

Malwina Jaworska

Okoliczności wpływające na wysokość orzekanej grzywny za niewykonanie wyroku w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 89-107

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MALWINA JAWORSKA

asystent sędziego

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Okoliczności wpływające na wysokość orzekanej grzywny za niewykonanie wyroku w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego

Zamierzeniem niniejszego opracowania jest przybliżenie okoliczności, które są brane pod uwagę przez sądy administracyjne przy rozstrzyganiu o wysokości grzywny za niewykonanie wyroku. W literaturze przedmiotu zagadnienie to jest przede wszystkim analizowane w kontekście komentowania postanowień art. 154 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.). Komentatorzy podkreślają przy tym, że określając wysokość niniejszej sankcji sądy winny brać pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, a zwłaszcza takie czynniki jak: wykonanie wyroku po złożeniu skargi, wyjaśnienie przyczyn z jakich organ zaniechał wykonania wyroku, stopień zawinienia organu¹. Przesłanki te przywoływane są także w innych dostępnych publikacjach,

¹ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 435; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 710; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 552; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 388.

które jakkolwiek nie są poświęcone szerszemu badaniu niniejszego zagadnienia, to jednak w kontekście czynionych rozważań wskazują okoliczności, które mają wpływ na wysokość orzekanej grzywny². Z kolei Wojciech Sawczyn w monografii poświęconej środkom dyscyplinowania administracji, uregulowanym w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podkreślił, że ustalając „wysokość grzywny wymierzanej na podstawie art. 154 p.p.s.a., należy mieć na względzie również to, że środek ten może być stosowany ponownie, jeżeli pomimo wymierzenia organowi grzywny, organ ten nadal nie wykona orzeczenia sądu, a strona wystąpi ponownie ze skargą, o której mowa w art. 154 p.p.s.a.”³ W ocenie Barbary Adamiak i Janusza Borkowskiego sąd, wymierzając niniejszą grzywnę, winien „miarkować jej wysokość w zależności od stopnia przekroczenia terminu załatwienia sprawy”⁴. Zdaniem Romana Hausera na wysokość orzekanej grzywny ma wpływ także „stopień skomplikowania sprawy” oraz „obiektywne trudności związane w jej wyjaśnieniu”. Natomiast za okoliczność usprawiedliwiającą brak działania organu nie mogą zostać uznane jego problemy finansowe i organizacyjne o charakterze kadrowym czy też brak aktywności stron postępowania⁵.

Prezentowane powyżej poglądy doktryny sprowadzają się w zasadzie do przykładowego wskazania czynników, które winny być brane pod uwagę przez sądy przy wymierzaniu niniejszej grzywny. Nie podejmują już jednak problematyki związanej z ich wnikliwą interpretacją. Mając to na względzie, a także fakt, iż przywołane powyżej okoliczności w znacznej mierze stanowią wyrażenia niedookreślone, autorka niniejszego artykułu podjęła próbę ich szerszego omówienia, analizując w tym celu orzecznictwo poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bazę źródłową dla przedmiotowej analizy stanowią w większości orzeczenia udostępnione w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych.

² Ł. Strzępek, [w:] *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. R. Mikosz, Warszawa 2008, s. 287-288; S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnymi*, Lex nr 880.

³ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 148.

⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 256.

⁵ R. Hauser, *O konieczności dyscyplinowania administracji*, „Rzeczpospolita” 2011, z 5.04.2011, s. 7.

Na wstępie niniejszych rozważań warto podkreślić, że zakres kognicji sądów administracyjnych nie sprowadza się tylko do kontroli działalności administracji publicznej w sprawach skarg enumeratywnie wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., czy też rozpoznawania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, ale również do rozpoznawania skarg w przedmiocie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku sądu. Zgodnie bowiem z art. 154 § 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”⁶.

W aktualnym stanie prawnym, na skutek nowelizacji niniejszej ustawy procesowej z dniem 11 kwietnia 2011 r., prawo wniesienia skargi w tym przedmiocie przysługuje w sytuacji 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. Skarga ta stanowi środek prawny mający na celu zapewnienie skuteczności orzecznictwa administracyjnego⁷. Pozbawienie bowiem powołanych do stania na straży praworządności organów instrumentów zapewniających wyegzekwowanie określonych obowiązków, oznaczałoby w istocie brak możliwości do rzeczywistego wpływu na wykonanie ich orzeczeń⁸.

Istota skargi, o której mowa, sprowadza się do wystąpienia przez podmiot do tego uprawniony z żądaniem wymierzenia przez sąd administracyjny właściwemu organowi grzywny do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 § 6 p.p.s.a). Z tego też względu wszczęte przed

⁶ Art. 154 § 1 p.p.s.a.

⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 490.

⁸ J. Borkowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt II SAB 32/99*, „Glosa” 2000, nr 6, s. 19-20.

sądem postępowanie nie sprowadza się do kontroli określonego aktu, ale oceny wystąpienia przesłanek nałożenia sankcji. Rozpoznając niniejszą skargę, sąd nie jest uprawniony też do badania czy organ postąpił zgodnie z oceną prawną zawartą w wyroku, czy też od niej odstąpił⁹, gdyż będzie to możliwe dopiero wówczas, gdy zostanie zaskarżony akt podjęty na skutek uprzedniego wyroku sądowego.

W praktyce wniesienie skargi w trybie art. 154 p.p.s.a, oznacza, że sąd zobligowany jest do oceny czy: skargę złożył podmiot właściwy; zachowane zostały warunki formalne dla skargi; strona skarżąca wezwała na piśmie właściwy organ do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy; złożona skarga dotyczy niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania albo beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności.

Pozytywna weryfikacja powyższych kwestii otwiera dopiero możliwość merytorycznej oceny zasadności złożonej skargi, a zatem stwierdzenia – w zależności od charakteru sprawy – że organ nie wykonał wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; pozostaje w beczynności po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności; prowadzi przewlekłe postępowanie po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności. Uznanie w realiach konkretnej sprawy wystąpienia jednej ze wskazanych okoliczności obliguje sąd do wymierzenia grzywny do wysokości określonej w § 6 art. 154 p.p.s.a. Jedynie marginalnie należy w tym miejscu nadmienić, że zgodnie z § 2 tegoż art. sąd może także orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, ale tylko wtedy, gdy łącznie spełnione są określone tam przesłanki, tj.: pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie sąd stwierdza przy tym, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W praktyce orzeczniczej sądy administracyjne jednak nie korzystają z powyższego prawa, a spowodowane jest to przede wszystkim trudnościami w jednoznacznym ustaleniu, że w realiach rozpoznawanej sprawy wystąpiły przesłanki wydania wyroku merytorycznego. „W szczególności przyjęcie, że charakter sprawy pozwala na wydanie tego rodzaju orzeczenia, powoduje – jak się wydaje – najwięcej trudności. Niemniej

⁹ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 432.

warto rozważyć w przyszłości skorzystanie z tej obowiązującej już od dłuższego czasu możliwości proceduralnej. Być może konieczna będzie ingerencja ustawodawcy, która stworzy szersze możliwości stosowania tego środka¹⁰.

Ponieważ wnikliwa analiza wszystkich wyżej wymienionych przesłanek warunkujących nałożenie grzywny za niewykonanie wyroku zdaje się być zbyt ciężka dla potrzeb niniejszego artykułu, dlatego też pozwolę sobie jedynie ogólnikowo zwrócić uwagę na kwestie, które pod względem formalnym w sposób szczególnie wyróżniają niniejszą skargę spośród innych, podlegających rozpoznaniu przez sądy administracyjne.

Przede wszystkim należy wskazać, że jako podmiot uprawniony do złożenia niniejszej skargi ustawodawca określił „stronę”, którą w myśl art. 32 p.p.s.a. jest skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Faktycznie jednak trudno wyobrazić sobie sytuację, aby to organ wnosił taką skargę. Używając w cytowanym przepisie zwrotu „strona”, prawodawca zapewne miał na względzie to, aby uprawnienie do złożenia tejże skargi przyznać również każdemu z uczestników, o których mowa w art. 33 p.p.s.a.¹¹, co też uzasadniałoby zrezygnowanie z użycia zwrotu chociażby „skarżący” czy „strona skarżąca”. Warto także nadmienić, że skuteczne złożenie skargi w przedmiocie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku wymaga uprzedniego pisemnego wezwania właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Wezwania niniejszego, stanowiącego warunek dopuszczalności złożenia skargi, o której mowa w art. 154 p.p.s.a., nie należy utożsamiać z tym uregulowanym w art. 52 p.p.s.a., co też oznacza, że nie mają zastosowania również wskazane w art. 53 p.p.s.a. terminy do wniesienia skargi¹². Kwestii określenia terminu, w jakim należałoby złożyć wskazane wezwanie zaniechał także ustawodawca, przysparzając tym samym znacznych trudności interpretacyjnych. W tym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę na dwa poglądy prezentowane w literaturze przedmiotu. Pierwszy z nich zakłada, że wezwanie to winno zostać doręczone najwcześniej po przekazaniu organowi odpisu prawomocnego orzeczenia wraz z aktami sprawy¹³. Drugi natomiast, że niniejsze wezwanie może zostać złożone dopiero po upływie terminu, w którym organ zobowiązany był wydać decyzję lub inny akt, co też następnie pozwala przyjąć, że złożenie skargi o wymierze-

¹⁰ R. Hauser, *O konieczności...*, *op. cit.*, s. 7.

¹¹ T. Woś, [w:] *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 705; W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania...*, *op. cit.*, s. 143.

¹² M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 549.

¹³ J.P. Tarno, *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 387.

nie grzywny za niewykonanie wyroku jest możliwe „niezwłocznie po tym fakcie, w każdym czasie”¹⁴. Aprobując jedno z przywołanych powyżej stanowisk, pamiętać należy jednak, że wezwania, o którym mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., nie należy pojmować w kategoriach technicznych i sprowadzać do wykazania, że spełniono warunek poprzedzający możliwość złożenia skargi, tj. wezwano do wykonania obowiązku „nawet na kilka godzin przed otrzymaniem skargi”. Ma ono bowiem na celu przede wszystkim zdyscyplinowanie organu oraz zasygnalizowanie, że zaniechanie wykonania może skutkować wszczęciem postępowania przed właściwym sądem administracyjnym, uprawnionym do wymierzenia grzywny, która ma wszak już nie tylko charakter dyscyplinujący, ale przede wszystkim represyjny¹⁵.

Podobne trudności interpretacyjne sprawia kwestia ustalenia terminu uprawniającego stronę do złożenia skargi z art. 154 p.p.s.a., gdyż ustawodawca nie ograniczył prawa do jej wniesienia żadnym terminem (podobnie zresztą jak w przypadku skarg na bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania). Wykładnia *a contrario* art. 154 § 4 p.p.s.a. zdaje się potwierdzać pogląd, iż skargę tę można wnieść „w każdym czasie nie później jednak niż do wykonania wyroku albo wydania aktu lub podjęcia czynności”¹⁶. Problemem jest jednak, kiedy najwcześniej, względem strony, aktualizuje się uprawnienie do złożenia skargi o wymierzenie grzywny za niewykonanie wyroku. W tym przypadku należy się zgodzić z przywołanym wyżej stanowiskiem Łukasza Strzępka, że skargę można wnieść niezwłocznie po wezwaniu organu na piśmie, gdyż brak jest podstaw do przyznawania organowi dodatkowego terminu w celu ustosunkowania się co do treści wezwania do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy¹⁷. Wskazać jednak przy tym trzeba, że skoro ustawodawca nie uregulował wprost, iż wniesienie niniejszej skargi jest dopuszczalne dopiero po upływie określonego czasu liczonego od dnia doręczenia organowi wezwania, to brak jest przesłanek pozwalających na przyznanie organom dodatkowego czasu na załatwienie sprawy celem uniknięcia negatywnych konsekwencji związanych z wymierzeniem grzywny. Prezentowane stanowisko zdaje się podkreślać też to, że instytucja skargi z art. 154 stanowi instrument zapewniający efektywną

¹⁴ Ł. Strzępek, [w:] *Pisma stron...*, *op. cit.*, s. 285.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 1934/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

¹⁶ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 432; podobnie: S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy...*, *op. cit.*

¹⁷ Ł. Strzępek, [w:] *Pisma stron...*, *op. cit.*, s. 285-286.

kontrolę sądową, gwarantującą wykonanie wyroku sądowego w terminie określonym w orzeczeniu lub wynikającym z ustawy. Natomiast obowiązek wykonania wyroku aktualizuje się każdorazowo po doręczeniu organowi odpisu prawomocnego orzeczenia oraz akt administracyjnych sprawy. Zgodnie bowiem z art. 286 § 1 p.p.s.a. „po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności”. „Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi” (art. 286 § 2 p.p.s.a.). Uregulowany natomiast przez ustawę termin (art. 35 k.p.a.)¹⁸ ma znaczenie wówczas, gdy sąd w orzeczeniu nie określił odrębnego na załatwienie sprawy¹⁹.

Wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 154 p.p.s.a. obliguje sąd do uprzedniego, jednoznacznego stwierdzenia, niewykonania orzeczenia, przez które należy pojmować „pozostawanie w beczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem”²⁰. Wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 listopada 2000 r. wskazał, że niewykonanie wyroku „ma miejsce zarówno wówczas, gdy organ nie wykonał orzeczenia w ogóle, jak i wtedy, gdy organ wykonał orzeczenie, ale z przekroczeniem wyznaczonego terminu”²¹. Stanowisko to pozostaje nadal aktualne w judykaturze, czego przykładem chociażby jest pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 6 maja 2010 r., iż „podstawowym warunkiem dla stwierdzenia istnienia materialnoprawnej podstawy wymierzenia grzywny organowi administracji publicznej w oparciu o art. 154 § 1 p.p.s.a. jest upływ terminu do wykonania wyroku wyznaczonego przez sąd administracyjny do wydania aktu lub podjęcia czynności bądź też upływ ustawowego terminu. Wyraźnego zaznaczenia wymaga przy tym fakt, iż działania organu podjęte po wniesieniu skargi nie stanowią podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi tylko z tego względu, że organ podjął czynności, do realizacji któ-

¹⁸ Art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. Nr 30, poz. 168).

¹⁹ S. Babiarz, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy...*, *op. cit.*

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2001 r., sygn. akt II SA 2015/00, Lex nr 57180.

²¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2000, sygn. akt IV SA 2001/98, Lex nr 77621.

rych był zobowiązany”²². Wyrażone w powyższym orzeczeniu stanowisko jest istotne także z tego względu, że potwierdza nie tylko przymuszający, ale i represyjny charakter grzywny za niewykonanie wyroku. Nadmienić przy tym wypada, iż w literaturze przedmiotu podkreśla się, że grzywna za niewykonanie orzeczenia sądu stanowi w istocie karę za ignorowanie przez organy wyroków sądowych, ale jednocześnie należy ją pojmować jako środek dyscyplinujący, czy też przymuszający organ do określonego zachowania się²³, a za takim ujęciem grzywny przemawia brzmienie art. 154 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenie skargi²⁴.

Wobec tego, dla oceny zasadności wymierzenia grzywny konieczne jest zbadania czy w realiach konkretnej sprawy istotnie zaniechano wykonania orzeczenia w terminie do tego przewidzianym. Nieznaczne nawet przekroczenie terminu stanowi podstawę do wymierzenia grzywny w trybie art. 154 p.p.s.a., a okolicznością uzasadniającą zaniechanie jej wymierzenia jest uznanie, że w rozpoznawanej sprawie przekroczenie terminu spowodowane było okolicznościami niezawinionymi przez organ, takimi jak np. zawieszenie postępowania administracyjnego²⁵. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek okoliczności uzasadniających odstępianie od jej wymierzenia. Przeciwnie – wyłączenie, mocą art. 229 § 1 p.p.s.a., możliwości umorzenia lub odroczenia albo rozłożenia jej na raty, przemawia za zamiarem ustawodawcy wyegzekwowania od organu grzywny w całości orzeczonej kwoty, co może stanowić nie tylko o jej znacznej dolegliwości oraz nieuchronności zapłaty, ale również o jej charakterze prewencyjnym, wyrażającym potrzebę przyjęcia takich środków gwarancji, które w sposób jak najpełniejszy będą oddziaływały na organy zobligowane do wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych.

Obowiązująca obecnie regulacja grzywny za niewykonanie wyroku jest dość lakoniczna. Ustawodawca określił, co prawda, warunki jej wymierzenia i górną granicę dopuszczalnej wysokości, ale zaniechał już wskazania okolicz-

²²Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 227/10, Lex, nr 672898.

²³J.P. Tarno, *Prawo o...*, op. cit., s. 384; T. Woś, [w:], *Prawo o...*, op. cit., s. 705; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 160-161.

²⁴J. Gawron, *Skutki niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2003, t. LXVII, s. 96.

²⁵B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy...*, op. cit., s. 256.

ności, którymi winien kierować się sąd, orzekając o jej wysokości. Powyższe nie pozostawia więc wątpliwości, że kwestie miarkowania wysokości grzywny pozostawiono w istocie do uznania sądu. Brak uregulowania w sposób bezwzględnie oznaczony wysokości grzywny, zaniechanie wskazania jakichkolwiek dyrektyw w przedmiocie jej wymierzania, jak również znaczne granice – teoretycznie od więcej niż 0,00 zł do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (np. w roku 2010 wynosiło 3224,98²⁶) – oznacza, że sąd może poprzestać na wymierzeniu grzywny w kwocie symbolicznej, ale również jest uprawniony do orzeczenia grzywny w wysokości, która będzie stanowiła znaczną dolegliwość finansową dla organu.

Analiza orzecznictwa sądownoadministracyjnego w kwestii przesłanek miarkowania grzywny pozwala na postawienie tezy, że okoliczności te są dość mocno zróżnicowane. W większości wyroków sądy podkreślają, iż wymierzając grzywnę kierowały się nie tylko tym, aby jej wysokość stanowiła mobilizację do niezwłocznego wykonania przez organ wyroku, ale także, by spełniała swoją funkcję represyjną, jak i też w przyszłości stanowiła wystarczający środek zapobiegający zaniechaniu wykonywania orzeczeń²⁷.

Celem usystematyzowania oraz przejrzystej prezentacji czynników wpływających na wysokość wymierzanej grzywny, autorka proponuje uporządkowanie ich w zależności od okoliczności:

- 1) co do charakteru sprawy;
- 2) związanych z zachowaniem się stron w postępowaniu;
- 3) dotyczących działania organu.

Okoliczności, co do charakteru sprawy, wielokrotnie są wymieniane jako te, które mają wpływ na wysokość wymierzanej grzywny. W tym kontekście sądy zwracały szczególną uwagę na stopień złożoności sprawy zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym²⁸. Miały więc na względzie przede

²⁶ http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_HTML.htm z dnia 28 grudnia 2011 r.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 917/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt IISA/Ol 637/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

²⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 24 marca 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 22/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia

wszystkim zakres koniecznych do przeprowadzenia przez organy czynności mających na celu wyjaśnienie całokształtu okoliczności sprawy, w tym chociażby należyte zgromadzenie i ocenę materiału dowodowego, do czego są zobligowane mocą art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a.²⁹ Rozwagały także, zawarte w wyroku podlegającym wykonaniu, wytyczne dla organów, które miałyby niejako świadczyć o znacznym pod względem prawnym skomplikowaniu sprawy³⁰. Uwagę zwracano także na to, w jakim trybie prowadzona była sprawa, wskazując przy tym, że sprawy prowadzone w trybach nadzwyczajnych wzruszenia decyzji (w szczególności stwierdzenia nieważności) stanowią te „o znacznym ciężarze gatunkowym”. Fakt prowadzenia sprawy w trybie nadzwyczajnym nie stanowił jednak sam w sobie okoliczności usprawiedliwiającej niewykonanie wyroku. Za istotne bowiem w takim przypadku uznawano to, czy organy otrzymały od sądu wytyczne co do zasad prowadzenia postępowania, czy sposób ich realizacji mógł sprawiać organowi nadmierne trudności, czy sąd wskazał, jakie dowody winny zostać przeprowadzone przy ponownym rozpoznaniu sprawy oraz czy określił, „jakie znaczenie nadać czynionym ustaleniom faktycznym w kontekście przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji”³¹.

22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt IISA/Gd 422/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1627/07, LEX 459927; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2006, sygn. akt IIISA/Wa 1237/06, LEX nr 276797; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt ISA/Wa 735/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2009 r., sygn. akt I FSK 1157/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 187/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 238/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 731/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Po 631/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 stycznia 2010 r., sygn. akt IISA/Gd 487/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia

W wyroku z dnia 3 lutego 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że bezspornie organ jest zobowiązany do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jednakże spoczywający na nim w tym zakresie obowiązek „nie może służyć jako wytłumaczenie prowadzenia sprawy w sposób przewlekły”³². Na uwagę zasługuje także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., w którym tenże sąd, ustalając wysokość orzekanej grzywny, jako okoliczność usprawiedliwiającą wziął pod uwagę „opóźniające termin załatwienia sprawy, postępowanie dowodowe prowadzone w ramach tzw. pomocy prawnej w stosunku do nieruchomości położonej poza obszarem właściwości organu i przy udziale organów niepodporządkowanych organizacyjnie” organowi, którego dotyczyła skarga o wymierzenie grzywny za niewykonanie wyroku³³. W wyroku natomiast z dnia 22 września 2011 r., Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przy ustalaniu wysokości grzywny należy brać pod uwagę to, czy sprawa została wszczęta z wniosku strony, czy też z urzędu. Nie wyjaśnił już jednak dokładniej wpływu tejże okoliczności na wymiar grzywny³⁴.

Wymierzając grzywnę sądy brały pod uwagę także to, czy zaniechanie wykonania wyroku spowodowało ujemne dla strony skutki, czy też miało jedynie charakter uchybienia proceduralnego³⁵. W wyroku natomiast z dnia 7 marca 2011 r., wymierzając grzywnę w wysokości 1000 zł, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wziął pod uwagę fakt, iż postępowanie nie należało do tych „związanych bezpośrednio z ochroną życia, zdrowia czy mienia znacznej wartości”³⁶.

3 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 451/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 927/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt I Sa/Wa 1089/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2011, sygn. akt II OSK 1340/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 489/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt IISA/Kr 1306/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego pozwala na wyciągnięcie wniosku, że ustalając wysokość grzywny sądy biorą pod uwagę także zachowanie się stron postępowania, a zatem ich aktywność (lub jej brak) w wyjaśnianiu okoliczności sprawy, mających znaczenie dla jej rozstrzygnięcia³⁷. Nie są one jednak tak często badane przez sądy, jak te związane z charakterem sprawy czy działalnością organu. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 lutego 2010 r., w którym wymierzając organowi grzywnę w wysokości 50 zł, a zatem o charakterze „dość symbolicznym”, Sąd ten podkreślił, że wpływ na jej wysokość miało zachowanie się pełnomocnika skarżącego, który w odpowiedzi na pismo organu zawierające prośbę o zajęcie jednoznacznego stanowiska odnośnie charakteru zgłoszonego żądania, w rozmowie telefonicznej zakomunikował, że nie zamierza odpowiadać na to pismo i oczekuje wszczęcia z urzędu postępowania³⁸. Z kolei, w wyroku z dnia 1 grudnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, uznając, że grzywna za niewykonanie wyroku spełnia „funkcję dyscyplinująco-restrykcyjną”, której celem jest „nakłonienie organu” do wykonania bez zbędnej zwłoki wyroku, podkreślił, iż aby ustalić wysokość grzywny, koniecznym jest zbadanie postawy skarżącego, zaprezentowanej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. I tak, w ocenie tegoż sądu zaniechanie stawienia się przez skarżącego na badania w jednostce orzeczniczej II stopnia uniemożliwiło wydanie opinii, zaś brak „stanowczego” poinformowania organu o odmowie poddania się badaniom stanowiło przyczynę przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, dotyczącego choroby zawodowej³⁹.

Kolejną grupę okoliczności, które są brane pod rozwagę przy ustalaniu adekwatności wysokości wymierzanej grzywny, stanowią te, związane z działaniem organu. Różnorodność przesłanek występujących w tej grupie jest znaczna. W pierwszej jednak kolejności wypada zaznaczyć, że tak w piśmiennictwie,

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 lutego 200 r., sygn. akt IISA/Kr 701/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt ISA/Kr 270/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Ol 1013/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV/Gl 296/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

jak i judykaturze podkreśla się, iż okolicznością, która determinuje wysokość wymierzonej grzywny jest to, czy organ wykonał orzeczenie sądu⁴⁰. Przykładowo, w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że okoliczność wydania przez organ stosownego aktu uzasadnia odstępianie od wymierzenia grzywny w pełnej wysokości⁴¹. Z kolei, w wyroku z dnia 30 września 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie podkreślił, że na wysokość orzekanej grzywny wpływ miało zaniechanie wydania rozstrzygnięcia pojmowane jako ignorowanie wyroku sądu, a nadto, brak jakiegokolwiek aktywności ze strony organu, mające na celu wyjaśnienie stronie przyczyny niniejszego uchybienia. Zdaniem tegoż sądu, takie zachowanie „nie sprzyja realizacji zasady praworządności ani też budowaniu zaufania do organów państwowych, może również stwarzać wrażenie ignorowania obywatela przez podmioty administracji państwowej, które z samej swej istoty powinny stać na straży porządku prawnego”⁴². Godny uwagi jest także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 marca 2010 r., w którym sąd uznał, że na wysokość orzekanej grzywny wpływ miał fakt, iż organ nie wykonał wyroku tylko w części⁴³. Uznając tę przesłankę jako podstawę miarkowania grzywny, sądy podkreślają przede wszystkim to, że

⁴⁰Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1166/10, LEX 744945; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2009 r.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2008, sygn. akt II OSK 1985/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 kwietnia 2009, sygn. akt I OSK 1339/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o..., op. cit.*, s. 434; J.P. Tarno, *Prawo o..., op. cit.*, s. 388; T. Woś, [w:] *Prawo o..., op. cit.*, s. 710; R. Hauser, *O konieczności..., op. cit.*, s. 7.

⁴¹Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt IISA/Kr 825/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁴²Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r.

⁴³Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt IISA/Ol 1072/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 12 października 2011 r., sygn. akt IISA/Gd 574/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

niniejsza grzywna ma charakter częściowo przymuszający organ do zakończenia postępowania⁴⁴.

Wspomnieć także wypada, że okolicznością – nie bez znaczenia – jest fakt, jak długo organ pozostawał w beczynności⁴⁵. W tym kontekście sądy z jednej strony uznawały, iż „wymierzenie grzywny w zbliżonej do maksymalnej wysokości uzasadniać może jedynie wyjątkowo drastyczne i rażące naruszenie przez organ administracji publicznej przepisów o terminach załatwiania spraw”⁴⁶, z drugiej natomiast przyjmowały, że wymierzenie organowi, który pozostawał w beczynności przez okres czterech miesięcy grzywny jedynie w symbolicznej wysokości byłoby nieuzasadnione⁴⁷.

Warto także zwrócić uwagę, że na wysokość orzekanej grzywny wpływ miało zachowanie się organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a precyzując, czy podjął on trud wyjaśnienia przyczyn z jakich nie wykonał orzeczenia sądu. Możliwość taką organ ma przede wszystkim w odpowiedzi na skargę, którą wraz z odpisami dla pozostałych stron oraz skargą i aktami sprawy winien przekazać do sądu. Wskazać bowiem należy, że skarga w przedmiocie nałożenia grzywny za niewykonanie orzeczenia sądu, jak każda inna, winna być złożona za pośrednictwem organu, którego dotyczy⁴⁸. Prawo złożenia stosownych wyjaśnień przysługuje także organowi na rozprawie, o terminie której jest zawiadamiany z urzędu⁴⁹. Możliwość taką organ ma również, składając do akt

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2008 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 795/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 700/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2006 r.

⁴⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 20 października 2010 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 lutego 2011, sygn. akt IISA/Gd 919/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 listopada 2010 r., sygn. akt IISA/Gd 592/10; LEX nr 752573.

⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 stycznia 2010 r.

⁴⁸ B. Dauter, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o...*, *op. cit.*, s. 432.

⁴⁹ Zgodnie z art. 91 § 2 p.p.s.a. „O posiedzeniach jawnych zawiadamia się strony na piśmie lub przez ogłoszenie podczas posiedzenia. Stronie nieobecnej na posiedzeniu jawnym należy zawsze doręczyć zawiadomienie na następne posiedzenie. Zawiadomie-

sprawy pisma procesowe. Odpowiednio – zaniechanie wyjaśnienia przyczyn niewykonania wyroku stanowiło okoliczność uzasadniającą wymierzenie grzywny w wyższej wysokości, zaś przedstawienie okoliczności, które miały wpływ na zaniechanie organu stanowiło okoliczność determinującą wymierzenie grzywny „na korzyść organu”⁵⁰.

Analizując okoliczności brane pod uwagę przez sąd przy orzekaniu wysokości wymierzonej grzywny za niewykonanie wyroku, warto zwrócić także uwagę na czynnik, który niejednokrotnie brany był pod uwagę przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, związany z celami realizowanymi przez organ. Przykładowo, w wyroku z dnia 20 października 2009 r. sąd ten, wymierzając grzywnę rektorowi państwowej uczelni wyższej, podkreślił, że wziął pod rozwagę charakter prawny instytucji jaką jest uczelnia wyższa, która, będąc uczelnią publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze m.) realizuje cele statutowe w zakresie kształcenia i edukacji. Z tego też względu uznał on, że niewskazane byłoby obciążanie finansowe takiego organu (co też zresztą dostrzegł i skarżący). Mając zatem na uwadze rolę jaką spełnia uczelnia w zakresie kształcenia i edukacji, uznał, że środki finansowe, jakimi dysponuje, powinny w jak największym stopniu służyć realizacji jej zadań statutowych. Tak więc w ocenie tegoż sądu, nie byłoby wskazane w tym przypadku wymierzanie organowi dotkliwej kary pieniężnej, która w jakimkolwiek stopniu mogłaby odbić się negatywnie na realizacji zadań, jakie prawo stawia przed uczelnią publiczną. Podobne stanowisko sąd ten zajął w wyroku z dnia 20 października 2009 r., podkreślając przy tym jednocześnie, że wymierzona w wysokości 100 zł grzywna „stanowi ewidentne upomnienie i jest jednoznacznym sygnałem dla organu pokazującym naruszenie przez niego prawa, a także mobilizującym do nie-

nie powinno być doręczone co najmniej na siedem dni przed posiedzeniem. W przypadkach pilnych termin ten może być skrócony do trzech dni”. Stosownie natomiast do § 3 cyt. art. „Sąd może w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy zarządzić stawienie się stron lub jednej z nich osobiście albo przez pełnomocnika”.

⁵⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 699/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2007 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2010 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2006 r.

zwłocznego usunięcia takiego naruszenia”⁵¹. Wcześniej tenże sąd, wymierzając grzywnę za niewykonanie wyroku Stowarzyszeniu, podkreślił, że wziął pod uwagę „okoliczność, iż zobowiązanym do wykonania wyroku nie był organ administracji publicznej lecz inny organ, który na mocy art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej zobowiązany był do jej udzielenia”. Podkreślił przy tym, że w realiach tej sprawy nie bez znaczenia było to, iż Stowarzyszenie było organizacją pozarządową, samopomocową, niedochodową, której głównym celem było „działanie na rzecz wyrównywania szans osób z upośledzeniem umysłowym, tworzenia praw człowieka, prowadzenia ich ku aktywnemu uczestnictwu w życiu społecznym oraz wspieraniu ich rodzin”⁵².

Interesującą także okoliczność, wpływającą na wymiar orzekanej grzywny, uwypuklił w przywołanym już wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. Określając wysokość grzywny, wziął bowiem pod uwagę to, iż jej koszt ponosi Skarb Państwa – *statio fisci* Urząd Skarbowy, a nadto, że przelewana jest ona również na rzecz Skarbu Państwa. Nie stanowi zatem jakiegokolwiek przysporzenia stronie skarżącej, mając dla niego właściwie tylko wymiar moralny. Podkreślił przy tym, że wnioski stron postępowania co do wysokości grzywny mają charakter niewiążący wobec Sądu, dla którego jedynym kryterium wyznaczonym przez prawodawcę jest ograniczenie wysokości górnej granicy grzywny⁵³.

Godne uwagi są także okoliczności związane z problemami organizacyjnymi i finansowymi organu oraz ich ewentualnym wpływem na wysokość grzywny. Z jednej bowiem strony stanowią one te, które są brane pod uwagę przy miarkowaniu grzywny, z drugiej natomiast postrzegane są jako czynniki, które nie usprawiedliwiają ignorowania prawomocnych orzeczeń sądu. Przykładowo, w wyroku z dnia 17 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że przy miarkowaniu grzywny wziął pod uwagę „fakt, iż akta sprawy zwrócono organowi I instancji w okresie wakacyjnym, z czym wiązała się ograniczona obsada kadrowa”, a nadto uwzględnił „trudną sytuację

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 października 200 r., sygn. akt II SA/Ol 782/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt IISA/Ol 83/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁵³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2008 r.

kadrową, jak i finansową w ogóle⁵⁴. Wcześniej, w wyroku z dnia 20 września 2007 r., sąd ten podkreślił, że wymierzając grzywnę kierował się także znacznym obciążeniem sprawami organu I instancji w dużej aglomeracji⁵⁵. Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, w wyroku z dnia 31 maja 2011 r., wskazał, że „fakt przebywania pracownika organu na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie nie może uzasadniać bezczynności organu w wykonaniu prawomocnego wyroku⁵⁶. W wyroku natomiast z dnia 5 czerwca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zauważył, że „kwestie związane ze zmianą organizacji, a także brakami kadrowymi organu nie mają znaczenia dla sprawy, albowiem okoliczności zwalniające organ administracji z zarzutu bezczynności muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny⁵⁷. Wskazał przy tym, że wykonywanie przyznaných organowi kompetencji jest jego obowiązkiem, od którego nie mogą zwalniać „tzw. trudności obiektywne takie jak brak etatów czy też środków pieniężnych⁵⁸. Nadmieniał także, że negatywnych skutków związanych z reorganizacją wewnętrznej struktury administracji i związanych z tym zmian zakresu kompetencji poszczególnych organów nie może ponosić strona⁵⁹.

Wskazane powyżej okoliczności brane pod uwagę przy orzekaniu o wysokości wymierzanej grzywny za niewykonanie wyroku oczywiście nie wyczerpują wszystkich uwzględnianych przez sądy. Stanowią jednak te, które są najczęściej oceniane w toku rozpoznawania sprawy. Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż wśród prezentowanych okoliczności znajdu-

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt IISA/Kr 463/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁵⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt IISAB/Kr 68/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 31 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 78/11; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r.

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 337/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> z dnia 22 grudnia 2011 r.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

ją się nie tylko takie, które są powszechnie uznawane przez sądy administracyjne (występują w większości orzeczeń sądowoadministracyjnych), ale występują też takie, które przywoływane są, ale tylko w ramach linii orzeczniczej jednego sądu. W ocenie autorki niniejszej publikacji tylko nieliczne z nich (stopień skomplikowania sprawy, wydanie rozstrzygnięcia po złożeniu skargi, brak należytej współpracy ze strony innych organów czy też stron postępowania) można byłoby uznać na poziomie abstrakcyjnym, generalnym jako te, które zawsze winny być brane pod uwagę przy miarkowaniu grzywny, co jednak okazuje się także trudne, zważywszy na fakt posługiwania się przez sądy wyrażeniami nieodokreślonymi, wymagającymi konkretyzacji w realiach rozpoznawanej sprawy. Inne, powyżej opisane, wymagają natomiast każdorazowego odniesienia się do okoliczności stanu faktycznego sprawy.

Niezależnie jednak od powyższej analizy, wiedza odnośnie okoliczności, które są analizowane w sytuacji wymierzania wysokości grzywny, jest niezbędna dla stron postępowania, a szczególnie dla organu. Pozwala ona mu bowiem uchronić się przed negatywnymi konsekwencjami orzekanej grzywny, co jest tym bardziej istotne w sytuacji obserwowanego wzrostu napływu skarg do sądów administracyjnych. W 2008 r. do sądów administracyjnych w trybie art. 154 p.p.s.a., wpłynęły 234 sprawy, w 2009 – 260, natomiast w 2010 – 301, z czego w 56 wymierzono grzywny⁶⁰.

Circumstances affecting the fine for not carrying out a sentence in view of administrative courts' judicial decisions

Summary

The article aims at systematising, analysing and discussing the circumstances taken into consideration by administrative courts when determining the fine for not carrying out a sentence, whose maximum measure is determined by art. 154§6 of the act of 30 August 2002 on proceedings before administrative courts

⁶⁰ R. Hauser, *O konieczności dyscyplinowania...*, *op. cit.*, s. 7. W dniu oddania niniejszego artykułu do druku nieznanym był jeszcze ogólny wpływ niniejszych skarg w 2011 r.

as ten average monthly wages form the preceding year as promulgated by the President of the Central Statistical Office. The author systematised the factors affecting the fines quoted in the judicial decisions of the Supreme Administrative Court and the sentences of provincial administrative courts relative to the following circumstances: the character of the case, attitude of parties in the proceedings, statutory activities of the body involved. The analysis was preceded by the presentation of premises which in formal terms differentiate the complaints concerning the cases of not carrying out a sentence from other complaints adjudicated by administrative courts.

Umstände, die Einfluss auf die Höhe der für die Nichtvollstreckung eines Urteils erkannten Geldbuße haben nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Zusammenfassung

In dieser Publikation wurde versucht, die Umstände zu systematisieren, analysieren und zu beschreiben, die durch die Verwaltungsgerichte bei der Bestimmung der in Art. 154 § 6 des Gesetzes vom 30. August 2002 - das Recht über das Verfahren vor Verwaltungsgerichten (poln. GesBl. [Dz.U.] Nr. 153, Pos. 1270 m. Ä.) - geregelten Höhe der Geldbuße für die Nichtvollstreckung eines Urteils berücksichtigt werden, die bis zum Zehnfachen der durch den Präses des Hauptstatistikamtes verkündeten, durchschnittlichen monatlichen Vergütung in der Nationalwirtschaft für das Vorjahr bemessen wird. Zu diesem Zweck hat die Autorin die in der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichtes und in den Urteilen der Woiwodschaftsverwaltungsgerichte genannten, die Höhe der festgesetzten Geldbuße beeinflussenden Umstände, nach folgenden Kriterien geordnet: Charakter der Sache, Verhalten der Parteien im Laufe des Verfahrens und die Handlungen des Organs. Der Analyse ging die Darstellung der formellen Voraussetzungen voran, nach denen die Klage auf die Nichtvollstreckung eines Urteils sich von den anderen, der Entscheidung der Verwaltungsgerichte unterliegenden, unterscheidet.