

Piotr Feczko

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ ORGANU
PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM WEDLE
RÓŻNORODNOŚCI RÓL ORGANU W TYM POSTĘPOWANIU**

1. Zagadnienia wyjściowe

1.1. Pojęcie organu administracji publicznej przed sądem administracyjnym

Na wstępie na użytek moich dalszych rozważań postaram się określić samo pojęcie organu administracji przed sądem administracyjnym. Przepisy procedury sądowo-administracyjnej nie zamieszczają definicji legalnej organu administracji publicznej, a definicji legalnej z k.p.a. nie można tutaj bezpośrednio przenieść¹. Organ administracji publicznej jest wzmiankowany w art. 32 p.p.s.a. jako jedna ze stron procesu. Wobec tego, że ustawodawca nie zamieścił legalnej definicji organu na potrzeby procedury sądowo-administracyjnej, przyjmuje się, że jest nim każdy podmiot wykonujący administrację publiczną w zakresie podlegającym wedle ustaw (na czele z p.p.s.a.²) kontroli sądowo-administracyjnej³.

¹ Podobnie przepisy ogólne prawa administracyjnego nie zostały ponad 20 lat temu uchwalone i nic nie wskazuje, żeby miały pojawić się w procesie legislacyjnym.

² Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

³ Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 81 i nast.

Zgodnie z powszechnie akceptowaną w piśmiennictwie definicją J. Bocia, organ administracji publicznej to „człowiek lub grupa ludzi: 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego i ze skutkami właściwymi temu prawu, 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”⁴. Pojęcie organu wywodzi się z tradycji germańskiej. Organ może działać wedle tradycyjnego ujęcia w dwóch sferach: *imperium* i *dominium*⁵. Tylko jego działalność z tej pierwszej sfery może podlegać kontroli sądu administracyjnego. Zimmermann podaje, że organem administracji publicznej winno się określać tylko te podmioty z administracji publicznej, które są wyposażone we władztwo państwowe⁶. Ponadto należy tu też wspomnieć o uznanej koncepcji tzw. organu administrującego, który wcale nie musi być organem administracji publicznej. Aktualna budowa instytucjonalna systemu podmiotów wykonujących administrację publiczną wyposażonych w *imperium* nie jest uporządkowana i tym samym rodzi wiele trudności⁷.

Organizacyjno-przedmiotowy sposób ujmowania organu przed sądem administracyjnym odsuwa jego tradycyjne ujęcia personalistyczne⁸. Organem przed sądem nie będzie przykładowo wyłącznie minister czy nawet wójt – taką pozycję zyska także organ samorządu zawodowego, który nie będzie częścią administracji publicznej⁹. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że nie należy nadużywać przyjętego sposobu ujmowania, albowiem próby skarżenia działalności podmiotów, które nie będą organami administracji publicznej w świetle norm wynikających z p.p.s.a. (tj. art. 32 w zw. z art. 3 § 2 cyt. ust.), spowodują zastosowanie przez sąd art. 58 cytowanej ustawy przez odrzucenie skargi¹⁰.

⁴ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

⁵ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 47-48.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 117 i nast.

⁷ Szerszą wypowiedź na temat organizacji władzy państwowej – w tym także organów – można odnaleźć w: R. Unger, *Ruch studiów krytycznych nad prawem*, Warszawa 2005, s. 34-35.

⁸ Por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 35 i nast.

⁹ Administrację publiczną można rozumieć na wiele sposobów i powstało wiele jej definicji. Jednakże te definicje, które określają jej granice funkcjonalnie, są nieliczne, a tylko wedle nich można próbować wysuwać stwierdzenie, że samorząd zawodowy w jakimś zakresie należy do administracji publicznej.

¹⁰ Jako przykład takich błędnych usiłowań podaję próby skarżenia do sądów administracyjnych uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej, czego ilustracją może być postanowienie NSA z 10 października 2008 r., sygn. I OSK 1040/08, niepublikowane. Sąd podtrzymał w uzasadnieniu swojego orzeczenia pogląd mówiący, że „charakter uchwał podejmowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną w przedmiocie oceny jakości kształcenia przesądza, że nie mogą być one uznane za akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Postępowanie prowadzone przed Państwową Komisją Akredytacyjną jest postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ocena jakości kształcenia na danym kierunku nie jest aktem z zakresu admi-

1.2. Sankcja w prawie administracyjnym a rodzaje odpowiedzialności organu w wyniku procesu sądowo-administracyjnego

Ponadto wprowadzę w złożoną problematykę sankcji w prawie administracyjnym¹¹, aby naświetlić różnorodność możliwości odpowiedzialności organu występującego przed sądem administracyjnym. Bezsporny jest w prawoznawstwie fakt, że pojęcie sankcji to pojęcie wtórne po pojęciu normy, której najkrótszą definicję w literaturze określa się twierdzeniem, iż norma to dyrektywa postępowania¹². Interesującym przykładem bardziej rozbudowanej definicji normy prawnej jest ujęcie J. Śmiałowskiego, wedle którego norma prawna to „konstrukcja pozatekstowa (nienależąca do tekstu prawnego), wyrażona w postaci pewnego zdania, zbudowana w procesie rozumienia przepisów prawnych, w oparciu o określony zespół dyrektyw budowy normy prawnej, których to charakter zależny jest od ogólnych poglądów autorów na prawo oraz czynników światopoglądowych (polityczno-społecznych)”¹³.

Stosunek sankcji do normy jest różny wedle poszczególnych koncepcji nauki prawa. Przede wszystkim wynika to z dwóch dominujących poglądów na tę relację. Sankcja jest najczęściej albo trzecim elementem trójczłonowej konstrukcji normy (hipoteza–dyspozycja–sankcja), albo też odgrywa podstawową rolę w stosunku do normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej¹⁴.

Istnieje wiele definicji sankcji prawnej. Przytaczam wstępnie te najczęściej przyjmowane: a) „część normy, która określa sposób reakcji konkretnego organu państwa w przypadku zachowania sprzecznego z dyspozycją”¹⁵; b) „ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeśli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, a więc gdy nie wypełnia swego obowiązku”¹⁶; c) „część normy prawnej, która zapowiada zastosowanie ujemnych następstw względem

nistracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków uczelni wynikających z przepisów prawa”. Uczelnia może oczywiście skarżyć dopiero decyzję ministra. Por. też: *Decyzja administracyjna w szkolnictwie wyższym – zagadnienia wybrane*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyפורuk, Lublin 2010, s. 31 i nast.

¹¹ Por. P. Feczko, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym jako odmiana sankcji norm prawa publicznego a standardy prawne Rady Europy*, „Studia Prawnicze” 2006, s. 93 i nast.

¹² M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997, s. 63.

¹³ J. Śmiałowski, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, Kraków 1962, s. 263, *Zeszyty Naukowe UJ. Prace Prawnicze*, z. 9.

¹⁴ Por.: R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 55-56; M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 78; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996, s. 56-57; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 142-143; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 82 i 91-92; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 46-48.

¹⁵ T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 53.

¹⁶ J. Nowicki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 29.

tych, którzy nie stosują się do wymagań prawa”¹⁷; d) „określenie tych następstw skutków naruszenia prawa przez adresata, które powstają przez przymusowe działanie organów państwa, a które według oceny ustawodawcy winny wywołać u niego [tj. wspomnianego adresata – przyp. P. F.] powstanie sytuacji niekorzystnej w stosunku do sytuacji zastanej oraz traktowane przez niego jako kara za naruszenie prawa”¹⁸.

Przytłaczająca większość przedstawicieli teorii prawa, a także zazwyczaj nauki prawa karnego i prawa cywilnego, podkreśla zgodnie element przymusu mający stanowić fundamentalny element sankcji prawnej¹⁹. Jednakże na użytek aktualnego prawa administracyjnego owe powszechnie przyjęte wśród prawników ujęcia sankcji mogą okazać się niewystarczające, a niekiedy nawet mylne.

W obrębie prawa administracyjnego²⁰, stanowiącego dział prawa publicznego²¹, „stwierdzamy swoistość różnorodnych sankcji prawnych odmiennych od sankcji typowych dla innych działów prawa”. Przykładowo występuje tu niekiedy oderwanie sankcji od pojedynczych czynności, sama sankcja zaś jest konsekwencją zachowania określonego podmiotu w dłuższym czasie i w większej liczbie przypadków (np. w aktualnym prawie samorządu terytorialnego egzemplifikacjami byłyby postanowienia sygnalizacyjne przewodniczącego samorządowego kolegium odwoławczego²² i odwołanie wójta bądź rozwiązanie rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zarządu powiatu i województwa²³). Za sankcję prawną w prawie administracyjnym można uznać „całokształt gwarancji prawnych zabezpieczających realizację prawa”²⁴. Tak określona sankcja obejmuje tylko zindywidualizowane gwarancje, a nie ogół obowiązujących norm. Nie jest identyczna z przymusem państwowym będącym „czynnikiem gwarantującym realność sankcji”. Nie powinno się w prawie administracyjnym „łączyć w sposób

¹⁷ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 76.

¹⁸ J. Śmiałowski, *op. cit.*, s. 279.

¹⁹ Na temat wykonawcy sankcji – „racjonalnym państwie jako związku panowania o charakterze instytucji, wyposażonej w monopol prawomocnego posługiwania się przemocą” por. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 1023-1026.

²⁰ W literaturze zawierającej teorię prawa administracyjnego odnoszącej się do zakresu pojęcia „prawo administracyjne” na uwagę zasługuje m.in.: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 34-36; J. Filipek, *Prawo administracyjne*, t. 1, Kraków 2003, s. 15 i nast.; J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 2003, s. 255 i nast.

²¹ Na temat klasycznego podziału prawa jako „pewnego rodzaju zbioru” na dwa „podzbiory” na *ius publicum* (*quod ad statum rei Romanae spectat*) et *ius privatum* (*quod ad singulorum utilitatem*) por. W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1995, s. 9-10; M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne*, Kraków 1999, s. 22-23, a także – szczególnie odnośnie do unormowań publicznoprawnych w ogólności – M. Weber, *op. cit.*, s. 488-489.

²² Por. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 278-280.

²³ Por. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 359-361.

²⁴ Podobnie o sankcji jako pewnego rodzaju gwarancji wypowiedział się Herbert L. A. Hart – por. H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 267.

sztywny konstrukcji normy z konstrukcją sankcji prawnej”, ale „pozostawić ustalenie wzajemnego stosunku prawnego pomiędzy obu tymi konstrukcjami swoistym właściwościom różnych sytuacji prawnych”²⁵.

Prawo administracyjne jest rozbudowanym działem prawa i reguluje w zróżnicowany sposób liczne zagadnienia. Dlatego w obrębie prawa administracyjnego występuje różnorodność sankcji²⁶.

Podobnie jak sankcje innych działów prawa, sankcja prawa administracyjnego winna być sankcją efektywną. Przesłankami tej efektywności są m.in.: a) spowodowanie dolegliwości dla podmiotu naruszającego prawo – wywołanie dla niego szeroko rozumianych niekorzystnych skutków; b) współmierność sankcji w stosunku do danego naruszenia prawa; c) nieuchronność wymierzenia sankcji (czynnik najistotniej wpływający na postawy adresatów norm sankcjonowanych)²⁷.

2. Odpowiedzialność organu, którego zachowanie zostało zaskarżone do sądu

Najlepiej opracowana zarówno w piśmiennictwie, jak i w dorobku orzeczniczym sądów jest pozycja organu, który jest stroną przeciwną do skarżącego. Wytyczne linie orzecznicze i nieraz powtarzające się poglądy doktryny mają w większości tzw. proobywatelski charakter²⁸. Odpowiedzialność organu znajdującego się we wskazanej pozycji przed sądem można podzielić na dwa obszary problemowe. Pierwszy z nich określa zbiór możliwych środków w dyspozycji sądu w razie stwierdzenia nielegalności przedmiotu zaskarżenia. Drugi dotyczy sytuacji, w których to organ naruszy swoje obowiązki w procesie przed sądem.

2.1. Środki dostępne sądowi w razie stwierdzenia nielegalności przedmiotu zaskarżenia

Sąd administracyjny kontroluje zgodność z prawem prawnie reglamentowanych czynności administracji²⁹, których to kontrolę powierzył mu ustawodawca. W ra-

²⁵ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 873-878.

²⁶ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 43.

²⁷ Z. Kmiecik, *Zasady ogólne prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122-123.

²⁸ Można nawet wysunąć twierdzenie, że przeważająca część piśmiennictwa traktuje organ jako podmiot, który – przynajmniej domyślnie – z zasady działa często nieprawidłowo, a zadaniem sądu administracyjnego jest przede wszystkim ochrona poddanego *imperium* władz publicznych przed niezgodnym z prawem działaniem organu. Por. J. Trzebiński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 127-139.

²⁹ Na czele z czynnościami wyliczonymi z w art. 3 § 2 p.p.s.a.

zie uwzględnienia skargi sąd stosuje środki, jakie oddał mu do dyspozycji prawodawca³⁰. Inną kwestią pozostaje to, czy zawsze wniesienie skargi może przynieść finalny efekt zgodny z oczekiwaniami skarżącego – nawet przy wykorzystaniu przez sąd wszystkich swoich uprawnień³¹. Należy tu stwierdzić, że środki te nie są bezpośrednio skierowane wobec organu, a tylko dotyczą danej jego uregulowanej prawnie czynności³².

Jednakże wobec stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie sąd może wydać postanowienie sygnalizacyjne, w którym poinformuje właściwe organy bądź ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Organ (adresat tego postanowienia) jest zobowiązany powiadomić sąd w terminie ustawowym o zajęтым stanowisku³³. Jeśli tego nie uczyni, to na wniosek skarżącego sąd może wymierzyć danemu organowi grzywnę³⁴. Należy zaznaczyć, że sąd administracyjny nie ma żadnego wpływu na merytoryczne załatwienie sprawy przez organ, który jest adresatem postanowienia sygnalizacyjnego.

Podobnie przedstawia się instytucja obowiązku denuncjacji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu³⁵ z art. 304 k.p.k. Sąd Administracyjny z mocy art. 304 § 2 k.p.k. jako instytucja państwowa, która w związku ze swą działalnością dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym organy ścigania, a także przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie

³⁰ Wydając wyrok uwzględniający skargę i posługując się – stosownie od przedmiotu zaskarżenia – normami z art. 145-149 p.p.s.a. Pewną sankcją będzie też tu unormowanie z art. 119 p.p.s.a. dotyczące możliwości rozpoznania w trybie uproszczonym skargi (także bez zgody wszystkich stron procesowych na ten tryb), jeśli skarżona decyzja bądź postanowienie dotknięte są wadami nieważności, bądź powodującymi wznowienie wedle k.p.a. (i odpowiednio o.p.).

³¹ Może się okazać, że w efekcie zaskarżenia do sądu sytuacja obywatela nie ulegnie poprawie, a nawet przeciwnie, może ulec pogorszeniu – np. jeśli sąd uchyli akt wadliwy proceduralnie, a organ w ramach uznania administracyjnego wyda zgodnie z procedurą nowy akt o rozstrzygnięciu dla obywatela gorszym.

³² W szczególności ocena prawna i wskazania co do dalszego toku postępowania wyrażone przez sąd w wyroku wiążą w danej sprawie organ (art. 153 p.p.s.a.).

³³ Art. 155 p.p.s.a.

³⁴ Postanowienie WSA w Lublinie z 7 września 2005 r., sygn. II SA/Lu 399/05, ZNSA 2006/1/131, stwierdza: „nie wynika, aby ustawodawca chciał ograniczyć możliwość wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznawaniem sprawy – do postanowień sądowych kierowanych do organu będącego stroną postępowania sądowo-administracyjnego. Uprawnienie sądu administracyjnego do wymierzenia grzywny uzależniono od uchylania się szeroko pojmowanego «organu» od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznawaniem sprawy”.

³⁵ Na takowe można się natknąć w aktach spraw sądowo-administracyjnych – w szczególności jest to różnego rodzaju fałszowanie dokumentów urzędowych czy nadużycia bądź niedopełnienie obowiązków władzy (np. urzędnik może uzależnić wydanie decyzji od określonych zachowań lub nawet sfalszować decyzję własnego organu).

dopuszczyć do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Realizacja tego obowiązku przez sądy jest obwarowana sankcją karną z art. 231 k.k.³⁶ Należy tu zaznaczyć, że sąd administracyjny nie ma żadnego wpływu na sposób załatwienia denuncjacji, który będzie wynikiem informacji, jakie przekazał organom ścigania³⁷. W praktyce sądów administracyjnych takie sytuacje zdarzają się, ale nie są częste. Natomiast instytucja kar porządkowych, która może mieć także zastosowanie wobec reprezentujących organy na rozprawach, ma charakter gwarancji sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości i nie ma bezpośredniego zastosowania do organu³⁸.

2.2. Odpowiedzialność organu w razie naruszenia przez niego obowiązków w procesie przed sądem

Należy tutaj wspomnieć przede wszystkim o niewykonywaniu postanowienia sądu zapadłego w toku postępowania i w związku z rozpoznawaniem sprawy oraz o sankcjach za nienadsyłanie akt wraz z odpowiedzią w terminie ustawowym³⁹.

Kwestia niewykonywania postanowienia sądu zapadłego w toku postępowania i w związku z rozpoznawaniem sprawy⁴⁰ może rodzić trudności w praktyce orzeczniczej sądów. W szczególności dotyczyć to może obowiązku dostarczania akt czy innych dokumentów przez organy administracji publicznej. W polskim prawie administracyjnym nie ma definicji akt administracyjnych i dlatego kwestia ta pozostaje do rozstrzygnięcia sądom. Jeśli organ nie nadsyła w terminie żądanych postanowieniem akt⁴¹, to sąd jest oczywiście uprawniony do zastosowania przepisu art. 112 p.p.s.a. Jednakże nie zawsze sytuacja jest tak nieskomplikowana. Organ może przesłać tylko część akt i twierdzić przykładowo, że przesłał wszystko, co mógł dostarczyć sądowi. W takim przypadku sąd postąpi zgodnie z twierdzeniem, iż „Akta postępowań toczących się przed organem I i II instancji, przedkładane Sądowi, winny zawierać komplety oryginalnych dokumentów ułożonych chronologicznie, złączonych i ponumerowanych, wyposażonych

³⁶ Por. wyrok SN z 12 lutego 2008 r., sygn. WA 1/08, OSNKW 2008/4/31, i szerzej: M. Bielski, *Odpowiedzialność karna sędziego za przestępstwo urzędnicze niedopełnienia prawnego obowiązku za wiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.

³⁷ Należy odnotować, że w przypadku postanowienia sygnalizacyjnego sąd ma uprawnienie (zabezpieczone możliwością orzeczenia grzywny) do merytorycznego, zwrotnego stanowiska organu będącego adresatem sygnalizacji. Natomiast na gruncie k.p.k. takiego uprawnienia sąd nie ma.

³⁸ Art. 49 ust. Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 98 p.p.s.a.

³⁹ Kwestię konsekwencji niedopełnienia obowiązków procesowych dotyczących czynności, przez które ten organ inicjuje działania sądu bądź stadia postępowania (np. wniesienie środka zaskarżenia) dla organu znajdującego się po stronie przeciwnej do skarżącego, przedstawię w ostatniej części mojego opracowania.

⁴⁰ Nie należy za takowe rozumieć postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu – por. wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2004 r., sygn. VII SA/Wa 539/04, LEX nr 148915.

⁴¹ Por. przykładowo postanowienie WSA w Warszawie z 2 lipca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 788/08, niepublikowane.

w kartę przeglądową, czyli «spis treści». Akta winny zawierać oryginały wszystkich dokumentów stanowiących dowody w sprawie, w tym także formalnych, a szczególnie związanych z doręczaniem pism: pokwitowań pocztowych, kopert z pieczęciami, a w razie złożenia pisma bezpośrednio w kancelarii organu, adnotacji urzędowej, potwierdzającej datę i okoliczność osobistego złożenia pisma⁴². Dlatego sąd w takiej sytuacji orzeknie grzywnę względem organu. Jeszcze innym problemem będzie, jeśli organ mimo swoich starań (nierzadko szeroko udokumentowanych korespondencją z innymi organami⁴³) nie nadesłał akt, do których dostarczenia był zobowiązany. Wtedy także sąd orzeknie grzywnę⁴⁴, aczkolwiek pozostaje tu pytanie, czy i w jaki sposób organ mógłby wykazać, że nie ponosi żadnej odpowiedzialności za niemożność nadesłania akt sprawy⁴⁵.

W obrębie tematyki sankcji względem organu za nienadsyłanie akt wraz z odpowiedzią w terminie ustawowym⁴⁶ należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zagadnienie związane z brakiem stosowania normy z art. 55 § 2 p.p.s.a.⁴⁷ Brak stosowania przez sądy cytowanego przepisu przedstawiciele praktyki tłumaczą

⁴² Por. przykładowo postanowienie WSA w Warszawie z 18 września 2008 r., sygn. VII SAB/Wa 48/08, niepublikowane.

⁴³ Jeśli organ zobowiązany do dostarczenia sądowi akt nie przedkłada ich z winy innego organu, to sąd nie orzeknie grzywny wobec tego innego winnego organu, a wobec organu zobowiązanego ustawą i orzeczeniem sądu. Organy administracji powinny sprawnie współpracować, a jeśli tego nie czynią, to wymiar sprawiedliwości w sprawach sędowo-administracyjnych nie może być z tego powodu upośledzony. Zresztą, jeśli dany organ w systemie administracji publicznej narusza prawo względem innych organów, to system prawny przewiduje – co do zasady – szereg mechanizmów na rzecz eliminacji takich zachowań. Oczywiście należy zauważyć, że nie zawsze instrumenty te są efektywne czy właściwie stosowane, ale te ostatnie nie zależą od sądów czy od podmiotu skarżącego, który ma – szeroko gwarantowane – prawo do sądu.

⁴⁴ Por. przykładowo postanowienie WSA w Warszawie z 16 lipca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 120/08, niepublikowane.

⁴⁵ W orzecznictwie nie udało mi się takiego orzeczenia odnaleźć, ale prawdopodobnie za takowy powód można by uznać *vis maior* – jak plagi ognia czy gryzoni (co oczywiście organ winien stosownie udokumentować). Dodać także należy, że k.p.a. nie zawiera – w przeciwieństwie do innych procedur – przepisów o odtwarzaniu akt.

⁴⁶ To jest za naruszenie normy z art. 54 § 2 p.p.s.a. Jego stosowanie nie nastęrcza – co do zasady – sądom trudności; organ albo działał zgodnie z wyznaczonym terminem, albo nie. Trudności organów wynikają z wielu przyczyn. Niektóre z nich świadczą o stanie kultury prawnej organów władz publicznych. Przykładowo w postanowieniu NSA z 12 kwietnia 2006 r., sygn. I OSK 724/05, niepublikowanym, znajduje się w uzasadnieniu następujący stan faktyczny zachowań organów państwowych: więzień Edmund D. wniósł skargę adresowaną do WSA w Warszawie przez dyrektora Aresztu Śledczego w O., który to skargę przesłał Sądowi Okręgowemu w W., a ten z kolei przesłał ją ministrowi sprawiedliwości. Ostatecznie skarga dotarła do dyrektora Okręgu Służby Więziennej w B., który powiadomił swym pismem Edmunda D. o bezzasadności skargi. Następnie Edmund D. zwrócił się do sądu z żądaniem orzeczenia grzywny wobec dyrektora Aresztu Śledczego w O., a WSA w Warszawie orzekł zgodnie z tym żądaniem, stosując art. 55 § 1 p.p.s.a. NSA nie uwzględnił skargi kasacyjnej wniesionej przez organ i podtrzymał postanowienie WSA, wydając wyżej wymienione postanowienie.

⁴⁷ Umożliwiającej orzekanie przez sąd *ad rem* jedynie na podstawie skargi na żądanie skarżącego w razie nienadsyłania przez organ, będący stroną przeciwną do skarżącego, akt administracyjnych wraz z odpowiedzią na skargę.

albo „potrzebą wielkiej śmiałości”, aby orzec tylko na podstawie skargi⁴⁸, albo niskim poziomem skarg. Rozumiejąc zalety dotychczas przyjętego stanowiska sądów, zauważam jednakże, że jeśli przykładowo w procedurze cywilnej obywatel (także mający: dziesiąty krzyżyk, wtórny analfabetyzm i *dementia senioralis*) może otrzymać wyrok zaoczny (także w sprawie z wartością sporu wynoszącą jego kilkaset emerytur) – gdy pozostanie bierny po wymaganych procedurą doręczeniach pozwu i zawiadomieniach o dacie rozprawy – to kwestia, wynikająca z przyjętej praktyki, uprzywilejowania organu administracji publicznej (dysponującego obsługą prawną i zobowiązanego do szczególnej staranności) może budzić wątpliwości. Owa utarta praktyka sądów administracyjnych może być odczuwana jako niezgodna z podstawowymi konstytucyjnymi normami (w szczególności dotyczącymi równości wobec prawa i demokratycznego państwa prawnego)⁴⁹.

3. Odpowiedzialność organu skarżącego i organu będącego tylko uczestnikiem

W tym miejscu wysunę twierdzenie, że ta odpowiedzialność nie jest jeszcze zbada-
dana ani na gruncie piśmiennictwa, ani orzeczniczej czy uchwałodawczej działal-
ności sądów administracyjnych. Ponadto odpowiedź na tę kwestię wykracza
znacznie poza ramy procedury sądowo-administracyjnej, a dotyczy także innych
dziedzin prawa administracyjnego (w szczególności prawa ustrojowego czy tzw.
prawa urzędniczego), prawa dotyczącego obsadzania organów z wyboru⁵⁰, pra-
wa karnego itd. Niezmiernie ważnym czynnikiem pozostaje społeczeństwo oby-
watelskie, które sprawnie i świadomie obserwuje oraz kontroluje swoje władze
publiczne⁵¹.

Należy tutaj postawić przede wszystkim następujące pytania: kto i czy
kontroluje zachowania organów występujących przed sądem administracyjnym
jako skarżący bądź uczestnik na prawach strony; czy oraz jakie instrumenty po-
siadają obywatele i ich organizacje względem wyżej wymienionych organów; kto
i w świetle jakich przepisów ponosi indywidualną odpowiedzialność za zacho-
wanie organów we wskazanych rolach; czy system prawny jest tutaj efektywny,
czy może potrzebne są zmiany prawa obowiązującego itd. Niewłaściwe działa-
nie organów we wskazanych rolach może przynieść szkody interesowi publicz-
nemu, a także obywatelom i ich grupom. Problem ten wydaje się pozostawać

⁴⁸ Por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, komentarz do art. 55 § 2 p.p.s.a.

⁴⁹ Możliwy jest do wysunięcia postulat wprowadzenia do p.p.s.a. instytucji wyroku zaocznego (na wzór k.p.c.).

⁵⁰ Dla moich rozważań nieistotne wydaje się przyporządkowanie tych norm do prawa konstytu-
cyjnego czy prawa samorządu terytorialnego.

⁵¹ Por. *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 17-79.

bezpośrednio niezauważony zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądowe. Jednakże twierdę, że wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i podnoszenia się poziomu cywilizacyjnego, efektywności i kultury prawnej administracji publicznej w Polsce zostaną udzielone odpowiedzi na te zarysowane kwestie.