 1/22, Legalis nr 2679330.
- 409) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 18 maja 2022 r., III SO/Lu 4/22, Legalis nr 2703998.
- 410) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2022 r., III SO/Gl 2/22, LEX nr 3353518.
- 411) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2022 r., IV SO/Wr 9/22, Legalis nr 2708922.
- 412) Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2022 r., IV SO/Wr 6/22, LEX nr 3358005.
- 413) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2022 r., III SO/Gl 7/22, LEX nr 3359342.
- 414) Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 29 czerwca 2022 r., II SO/Lu 4/22, Legalis nr 2709608.
- 415) Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 17 października 2022 r., II SO/Kr 21/22, LEX nr 3421259.

## **Spis tabel**

Tabela 1: Statystyka skarg oraz wniosków o wymierzenie organowi grzywny rozpoznanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2004-2021.....	197
Tabela 2: Ilość wniosków o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. rozpoznanych przez poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2004-2021.....	202

## **Spis wykresów**

Wykres 1: Krzywa obrazująca wpływ i załatwienie skarg oraz wniosków o wymierzenie organowi grzywny w latach 2004-2021.....	198
Wykres 2: Krzywa obrazująca stosunek wniosków do skarg w latach 2004-2021.....	198
Wykres 3: Krzywa obrazująca średnią wysokość grzywny w latach 2015-2021.....	217