

## Realizacja konstytucyjnego prawa do wyegzekwowania orzeczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym

### 1. Prawo do wyegzekwowania orzeczenia jako element prawa do sądu

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawo do sądu podniesione zostało do rangi prawa podstawowego i unormowane wśród przepisów regulujących sytuację prawną jednostki w państwie i społeczeństwie, a dokładniej wyrażone w art. 45, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, a „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”<sup>1</sup>. Ponadto, wśród regulacji konstytucyjnych decydujących o kształcie prawa do sądu w polskim systemie ustrojowym, należy wymienić także art. 77 ust. 2<sup>2</sup> Konstytucji – zakazujący ustawowego wykluczenia drogi sądowej w dochodzeniu naruszonych wolności i praw, rozdział VIII pierwszy podrozdział<sup>3</sup> oraz art. 233<sup>4</sup> – zakazujący ograniczeń w zakresie dostępu do sądu w stanach nadzwyczajnych.

Powiązanie w ustawie zasadniczej niniejszego prawa ze środkami ochrony wolności i praw nie tylko potwierdza znaczenie „sądu dla ostatecznego określenia statusu prawnego jednostki”<sup>5</sup> czy też skutkuje zakazem zamykania przez ustawę drogi sądowej w celu dochodzenia praw i wolności<sup>6</sup>, ale również – podobnie jak w przypadku innych praw wyrażonych w rozdziale II Konstytucji – zakłada jego podwójny charakter<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

<sup>3</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 7.

<sup>4</sup> Zob. art. 233 Konstytucji.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 183–184.

<sup>7</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 159–160.

Po pierwsze, podniesienie prawa do sądu do rangi uprawnienia o charakterze zasadniczym<sup>8</sup> sprawia, że należy je pojmować jako wartość, której urzeczywistnieniu musi służyć działania władzy publicznej. W tym ujęciu stanowi swoistą wskazówkę funkcjonowania systemu państwa, a jej realizacja stanowi obowiązek działających w jego imieniu organów<sup>9</sup>. Prawo do sądu, podobnie więc jak i pozostałe konstytucyjne prawa jednostki, odgrywa fundamentalną rolę w określaniu „obiektywnego systemu wartości, któremu daje wyraz Konstytucja” i pełni funkcję gwarancyjną istniejącego systemu społecznego, mobilizując państwo do podejmowania działań mających na celu nie tylko ochronę indywidualnej sfery wolności jednostki, ale także zapewnienie dobra ogółu<sup>10</sup>. W tym ujawnia się więc ustrojowy aspekt sądów jako organów państwa, które wyposażone w atrybuty zapewniające ich niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej mają gwarantować obiektywne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie o prawach jednostki<sup>11</sup>.

Po drugie, niniejsze prawo stanowi publiczne prawo podmiotowe, przez które należy rozumieć „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać”<sup>12</sup>. Stanowi zatem przysługujące obywatelowi (jednostce zbiorowej) żądanie wobec państwa określonego zachowania się w celu ochrony objętej regulacją publicznoprawną sfery działania podmiotu<sup>13</sup>. W przypadku publicznego prawa podmiotowego organ jest zobowiązany postąpić zgodnie z treścią tego prawa, natomiast od woli podmiotu tego prawa zależy to, czy wystąpi on z roszczeniem wobec państwa. Gdy jednak zdecyduje się z niego skorzystać, mogą na nim ciążyć obowiązki powiązane z jego wykonywaniem<sup>14</sup>. Tym samym w przypadku prawa do sądu jednostka mocą uzewnętrznionej woli (złożenie powództwa, wniesienie skargi) może zobowiązać właściwe organy państwowe (tj. sądy) do podjęcia przewidzianych w ustawie działań, koniecznych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy obejmującej prawnie chronione interesy jednostki<sup>15</sup>, ale musi przy tym liczyć się z obligatoryjnością spełnienia określonych warunków związanych z jego realizacją, np. koniecznością zachowania

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków–Warszawa 2007, s. 33.

<sup>9</sup> J. Kuciński, *Konstytucyjny urząd państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 92.

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 159–160.

<sup>11</sup> K. Działocha, *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, red. R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 1997, s. 258.

<sup>12</sup> J. Boć, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Prawniczy Słownik Wyrazów Trudnych*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005, s. 306.

<sup>13</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007, s. 90–91.

<sup>14</sup> A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 101–103.

<sup>15</sup> A. Bierć, *Zarys prawa prywatnego. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 528.

terminów czy wymogów formalnych. Uznanie sformułowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa za publiczne prawo podmiotowe sprowadza się do przyznania jednostce uprawnienia do merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym i z poszanowaniem przyznanych jej gwarancji procesowych. Co więcej – zwrócenie się przez jednostkę do sądu z roszczeniem rozpatrzenia sprawy, skutkuje objęciem jej ochroną prawną, której ewentualna „odmowa lub niewłaściwa realizacja rodzi odpowiedzialność państwa zarówno w sferze prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego”<sup>16</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie nie budzi wątpliwości to, że na określone w art. 45 Konstytucji prawo do sądu składa się nie tylko: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury, prawo do wyroku sądowego<sup>17</sup>, prawo „odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę”<sup>18</sup>, ale również prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego<sup>19</sup>. Ograniczenie bowiem treści prawa do sądu wyłącznie do możliwości wszczęcia postępowania, odpowiedniego jego ukształtowania oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia podawałoby w wątpliwość jego skuteczność z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki. Pozbawienie powołanych do stania na straży praworządności organów, instrumentów, zapewniających wyegzekwowanie określonych obowiązków, skutkowałoby w istocie brakiem rzeczywistego wpływu na wykonanie orzeczeń<sup>20</sup>. Z tego też względu za niezbędny element prawa do sądu należy również uznać uprawnienie do wyegzekwowania wyroku sądowego, co wiąże się z koniecznością przyjęcia przez ustawodawcę na płaszczyźnie procesowej stosownych instytucji. Tym samym obowiązkiem prawodawcy jest

<sup>16</sup> J. Człowiekowska, *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Prace poświęcone pamięci Adama Uruszczaaka*, red. J. Halberda, H. Hosowicz, A. Karabowicz, Kraków 2006, s. 180.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK 1999, nr 3, poz. 36; wyrok TK z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 109; A. Góra-Błaszczkowska, „*Rzetelne postępowanie przed sądem*” według TK (na podstawie wybranych orzeczeń), [w:] *Ius et remedium. Księga jubileuszowa prof. Mieczysława Sawczuka*, red. A. Jakubecki, J. A. Strzępka, Warszawa 2010, s. 171; M. Kłopotka, *Prawo do sądu w orzecznictwie TK*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXVI, s. 66; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie TK na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 723; B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 106; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 3; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 82–83.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; J. Sobczak, *Przepisy placowe sędziów sądów powszechnych a wzorce konstytucyjne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 11, s. 85.

<sup>19</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 133. Podobnie: D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 111; J. Świeczkowski, *Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1–2, s. 18.

<sup>20</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., II SAB 32/99*, „Glosa” 2000, nr 6, s. 19–20.

„stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania”<sup>21</sup>. Tak ukształtowany zakres treściowy prawa do sądu wpisuje się we wskazany powyżej podwójny jego charakter, wyposażając jednostkę w uprawnienie do żądania podjęcia przez właściwe organy państwa regulacji mających na celu skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego orzeczenia sądu.

Pozostawienie uprawnienia do wykonania wyroku poza zakresem konstytucyjnej formuły prawa do sądu przeczyłoby zakładanej przez ustrojodawcę efektywności funkcjonowania sądów – jako organów wyłącznie uprawnionych do rozstrzygania sporów o prawo – jak również przeciwstawiłoby się przyjętym standardom międzynarodowym. Wykonalność orzeczeń sądowych stanowi bowiem jeden z wymogów sprawiedliwego procesu w rozumieniu art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>22</sup>, jak również integralną część prawa do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>23</sup>. Taki pogląd od lat przyjmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, wywodząc, że niniejsze prawo byłoby iluzoryczne, gdyby krajowy system prawny dopuszczał do sytuacji, w której wiążące rozstrzygnięcie sądu pozostawałoby niewykonane ze szkodą dla jednej ze stron. W ocenie Trybunału nie do przyjęcia jest, aby art. 6 ust. 1 Konwencji określający w sposób kazuistyczny gwarancje proceduralne, w tym prawo do sprawiedliwego, jawnego i szybkiego procesu, nie zapewniał wykonania orzeczeń, gdyż mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady praworządności, do przestrzegania której państwa członkowskie zobowiązały się wraz z chwilą ratyfikowania Konwencji<sup>24</sup>. W wyroku zapadłym w sprawie *Garcia Mateos v. Hiszpania* Trybunał w Strasburgu przypomniał, że państwo zobligowane jest do stworzenia systemu pozwalającego jednostkom na uzyskanie prawidłowej egzekucji orzeczeń wydanych przez sądy krajowego<sup>25</sup>, a wcześniej w wyroku w sprawie *Kuksa v. Rosja* stwierdził, że zaniechanie wykonania wyroku może zostać usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami, ale w żadnym jednak razie zwłoka nie może być na tyle poważna, aby prowadziła do naruszenia istoty prawa do rzetelnego procesu<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 27 maja 2008 r., P 59/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 64; podobnie wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz.167.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

<sup>24</sup> Np. wyrok ETPC z 18 maja 2004 r., skarga nr 48906/99; wyrok ETPC z 15 stycznia 2009 r., skarga nr 33509/04, *Burdov v. Rosja*.

<sup>25</sup> Wyrok ETPC z 19 lutego 2013 r., skarga nr 38285/09, *Garcia Mateos v. Hiszpania*.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z 15 czerwca 2006 r., skarga nr 35259/04, *Kuksa v. Rosja*.

Podobnie też prawo do wykonania orzeczenia sądowego traktowane jest w prawie unijnym, którego regulacja art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>27</sup> nawiązuje do aspektu konwencyjnego prawa do sądu<sup>28</sup>. Przywołany przepis Karty wyraża obowiązek takiego ukształtowania prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, które gwarantuje efektywną kontrolę sądową. Oznacza to więc, m.in. również – jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – obowiązek określenia, w ramach gwarantowanej autonomii instytucjonalnej, takich procedur w prawie krajowym, które przy poszanowaniu unijnych zasad skuteczności i równoważności zapewnią wykonanie wyroku sądu<sup>29</sup>.

## 2. Problematyka wykonywania orzeczeń sądu administracyjnego

Ukształtowana zatem zgodnie z przyjętymi w tej kwestii standardami międzynarodowymi konstytucyjna formuła prawa do sądu, obejmująca uprawnienie do wykonania wyroku sądowego musi również znaleźć swoje odzwierciedlenie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które w określonym ustawą zakresie sprawują kontrolę działalności administracji publicznej<sup>30</sup> po względem zgodności z prawem<sup>31</sup>. Z postanowień Konstytucji wynika kontrolny charakter funkcjonowania sądów administracyjnych, a istota ich działania sprowadza się do wydania orzeczenia o legalności zaskarżonego aktu, czynności, bezczynności lub też przewlekłości organu w granicach właściwości rzeczowej określonej ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>32</sup>. Aktywność sądów administracyjnych „przyczynia się więc do kształtowania sumy aktualnie obowiązujących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego, a tym samym kształtuje w każdym momencie istniejącą sieć stosunków administracyjnoprawnych”<sup>33</sup>. Z tego też względu zadaniem stawianym przed sądami administracyjnymi jest oczywiście ochrona ukształtowanego porządku prawnego, ale jego podstawowa rola sprowadza się przede wszystkim do strzeżenia wolności i praw jednostki w jej relacjach z władzą publiczną<sup>34</sup>. Jak

---

<sup>27</sup> Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1.

<sup>28</sup> Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 17; wyrok TS UE z 28 lutego 2013 r., C-334/12.

<sup>29</sup> Wyrok TS UE z 5 października 2010 r., C-173/09.

<sup>30</sup> Art. 184 Konstytucji.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej p.u.s.a.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.

<sup>33</sup> J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hausner, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 492.

<sup>34</sup> J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 127–128; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz*

bowiem zauważył J. Trzciniński, „funkcjonowanie wszelkich instytucji państwa ma sens wtedy, gdy służy dobru jednostki”<sup>35</sup>.

Przyjęty w polskim porządku prawnym model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wyposażył sądy w uprawnienia kasacyjne, a nie kompetencje do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć<sup>36</sup>. To ostatnie zadanie leży bowiem w gestii właściwych organów administracji publicznej i sądy nie mogą ich w tej kwestii zastępować. Z tego też względu ingerowanie sądów administracyjnych w sferę zastrzeżoną dla działań administracji stanowi swoiste odstępstwo od przyjętych założeń i w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być rozważane w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę, a dokładniej – w kontekście brzmienia art. 146 § 2 oraz art. 154 § 2<sup>37</sup>. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu do załatwienia sprawy wykraczałoby poza określone konstytucyjnie ramy sprawowania przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej<sup>38</sup>. Wskazać jednak należy, że aktualnie w praktyce dostrzegalny jest problem konieczności zwiększenia skuteczności i sprawności kontroli sprawowanej przez niniejsze sądy. Z tego też względu w projekcie reformującym postępowanie zaproponowano wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w ograniczone kompetencje do wydawania rozstrzygnięć mających zastąpić akt administracyjny lub też nakazujących wydanie przez organ rozstrzygnięcia o określonej treści. Za zasadne uznano przyznanie sądom administracyjnym uprawnień do umorzenia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy stwierdzi on, że występują ku temu przesłanki<sup>39</sup>.

Wyrok sądu administracyjnego jest autorytatywną wypowiedzią dotyczącą zgodności z prawem zaskarżonego aktu, czynności, beczynności lub przewlekłości. Nie kreuje on w sposób bezpośredni praw lub obowiązków, a jedynie może zobowiązywać właściwy w sprawie organ administracji publicznej do wydania rozstrzygnięcia w sprawie zgodnie z oceną prawną wyrażoną w wyroku sądowym. W konsekwencji w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie jest możliwe co do zasady wykonanie orzeczenia poprzez zainicjowanie postępowania egzekucyjnego sądowego, gdyż jak wspomniano,

---

*do art. 1 p.u.s.a.* [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14–15.

<sup>35</sup> J. Trzciniński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki...*, s. 127–128.

<sup>36</sup> B. Adamiak, *Rozgraniczenie właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hausner, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>37</sup> M. Bogusz, *Uwagi na tle przepisu art. 154 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 152.

<sup>38</sup> R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 23.

<sup>39</sup> R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 19–20.

wyroki sądu nie kreują nowego stosunku materialnoprawnego. Wykonaniu mogą podlegać wyłącznie te rozstrzygnięcia, które nakładają wymóg uiszczenia kosztów sądowych lub orzekają – na podstawie art. 288 p.p.s.a. o wymierzeniu grzywny<sup>40</sup>. Tym samym nie można – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny – mówić o „klasycznym (w znaczeniu postępowania administracyjnego czy cywilnego) postępowaniu wykonawczym jako składowej postępowania sądownoadministracyjnego”<sup>41</sup>, a przez wykonanie wyroku sądu administracyjnego należy, generalnie rzecz ujmując, rozumieć „zastosowanie się organu administracji do oceny prawnej sądu administracyjnego”<sup>42</sup>. Z. Kmiecik pojęcie wykonalności wyroku sądu administracyjnego definiuje jako spowodowanie „w sposób dobrowolny lub przymusowy (w drodze egzekucji) takiego stanu, który jest zgodny z rozstrzygnięciem o danym akcie lub czynności”<sup>43</sup>. Ponadto, w doktrynie można spotkać wręcz pogląd, iż w przypadku orzeczenia sądu administracyjnego można mówić nie tyle o jego wykonalności, ile o skuteczności przejawiającej się zdolnością orzeczenia do wywołania skutków prawnych poza postępowaniem sądowym, które „nie mieszczą się bezpośrednio w zakresie jego wykonalności i nie wynikają z negatywnych skutków prawomocności orzeczenia”<sup>44</sup>.

Przyjmując jednakże nawet szerokie rozumienie wykonalności wyroku sądu administracyjnego, wykraczające poza jego klasyczne ujęcie, przychodzi zauważyć, że nawet w tym sensie nie każdy wyrok kasacyjny będzie nadawał się do wykonania. Innymi słowy nie zawsze skutkiem wyeliminowania z obrotu prawnego przez sąd zaskarżonego aktu będzie obowiązek organu wydania nowego. Taka sytuacja będzie zachodzić np. w przypadku stwierdzenia wydania uchwały jednostki samorządu terytorialnego z naruszeniem prawa, czy też uchylenia przez sąd aktu nadzorczego nad działalnością organu jednostki samorządu terytorialnego<sup>45</sup>. M. Romańska podkreśla, że w procedurze sądownoadministracyjnej wykonaniu podlegać będą te orzeczenia, które obligują do podjęcia określonych czynności w celu spowodowania stanu zgodnego z wypowiedzią sądu względem zaskarżonego działania organu administracji publicznej. Ponadto, wyróżnia ona cztery postacie wykonania orzeczenia sądu administracyjnego, a mianowicie:

<sup>40</sup> T. Woś, M. Romańska, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.s.a.), „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 32; T. Woś, *Komentarz do art. 154 p.p.s.a.* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 704.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 15 czerwca 2010 r., II OSK 2068/09, CBOSA (21.07.2014).

<sup>42</sup> Np. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 734; wyrok NSA z 15 czerwca 2010 r., II OSK 2068/09, CBOSA (21.07.2014); wyrok WSA w Poznaniu z 16 stycznia 2014 r., IV SA/Po 890/13, CBOSA (21.07.2014).

<sup>43</sup> Z. Kmiecik, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1382/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1998, z. 3, poz. 54.

<sup>44</sup> T. Woś, M. Romańska, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.s.a.)..., s. 32; T. Woś, *Komentarz do art. 154 p.p.s.a.*..., s.704.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 18 kwietnia 2011 r., I OSK 83/11, CBOSA (21.07.2014).

a) ściągnięcie zasądzonych należności, b) przeprowadzenie postępowania administracyjnego zgodnie ze standardami określonymi przez sąd, c) wydanie aktu przy uwzględnieniu wykładni prawa zaprezentowanej przez sąd, d) wydanie aktu lub podjęcie czynności w celu zlikwidowania beczynności<sup>46</sup>. Po nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r., rozszerzającej m.in. zakres kognicji sądów administracyjnych o kontrolę działalności administracji publicznej w sprawach skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>47</sup>, wykonanie wyroku obejmować będzie również wydanie aktu lub podjęcie czynności w celu zlikwidowania przewlekłości organu administracji publicznej.

Zasadniczo wykonanie wyroku wymaga od organu podjęcia czynności wynikających wprost z jego sentencji lub też motywów uzasadnienia. Z tego też względu bardzo istotne jest z punktu widzenia efektywności funkcjonowania sądów administracyjnych sformułowanie w wyroku uwzględniającym skargę wskazań co do dalszego postępowania. Stanowi to naturalną konsekwencję i dopełnienie oceny prawnej sądu, a ich brak może powodować niepewność względem wykonania wyroku i utrudniać ostateczne i zgodne z prawem załatwienie sprawy<sup>48</sup>. Propozycja więc „przyznania sądom administracyjnym kompetencji do określenia w wyroku uwzględniającym skargę sposobu załatwienia sprawy, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia, jeżeli będzie to uzasadnione ze względu na okoliczności sprawy”<sup>49</sup>, zdaje się wychodzić naprzeciw potrzebie zwiększenia skuteczności ochrony praw w procedurze sądowoadministracyjnej.

Argumentem przemawiającym za tym, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie mamy zasadniczo do czynienia z wykonalnością orzeczeń skutkującą bezpośrednim wyegzekwowaniem przez sąd administracyjny stanu zgodnego z prawem w sposób dobrowolny lub przy zastosowaniu środków przymusu jest również to, że dział VIII Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zatytułowany *Wykonywanie orzeczeń sądowych* nie zawiera przepisów dotyczących samodzielnego egzekwowania przez sąd zapadłych wyroków, a obejmuje postanowienia pozwalające na stworzenie warunków umożliwiających zastosowanie się przez organ do wskazań wynikających z prawomocnego rozstrzygnięcia<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Szerzej: M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 449–468.

<sup>47</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 i Nr 76, poz. 409.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 9 listopada 2007 r., II FSK 833/07, CBOSA (22.07.2014).

<sup>49</sup> R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 20.

<sup>50</sup> M. Jagielska, J. Jagielski, M. Cherka, *Komentarz do art. 286 p.p.s.a. [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 1073.



Zgodnie z zamieszczonym tam art. 286 p.p.s.a. po stwierdzeniu prawomocności orzeczenia sądu pierwszej instancji należy zwrócić akta administracyjne sprawy organowi wraz z odpisem orzeczenia zawierającego stwierdzenie prawomocności. Od dnia doręczenia tychże akt rozpoczyna biec określony prawem lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy. Z chwilą więc zwrócenia akt wraz z odpisem prawomocnego rozstrzygnięcia sądu względem organu aktualizują się obowiązki, które są zróżnicowane w zależności od charakteru orzeczenia sądowego, natomiast strona zyskuje uprawnienie do żądania podjęcia działań zgodnych z wyrażoną w orzeczeniu oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania. Zgodnie bowiem z art. 153 p.p.s.a.: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia”. W wyroku z 15 stycznia 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do poglądów nauki prawa, przyjął, że „pojęcie oceny prawnej dotyczy szeroko pojętej wykładni prawa, która obejmuje różnego rodzaju egzegezy tekstów prawnych, łącznie z regułami walidacyjnymi (dotyczącymi obowiązywania określonej normy prawnej, a nie sposobu pojmowania jej treści, takimi jak *lex superior*, *lex specialis*, *lex generali*, reguły intertemporalne), reguły wynikania norm prawnych z innych norm prawnych, a także kwestie dotyczące subsumcji (np. kwalifikacji prawnej faktów) oraz wyboru konsekwencji prawnej faktu uznanego za udowodniony, a nie tylko rezultatu zastosowania tzw. dyrektyw wykładni prawa (dyrektyw języko-wo-logicznych, systemowych, funkcjonalnych, historycznych itp.), których użycie ograniczone zostaje jedynie do ustalenia znaczenia (sposobu pojmowania) normy prawnej uznanej wcześniej za obowiązującą (mającą zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego)”<sup>51</sup>. Natomiast wskazania „stanowią konsekwencję oceny prawnej, zwłaszcza oceny przebiegu postępowania przed organami administracyjnymi i rezultatu tego postępowania w postaci materiału procesowego zebranego w sprawie. Ich celem jest zapobieżenie w przyszłości błędom stwierdzonym przez sąd administracyjny w trakcie kontroli zaskarżonego orzeczenia. Związanie sądu administracyjnego oraz organów administracyjnych oceną prawną oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym i zobowiązane są do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Przy tym przedmiotem takiej oceny mogą być zarówno przepisy prawa materialnego, jak i postępowania.

---

<sup>51</sup> Taki pogląd wyraził NSA w wyroku w sprawie II GSK 1762/12 za: W. Sanetrą, *Kilka uwag o uzasadnieniach orzeczeń Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 57; M. Łochowskim, *Wiążąca sądowa wykładnia prawa, ocena prawna, wskazania co do dalszego postępowania*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 10, s. 24–25; E. Wengerek, *Głosa do uchwały siedmiu sędziów SN z 25 lutego 1957 r. sygn. akt: I CO 44/56*, „Nowe Prawo” 1956, nr 7–8, s. 189; wyrok SN z 25 lutego 1998r., III RN 130/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, z. 3, poz. 101 z glosą B. Adamiak, s. 263 i n.

Granicą obowiązywania tego związania jest tożsamość istotnych okoliczności faktycznych sprawy oraz brak zmiany stanu prawnego<sup>52</sup>.

Art. 286 p.p.s.a. ustanawia tzw. „zasadę realnej możliwości wykonania wyroku sądowego”, wedle której dla niniejszego wykonania niezbędne jest to, aby właściwy organ administracji dysponował kompletnymi aktami sprawy<sup>53</sup>. Określony w tym przepisie obowiązek spoczywa na sędzie, jednakże nie oznacza to, że organ może biernie oczekiwać na zwrot akt sądowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony bowiem został pogląd, że brak aktywności właściwych w sprawie organów w tej kwestii może być oceniany jako bezczynność organu<sup>54</sup>. W wyroku z 29 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż „Okoliczność, że organ nie dysponuje aktami nie oznacza, iż nie może podejmować w sprawie czynności i jej zakończyć. Istnieje bowiem możliwość wystąpienia przez organ o nadesłanie akt w celu ich wykorzystania do wydania decyzji, względnie sporządzenia odpisów niezbędnych dokumentów”<sup>55</sup>.

W wyszczególnionym w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dziale poświęconym wykonaniu orzeczeń sądowych odnaleźć można również przepis statuujący prawo strony, która poniosła szkodę do odszkodowania od organu, który wydał decyzję, w przypadku gdy sąd w orzeczeniu: 1) uchyli zaskarżoną decyzję, a organ, rozpatrując sprawę, ponownie umorzy postępowanie; 2) stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu<sup>56</sup>. Regulacja ta konkretyzuje ogólne reguły odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417–417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego, a dokładniej precyzuje adresata roszczenia i podstawy odpowiedzialności<sup>57</sup>. Jakkolwiek nie stanowi ona samodzielnej podstawy odszkodowawczej, szczególnej wobec reguły odpowiedzialności ukształtowanej kodeksowo<sup>58</sup>, to jednak jest jednym z instrumentów, który ma przyczyniać się do respektowania przez organy wyroków zapadłych w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w tym ich wykonania zgodnie z oceną prawną i wskazaniem sądu.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> M. Jagielska, J. Jagielski, M. Cherka, *Komentarz do art. 286 p.p.s.a.*, s. 1073–1074.

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2010 r., II SAB/Gd 5/10, CBOSA (21.07.2014).

<sup>55</sup> Wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r., II OSK 2237/11, CBOSA (22.07.2014).

<sup>56</sup> Art. 287 p.p.s.a.

<sup>57</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004, s. 72–73; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 594–595; S. Marciniak, *Wykonywanie orzeczeń sądowych*, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 487–498; wyrok NSA z 3 grudnia 2013 r., II OSK 2142/13, CBOSA (21.07.2014); wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2013 r., I ACa 44/13.

<sup>58</sup> A. Drywa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014, s. 204–205.

### 3. Skarga na niewykonanie wyroku jako instrument egzekwowania przez sąd administracyjny obowiązku wykonania wyroku

Problem niewykonywania przez organy wyroków sądu administracyjnego oczywiście istnieje, ale jego rozmiar jest trudny do oceny, a to z tego względu, iż niniejsze sądy nie posiadają środków prawnych, za pomocą których mogą kontrolować działalność organów w zakresie realizacji orzeczeń. Powzięcie informacji w tej kwestii przez sąd możliwe jest w świetle brzmienia art. 153 i 170 p.p.s.a., ale tylko wtedy, gdy zaskarżony zostanie akt wydany po uprzednim kasacyjnym wyroku sądu<sup>59</sup>. Ponadto, sąd będzie dysponował wiedzą na ten temat wówczas, gdy złożona zostanie skarga na niewykonanie wyroku w trybie art. 154 p.p.s.a. Zgodnie z brzmieniem jego § 1: „W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny”<sup>60</sup>.

Przywołana skarga służy zmobilizowaniu organów do wykonania rozstrzygnięć sądu oraz ochronie jednostki przed ignorowaniem wyroków. Zawiera ona środki, które „spełniają zadanie zbliżone do działań egzekucyjnych w postępowaniu cywilnym czy administracyjnym”<sup>61</sup>. Przedmiotem jej żądania jest wymierzenie właściwemu organowi grzywny<sup>62</sup> za niewykonanie wyroku przez co należy rozumieć „pozostawanie w bezczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem”<sup>63</sup>. Powyższe oraz brzmienie § 4 art. 154 p.p.s.a., wedle którego wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu niniejszej skargi nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi, pozwala na stwierdzenie, że grzywna za

<sup>59</sup> R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami...*, s. 21.

<sup>60</sup> „Grzywnę [...] wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”.

<sup>61</sup> W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 126.

<sup>62</sup> T. Woś, *Komentarz do art. 154 p.p.s.a...*, s. 707.

<sup>63</sup> Por. np.: wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1767/10, CBOSA (26.07.2014); wyrok NSA z 22 maja 2012 r., II OSK 578/12, CBOSA (26.07.2014); wyrok WSA w Poznaniu z 25 kwietnia 2013 r., IV SA/Po, CBOSA (26.07.2014); wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2012 r., II SA/Po 772/12, CBOSA (26.07.2014); wyrok WSA w Białymstoku z 22 lutego 2011 r., II SA/Bk 752/10, CBOSA (26.07.2014); wyrok WSA w Krakowie z 11 maja 2011 r., III SA/Kr 1194/10, CBOSA (26.07.2014); wyrok WSA w Olsztynie z 30 września 2010 r., II SA/Ol 637/10, CBOSA (26.07.2014).

niewykonanie wyroku stanowi nie tylko środek, za pomocą którego sąd dyscyplinuje czy też – mocniej – przymusza organ do wykonania wyroku, ale również stanowi swoistą „karę” dla organu za ignorowanie tych rozstrzygnięć<sup>64</sup>. Określona w art. 154 § 6 p.p.s.a. górna granica grzywny pozwala sądowi na jej miarkowanie i wymierzenie jej w kwocie adekwatnej do okoliczności sprawy. Generalnie jednak, określając jej wysokość, sądy mają na względzie nie tylko to, aby była ona impulsem do wykonania orzeczenia, ale także stanowiła na przyszłość bodziec do terminowego podporządkowania się rozstrzygnięciu sądu. Szczególnie uwzględnia się tu podane przez organ okoliczności, które uniemożliwiły wykonanie wyroku, a które mogą dotyczyć charakteru sprawy, aktywności stron w prowadzonym postępowaniu, czy też problemów organizacyjnych organu<sup>65</sup>.

Jakkolwiek, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 154 § 1 p.p.s.a., skargę zawierającą żądanie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku można wnieść w przypadku: a) niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania lub b) w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, to jednak Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ograniczenie się w tej kwestii do wykładni gramatycznej nie jest zasadne. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2013 r. wyraził on bowiem pogląd, że interpretując powyższy przepis, należy dać pierwszeństwo regułom wykładni systemowej i funkcjonalnej przed językową i rozszerzyć zakres zastosowania art. 154 § 1 p.p.s.a. o możliwość nałożenia grzywny na organ także w sytuacji, gdy po wyroku stwierdzającym bezskuteczność czynności materialno-technicznej oraz jednocześnie uznającym obowiązek wynikający z przepisów prawa organ pozostaje w bezczynności lub przewlekłe prowadzi postępowanie. Przyjęcie poglądu przeciwnego – zdaniem tegoż Sądu – skutkowałoby pozostawieniem jednostki, wobec której Sąd ustalił istnienie uprawnienia lub obowiązku poza marginesem ochrony<sup>66</sup>.

Analizując wskazane przez ustawodawcę okoliczności, w jakich możliwe jest wystąpienie ze skargą na niewykonanie wyroku, należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, w przypadku gdy organ po wyroku kasacyjnym nie załatwił sprawy pomimo upływu ustawowego terminu, strona może złożyć zarówno skargę na bezczynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., jak i skargę na niewykonanie wyroku. W jej

<sup>64</sup> J. Gawron, *Skutki niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2003, t. LXVII, s. 96; wyrok NSA z 12 marca 2010 r., I OSK 1704/09, CBOSA (28.07.2014); wyrok NSA z 22 listopada 2013 r., I OSK 1641/13, CBOSA (28.07.2014); wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2012 r., I SA/Wa 2110/12, CBOSA (26.07.2014).

<sup>65</sup> M. Jaworska, *Okoliczności wpływające na wysokość orzekanej grzywny za niewykonanie wyroku w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, „Studia Lubuskie” 2012, t. VIII, s. 97 i n.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 2673/12, CBOSA (26.07.2014).

dyspozycji pozostają zatem w istocie dwa środki prawne zwalczania bezczynności<sup>67</sup>. Ponieważ w praktyce rozwiązanie takie budziło wiele wątpliwości, w prezydenckim projekcie zmiany ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedstawiono rozwiązania, które wykluczą istniejącą „dwutorowość”. W tym celu zaproponowano nowelizację art. 149 p.p.s.a., w taki sposób, aby kompleksowo regulował on metody załatwienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. przy jednoczesnym zniesieniu w art. 154 p.p.s.a. uprawnienia do złożenia skargi na niewykonanie wyroku „w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności”. Tym samym możliwość złożenia skargi na niewykonanie wyroku ograniczono jedynie do przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>68</sup>.

Warunkiem koniecznym złożenia niniejszej skargi jest uprzednie pisemne wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Powyższy wymóg formalny służy zdyscyplinowaniu organu i stanowi dla niego sygnał, że dalsze zaniechanie może spowodować negatywne konsekwencje w postaci wymierzenia grzywny<sup>69</sup>. Ponadto, jego *ratio legis* sprowadza się do stworzenia okoliczności przyczyniających się do wyegzekwowania wykonania wyroku bez konieczności ingerowania samego sądu<sup>70</sup>, co też potwierdza, że to organ administracji publicznej jest podmiotem zobligowanym do wykonania orzeczenia, a aktywność w tej kwestii sądu powinna mieć charakter wyjątkowy. Nie można wszak nie podzielić prezentowanego zarówno w nauce prawa, jak i judykaturze poglądu, że uprawnienie sądów do reagowania w sytuacji niewykonywania ich orzeczeń jakkolwiek jest rzeczą konieczną, to jednak bardzo złożoną i delikatnej natury, a to z tego względu, iż dotyczy jednej z podstawowych zasad ustrojowych państwa – podziału równowagi władzy wykonawczej i sędziowskiej<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> T. Woś, *Komentarz do art. 154 p.p.s.a...*, s. 707–708.

<sup>68</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 5 czerwca 2008 r., II OSK 1934/07, CBOSA (28.07.2014); postanowienie NSA z 6 września 2013 r., II OSK 1949/13, CBOSA (28.07.2014); postanowienie WSA w Krakowie z 24 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 1351/13, CBOSA (28.07.2014); postanowienie WSA w Łodzi z 23 października 2013 r., II SA/Łd 735/13, CBOSA (28.07.2014); postanowienie WSA w Warszawie z 5 listopada 2013 r., II SA/Wa 1149/13, CBOSA (28.07.2014); postanowienie WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., I SAB/Wa 72/13, CBOSA (28.07.2014).

<sup>70</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 597.

<sup>71</sup> W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed...*, s. 126 [za:] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 623; wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2013 r., IV SA/Po 79/13, CBOSA (26.07.2014).

W świetle przyjętych przez ustawodawcę założeń stwierdzenie przez sąd administracyjny zaniechania wykonania wyroku sądu skutkuje nie tylko wymierzeniem grzywny, ale również aktywuje jego uprawnienie do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia. Jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego, Sąd może bowiem orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Jednocześnie stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa<sup>72</sup>, co następnie umożliwi pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa na zasadach art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173)<sup>73</sup>.

Przyznane sądom administracyjnym prawo do rozpoznania sprawy co do istoty jest kolejną, obok grzywny, sankcją stanowiącą reakcję na zaniechanie wykonania orzeczenia i – jak zauważa Z. Kmieciak – ma zapewnić stronie dodatkową ochronę przed bezprawnym zachowaniem organu<sup>74</sup>. W praktyce jej zastosowanie może jednakże napotykać znaczne problemy spowodowane trudnością w bezspornym uznaniu przez Sąd, że wystąpiły przesłanki do zastosowania tegoż środka<sup>75</sup>. Wynika to przede wszystkim z tego, że art. 154 § 2 p.p.s.a. nie precyzuje, kiedy „charakter sprawy pozwala” na wydanie wyroku *in merita*<sup>76</sup>. Sprawa nie wygląda wcale prościej, jeżeli idzie o drugą podstawę, od której uzależniono wydanie rozstrzygnięcia w trybie art. 154 § 2 p.p.s.a. – tj. uznanie, że okoliczności faktyczne i prawne sprawy nie budzą uzasadnionych wątpliwości. Analizować ją bowiem należy w kontekście kompetencji dowodowych sądów administracyjnych<sup>77</sup>, a te sprowadzają się wyłącznie do prawa przeprowadzenia dowodu z dokumentu<sup>78</sup>. Ogranicza to więc w sposób zasadniczy możliwość ustalenia przez sąd we własnych zakresie okoliczności faktycznych sprawy, a w konsekwencji prawidłowe zastosowania normy prawa materialnego. Przyjęte w powyższym przepisie podstawy do wydania merytorycznego wyroku spotykają się oczywiście z krytyką w doktrynie, która zarzuca, że sąd nie dysponuje niezbędnymi narzędziami do zrealizowania tejże kompetencji<sup>79</sup>. Można jednak też natrafić na pogląd, że tak uregulowane przesłanki dowodzą, że ustawodawcy nie tyle zależało na częstotliwości korzystania z uprawnienia

<sup>72</sup> Art. 154 § 2 p.p.s.a.

<sup>73</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, s. 408.

<sup>74</sup> Z. Kmieciak, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 18.

<sup>75</sup> R. Hauser, *O konieczności dyscyplinowania administracji*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 79, s. 7.

<sup>76</sup> W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed...*, s. 167.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 169.

<sup>78</sup> Art. 106 § 3 p.p.s.a.

<sup>79</sup> M. Bogusz, *Uwagi na tle przepisu art. 154 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu...*, s. 160.

przyznanego art. 154 § 2 p.p.s.a., ile miał on na względzie samą konieczność uświadomienia organom, że sąd dysponuje środkami ich dyscyplinowania<sup>80</sup>.

Instrumentem przyczyniającym się do zwalczania bezprawności wynikającej z niewykonywania wyroku sądu administracyjnego, a powiązany z uregulowaną w art. 154 p.p.s.a. skargą jest także odpowiedzialność odszkodowawcza organu. Zgodnie bowiem z art. 154 § 4 p.p.s.a.: „Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym”. Przepis ten stanowi podstawę do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania wyroku. Szczególny charakter niniejszego rozwiązania nie wymaga od osoby, która na skutek niewykonania wyroku poniosła szkodę, uzyskania prejudykatu, a zatem stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Podmiotem uprawnionym do dochodzenia odszkodowania jest każdy, kto poniósł szkodę, gdyż prawodawca nie ograniczył kręgu podmiotów uprawnionych do skarżącego czy osoby uczestnika postępowania<sup>81</sup>. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem wniosk o odszkodowanie należy w pierwszej kolejności złożyć do właściwego organu, a jeżeli ten w terminie trzech miesięcy nie wypłaci odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu cywilnego<sup>82</sup>.

Rozważając konsekwencje zaniechania wykonania wyroku zapadłego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, na zakończenie warto jeszcze raz wspomnieć o projektowanej zmianie art. 154 p.p.s.a., a dokładniej o propozycji dodania § 7, zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na niewykonanie wyroku, „może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej ½ wymierzonej organowi grzywny”. Celem tej regulacji, która bazuje na rozwiązaniu przyjętym w ustawie 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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.), jest wzmocnienie ochrony interesów skarżącego<sup>83</sup>, a przyznawana suma pieniężna ma stanowić rekompensatę w związku ze stwierdzonym faktem niewykonania wyroku.

---

<sup>80</sup> W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed...*, s. 171.

<sup>81</sup> R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 241–242.

<sup>82</sup> Art. 154 § 5 p.p.s.a.

<sup>83</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>.

## 4. Zakończenie

Reasumując, zapewnienie efektywnej wykonalności orzeczeń sądu administracyjnego jest zagadnieniem złożonym, a przez to budzącym niemałe wątpliwości. Dotyka nie tylko prawidłowości przyjętych rozwiązań w ustawie procesowej, ale również pozycji ustrojowej sądów administracyjnych. Tym samym zapewnienie środków prawnych, za pomocą których możliwe będzie wyegzekwowanie prawomocnych rozstrzygnięć musi zostać dostosowane do szczególnej formy sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości przejawiającej się w kontroli pod względem legalności działalności administracji publicznej i wynikających z tego uprawnień kasacyjnych. Wymaga zatem z jednej strony zagwarantowania instrumentów umożliwiających wykonanie przez organy administracyjne – które są w tej kwestii właściwe – wyroków sądu, a z drugiej – przyznania jednostce skutecznych środków, które w sytuacji bezczynności administracji, pozwolą na zainicjowanie postępowania przed niezależnym i bezstronnym sądem w celu skłonienia organu do uczynienia zadość dyspozycji zawartej w orzeczeniu. Zagwarantowane jednostce prawo do wykonania wyroku sądowego, będące prawem podmiotowym, wymaga więc ze strony państwa przedsięwzięcia takich rozwiązań, aby zapewniały one skuteczne wyegzekwowanie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego rozstrzygającego o uprawnieniach i obowiązkach.

Postanowienia w tej kwestii ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozwalają na skonstatowanie, że ustawodawca za niezbędne uznał przyznanie jednostce prawa do złożenia szczególnego rodzaju skargi, jaką jest skarga na niewykonanie wyroku. Ma to stanowić swoiste *remedium* zapobiegające opieszałości organów w tym przedmiocie. Jakkolwiek przedmiotem niniejszej skargi jest żądanie wymierzenia organowi grzywny, to jednak niniejsza sankcja stanowi tylko jeden ze środków, za pomocą których prawodawca zwalcza bezczynność administracji w tym przedmiocie. Obok bowiem grzywny statuuje również możliwość dochodzenia od organu odpowiedzialności odszkodowawczej, a przede wszystkim prawo sądu do podjęcia merytorycznego orzeczenia, które w postępowaniu sądownoadministracyjnym przewidziane jest wyjątkowo. Dowodzi to, że problematyka wykonalności orzeczeń sądu administracyjnego stanowi istotne zagadnienie z punktu widzenia zapewnienia skutecznej ochrony sądowej i wymaga przedsięwzięcia środków nie tylko o charakterze dyscyplinującym, ale i represyjnym. Temu ostatniemu służy chociażby zaproponowany w projekcie zmiany ustawy zamiar przyznania sądom uprawnienia do przyznania skarżącemu od organu sumy pieniężnej w wysokości nieprzekraczającej  $\frac{1}{2}$  wymierzonej organowi grzywny. Rozwiązanie to, wzmacniające prawa procesowe jednostki, potwierdza też, że wykonanie prawomocnych orzeczeń sądu jest istotne nie tylko w celu ochrony ukształtowanego porządku prawnego, ale przede wszystkim w świetle obowiązku strzeżenia praw i wolności jednostki.