

**Wyższa Szkoła Humanitas**

---

**Aleksander Kwaśniak**

Numer albumu: 518514

**Streszczenie rozprawy doktorskiej**

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

Promotor: dr hab. Magdalena Gurdek,  
prof. WSH

Kierunek: Prawo

Sosnowiec 2022

## SPIS TREŚCI

<b>1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Problemy badawcze .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Metody badawcze.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Układ rozprawy.....</b>	<b>5</b>
<b>5. Konkluzje.....</b>	<b>6</b>

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy

Zadaniem sądów kontrolujących administrację publiczną jest nie tylko ochrona praw podmiotowych, ale też ochrona obiektywnego porządku prawnego. Sądy administracyjne postrzega się bowiem w kategorii hamulca władzy administracyjnej i strażnika legalności jej działania. „Sądowa kontrola administracji publicznej jest skutecznym instrumentem kształtowania orzecznictwa administracyjnego, zapewniającym legalność i jednolitość w działaniach administracji publicznej”<sup>1</sup>. Zdanie to zdaje się być uniwersalnym na tyle, że niezależnie od reżimu prawnego nic nie traci na aktualności.

Aby jednak kontrola administracji publicznej ziściła się, działanie lub zaniechanie organu musi zostać zaskarżone przez uprawniony podmiot. Sam fakt zaskarżenia (którą to czynność należy utożsamiać z zainicjowaniem postępowania sądownoadministracyjnego) okazuje się być jednak niewystarczający, aby uruchomić sądową kontrolę. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca w obecnie obowiązującej 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. 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. Nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu przez organ administracji pozbawia skarżącego możliwości rozpoznania przez ten sąd sporu, jaki zaistniał pomiędzy tym skarżącym a organem.

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. Zagadnienie to jest istotne z praktycznego punktu widzenia o tyle, że w samym tylko roku 2020 do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 489 wniosków o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co daje średnio 2 wnioski na każdy dzień roboczy. Twierdzenie zatem, że nieprzekazywanie skarg sądom administracyjnym jest codziennością, nie jest twierdzeniem przesadzonym. W bazie danych sądów administracyjnych odnaleźć można 6262 orzeczenia wydane w tym przedmiocie od początku obowiązywania omawianej regulacji, co daje wynik 368 spraw rocznie. Obrazowo

---

<sup>1</sup> J.P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 196.

rzecz ujmując, codziennie gdzieś w Polsce jakiś organ administracji uchybia ustawowemu obowiązкови przekazania skargi do sądu.

Należy zwrócić uwagę, że o ile grzywna wymierzana 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 wymierzonej przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej za nieprzekazanie skargi temu sądowi.

## **2. Problemy badawcze**

Rozprawa doktorska powinna wnosić element nowości badawczej do nauki. W tym kontekście przyjdzie wskazać, że z instytucją grzywny wymierzonej przez sądy administracyjne w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. wiąże się szereg problemów o charakterze naukowym, z którymi należało się zmierzyć. Analiza piśmiennictwa pozwala bowiem 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.

Wiodącym problemem, który dotychczas nie był analizowany w piśmiennictwie, 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 należało 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 okazało się sformułowanie szeregu hipotez o charakterze pomocniczym. Należało 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. Należało 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 okazała się 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 rozważań było 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, istotnym zagadnieniem było ustalenie jakie źródła i jacy dysponenci mieli wpływ na kształt obecnej regulacji procesowej. W kontekście zagadnień zasygnalizowanych w akapicie poprzedzającym, przyszło zastanowić się nad skutkami regulacji, tj. w szczególności nad tym kto zyskuje, kto traci, a kto jest użytkownikiem omawianej instytucji i jakie powiązania zachodzą pomiędzy tymi podmiotami, jak również tym, jakie cele przyświecały autorom regulacji i na ile udało się je zrealizować w praktyce.

Ujawnione mankamenty sprowokowały konieczność analizy zgodności hierarchicznej art. 55 § 1 p.p.s.a. z normami wyższego rzędu kreującymi prawo jednostki do sądu. Zgodność ta również nie była dotąd przedmiotem badania uprawnionych do tego organów ochrony prawnej, ani analizy dogmatycznej.

### **3. Metody badawcze**

Podstawową wykorzystaną w rozprawie metodą badawczą była metoda prawno-dogmatyczna. Należy zauważyć, że dogmatyczna metoda badawcza jest najczęściej wykorzystywana w naukach prawnych. 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>2</sup>, przy czym nieodzownie wiąże się ona z badaniami literaturowymi i analizą orzecznictwa. Zastosowanie wyłącznie tej metody pozbawiłoby jednak rozprawę szerokiego spojrzenia i znacznie zubożyłoby wywód. Należało zatem sięgnąć również po metodę prawnohistoryczną, by ukazać kształtowanie się w czasie regulacji będącej przedmiotem rozważań. Istotnym komponentem dysertacji była też metoda komparatystyczna, albowiem porównanie regulacji krajowej z szeregiem regulacji obcych, pozwoliło osiągnąć rezultat w postaci interesujących wniosków natury *lege ferenda*. Wskazane metody można zbiorczo określić mianem klasycznych metod badawczych. Dla uzyskania efektu kompleksowego ujęcia analizowanego zagadnienia nieodzownym okazało

---

<sup>2</sup> Por. F. Longchamps de Brier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

się jednak sięgnięcie po innowacyjną metodę badawczą kompletu normatywnego, pozwalającą zidentyfikować źródła i dysponentów analizowanej regulacji, a także jej użytkowników, maleficjentów i beneficjentów oraz powiązania zachodzące pomiędzy nimi. Pozwoliło to ustalić, w jaki sposób określone zabiegi legislacyjne ukształtowały stan prawny i jakie skutki wywołują, w szczególności zaś, czy skutki wywołane pokrywają się ze skutkami zamierzonymi.

#### **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 skarżenia 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 przyszło 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 dała 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”, skupiłem się na rozwikłaniu praktycznych problemów badawczych

związanych ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a., ze wskazaniem na szereg danych statystycznych, z których zostały 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” to przedmiot 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.

Rozdział szósty zatytułowany został „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych” i objął swoim zakresem 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).

Rozprawę zwieńczyły 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.

## **5. Konkluzje**

Przeprowadzone badania pozwoliły naświetlić pozytywy i mankamenty omawianej regulacji przez pryzmat analizy kompletu normatywnego. Regulacji 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.

Trudno 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.

Badania historyczne pokazały, że jak chodzi 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*. 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. Wobec tego w aktualnie obowiązującej regulacji 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 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 badania komparatystyczne, również na arenie międzynarodowej instytucje tego rodzaju stanowią rzadkość, dominującym na świecie trybem jest bowiem bezpośrednio wnoszenie pisma inicjującego proces do sądu. 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. Nawet jednak 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. Za ciekawostkę można uznać systemy prawne, w których grzywną obciążany jest konkretny urzędnik winny naruszenia prawa. 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. Grzywna ponawiana z urzędu przez sąd hiszpański jest powiązana z obligatoryjnym powiadomieniem organów ścigania. Na uwagę w kontekście możliwości zmian w krajowej regulacji zasługuje też instytucja grzywny okresowej, narastającej wraz z każdym kolejnym dniem naruszenia prawa.

Ważkie poznawczo okazało się też porównanie 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, 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 pałecie przysługujących stronie środków prawnych.

Odpowiadając na postawione hipotezy badawcze przyszło zastanowić się nad zakresem i granicami obowiązku obciążającego organ administracji na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. Przepis ten statuuje cały konglomerat obowiązków, przy czym w sytuacjach nietypowych może zrodzić się uzasadniona wątpliwość co do obowiązku przekazania skargi sądowi, *ergo* co do możliwości wymierzenia grzywny za niewykonanie tego obowiązku. 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.

Kwestią interesującą są również 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.

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.

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 zostałyby 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. Należało zatem opowiedzieć się za wymierzeniem organowi grzywny w takiej sytuacji.

Badania statystyczne ujawniły, że 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 rozprawie problem określić jako nieistotny. 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). Badania ukazały liczne przypadki recydywy, czy też nawet multirecydywy organów administracji, wśród których były takie organy jak prezydenci miast czy wojewodowie. Do rzadkości natomiast należą przypadki, kiedy grzywna musi być egzekwowana z zastosowaniem przymusu państwowego. Badania ujawniły wreszcie 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 wzajemnej relacji 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.

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 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 wyprowadzić z jednoznacznego brzmienia art. 304 § 2 k.p.k.

Jak się okazuje, 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. Ów zakres obejmuje 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.

Rezultatem przeprowadzonych badań jest szereg propozycji *de lege ferenda*. Aby wyeliminować zakresową niekonstytucyjność regulacji, zasadnym zdaje się być wyeliminowanie z aktualnie obowiązującego przepisu zwrotu modalnego „może” i zastąpienie go kategorycznym zobowiązaniem sądu do wymierzenia grzywny w razie ziszczenia się ustawowych przesłanek w postaci naruszenia przez organ obowiązków statuowanych w art. 54 § 2 p.p.s.a. i stosownego wniosku skarżącego. Z kolei rozwiązaniem bez wątpienia najdalej idącym byłby powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Propozycje obejmują również możliwość orzeczenia w przedmiocie grzywny nie tylko na wniosek uprawnionego, ale i z urzędu. Interesującą propozycją zdaje się być wprowadzenie dyrektyw wymiaru grzywny, wzorowanych na regulacji prawnokarnej. Czerpiąc z wzorców stosowanych w obcych porządkach prawnych sformułowałem propozycję grzywny okresowej, polegającej na ustaleniu przez sąd stawki kary za każdy kolejny dzień naruszenia prawa po dacie wydania orzeczenia. Ta propozycja mogłaby też przybrać formę sumy pieniężnej płatnej na rzecz skarżącego zwłaszcza, że taka instytucja jest już znana krajowej procedurze sądowej. Propozycje zmian w prawie nie objęły natomiast indywidualizacji odpowiedzialności za dezorganizację procesu sądowego, a to z tej przyczyny, że już *de lege lata* nieprzekazanie skargi sądowi stanowi występki typizowany w ustawie karnej, poza tym organ administracji jako pracodawca konkretnego urzędnika winnego zaniedbania ma prawne możliwości regresowego wyegzekwowania zwrotu poniesionych strat finansowych. Nie zdecydowałem się również na przedstawienie jednej, konkretnej koncepcji zmiany stanu prawnego, proponując w to miejsce szereg rozwiązań,

które mogą być wdrożone w rozmaitej konfiguracji, nadając się do łączenia w sposób elastyczny.

Analiza kompletu normatywnego pokazała, że środowisko sędziowskie skupione wokół NSA, będące inicjatorem wprowadzenia regulacji w obecnie obowiązującym kształcie, uregulowało tryb wnoszenia skarg do sądów w taki sposób, by usytuować się w roli beneficjenta regulacji, zyskującego może nie tyle wypłatę o charakterze majątkowym, co zmniejszenie wymiaru obowiązków. Należało dostrzec, że celem wprowadzenia w życie art. 55 § 1 p.p.s.a. było zabezpieczenie realizacji prawa jednostki do sądu, przy czym nie w pełni cel ów został zrealizowany. O pełnej efektywności normy z art. 55 § 1 p.p.s.a. można byłoby 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., rozwiązałyby dylematy decyzyjne istniejące po stronie organów w ten sposób, że realizowałyby one obowiązek przekazania skargi sądowi całkowicie i terminowo. Cel ten nie został osiągnięty nie tylko z uwagi na konstrukcję samego przepisu, ale też wskutek nadmiernie liberalnej polityki orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie. O ile sędziów sądów administracyjnych należy ulokować pośród źródeł i dysponentów kompletu normatywnego, jak również użytkowników i beneficjentów omawianej regulacji, o tyle strony postępowania (skarżący) 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). Analiza schematu działania prowadzi do istotnych wątpliwości w zakresie usytuowania poszczególnych aktorów tego schematu w określonych rolach. Z całą pewnością na regulacji tej w sposób wymierny zyskuje Skarb Państwa, zasilany rokrocznie setkami tysięcy złotych z tytułu wymierzonych organom administracji grzywien.