

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.12>

dr Ewa ŚLADKOWSKA

<https://orcid.org/0000-0001-9619-7028>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: ewa.sladkowska@us.edu.pl

Zagadnienie wykonalności i wykonania orzeczeń sądów administracyjnych

Streszczenie

Opracowanie dotyczy zagadnień związanych z wykonalnością i wykonaniem orzeczeń sądów administracyjnych. Zagadnienia te stanowią istotną materię związaną z problemem efektywności i skuteczności kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne. Wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych jest gwarancją skuteczności kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne i jest pojmowana całkowicie inaczej niż w przypadku orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym. Pomimo rangi przedstawionych zagadnień, ustawodawca nie uregulował kwestii wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ w sposób całościowy. Ustawodawca uregulował jedynie niektóre aspekty wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych, a przepisy te umieścił w różnych częściach ustawy. W opracowaniu wskazano, że wykonalność i wykonanie orzeczeń sądów administracyjnych to dwa odrębne pojęcia, przedstawiono koncepcje dotyczące wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych i aktualne regulacje prawne w tym przedmiocie. Ich kształt jest odzwierciedleniem złożonej specyfiki samego zagadnienia, która wskazuje zarazem przyczyny braku uniwersalnych i kompleksowych uregulowań tego zagadnienia w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, orzeczenie sądu, wykonalność orzeczenia sądu, wykonanie orzeczenia sądu.

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm., dalej jako p.p.s.a.

Wprowadzenie

Dla oznaczenia cech orzeczeń sądowych używa się trzech pojęć: „prawomocność”, „skuteczność” i „wykonalność” orzeczenia². Pojęcia te stanowią samostanne cechy orzeczenia, a przy tym są uważane za odrębne, aczkolwiek pozostające ze sobą w związku, i we współzależności instytucje procesowe, które wyrażają się w zdolności do wywoływania określonych, właściwych sobie skutków³. Skutki tychże instytucji mogą być sobie przeciwstawne, z kolei wzajemne powiązania pomiędzy nimi polegają na tym, że „skuteczność znajduje się pośrodku pomiędzy prawomocnością a wykonalnością orzeczenia. Prawomocność jest przesłanką skuteczności, a skuteczność jest przesłanką wykonalności”⁴. Wskazuje się także, że „wykonalność to kwalifikowana postać skuteczności, natomiast prawomocność to instytucja, o której kształcie zadecydował ustawodawca i powiązał z nią niektóre rodzaje skutków powodowanych przez orzeczenia”⁵.

W związku z używanym wobec orzeczeń sądowych pojęciem „wykonalności” w doktrynie prawa administracyjnego postawione zostały pytania, czy uzasadnione jest używanie tego pojęcia także wobec orzeczeń sądów administracyjnych, czy można w stosunku do tych orzeczeń używać określenia „wykonalne”, i wreszcie „kto i w jaki sposób miałby te orzeczenia wykonywać”, a także jakie skutki wiążą się z ich „niewykonaniem”⁶. Powstanie tego problemu badawczego wynikało chociażby z faktu, że na gruncie procedury cywilnej przyjmowane jest tradycyjne, wąskie znaczenie tego pojęcia, uznające za wykonalne orzeczenie tylko takie, które ze względu na treść zawartego w nim oświadczenia o obowiązku jednej osoby względem innej osoby nadaje się do przymusowej realizacji przy zastosowaniu środków przymusu państwowego stworzonych w przepisach egzekucyjnych⁷. Tymczasem orzeczenia sądów administracyjnych stanowią zróżnicowaną grupę orzeczeń. Obejmuje ona wyroki odnoszące się do różnych przedmiotów rozstrzygnięcia, tj. co do tego, co w związku ze skargą/sprzeciwem stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia⁸), o różnej treści rozstrzygnięcia (tenora)⁹, pozytywne – uwzględniające skargę po stwierdzeniu przez sąd naruszenia

² A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „ZNUJ Prace Prawnicze” 1974, s. 13–15; T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), wydanie 5, Warszawa 2011, s. 338.

³ Zob. A. Miączyński, op. cit., s. 13–15.

⁴ M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 43.

⁵ Ibidem, s. 29.

⁶ Zob. ibidem, s. 16 i 18.

⁷ M. Romańska, op. cit., s. 48.

⁸ Art. 171 p.p.s.a.

⁹ J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 192.

prawa oraz negatywne – oddalające skargę¹⁰, różne ze względu na instancje, w której zapadły, tj. wydawane przez sąd pierwszej albo drugiej instancji. Przede wszystkim jednak, co istotne z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu, o różnej funkcji, tj. kasacyjne oraz reformatoryjne (reformacyjne)¹¹. Uwzględnienie skargi co do zasady przybiera formę wyroku kasacyjnego, tj. uchylającego decyzję (postanowienie) w całości lub w części, stwierdzającego jej nieważność lub wydanie jej z naruszeniem prawa. Wyjątkowo sąd może w wyroku – oprócz uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji – również umorzyć postępowanie (art. 145 § 1 i 3 p.p.s.a.). Kasacyjne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych zostały w pewnych sytuacjach ograniczone merytorycznymi uprawnieniami sądu administracyjnego w odniesieniu do sprawy administracyjnej, które jak wskazuje M. Kamiński są „odmianą reformatoryjnej sądowej kontroli administracji”¹². Oprócz wyroków sądy administracyjne wydają także postanowienia. Udzielenie zatem odpowiedzi na wskazane powyżej pytania wymagałoby uwzględnienia tych wszystkich okoliczności, a tym samym dotyczy niezwykle złożonego zagadnienia. Zagadnienia mającego ogromne znaczenie z punktu widzenia skuteczności kontroli sądów administracyjnych i w konsekwencji ochrony praw jednostki w relacjach z administracją publiczną, a także dla kształtowania legalnych stosunków administracyjnoprawnych.

Wykonalność i wykonanie orzeczeń sądów administracyjnych

Przedstawione powyżej pytania wskazują na używanie wobec orzeczeń sądów administracyjnych oprócz pojęcia „wykonalności” orzeczenia, pojęcia „wykonania”¹³ czy też „wykonywania” wyroku sądu administracyjnego¹⁴. W doktrynie prawa administracyjnego zwrócono uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia „wykonania” wyroku od jego „wykonalności”¹⁵. Dokonując tego rozróżniania W. Piątek pod pojęciem wykonalności wyroku przyjął cechę wyposażającą wyrok w określoną

¹⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 261 i 262; W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, 44 i 45.

¹¹ M. Romańska, op. cit., s. 158, W. Szafrąńska, op. cit., s. 44.

¹² M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 187.

¹³ W. Piątek, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, P. Ostojki, W. Piątek, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red. Naukowa), Warszawa 2017; M. Romańska, op. cit.

¹⁴ Ustawodawca posłużył się pojęciem „wykonywanie orzeczeń sądowych”, tytułując w ten sposób dział VIII p.p.s.a.

¹⁵ W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 57.

właściwość. Wskazał, że wykonalność nie jest skutkiem wyroku, nie pozostaje w związku przyczynowo-skutkowym z samym wydaniem wyroku¹⁶.

W doktrynie prawa administracyjnego niejednokrotnie wykonywanie wyroków było, jak się zdaje, rozpatrywane w powiązaniu z ich skutecznością. B. Adamiak rozważania dotyczące gwarancji skuteczności orzecznictwa sądów administracyjnych poprzedza przywołaniem słów S. Kasznicy oceniającego skutki wyroku NTA¹⁷, który podkreślał, że „władza, której akt administracyjny został uchylony, obowiązana jest wydać nowy akt w tej sprawie w ciągu 1-go miesiąca od dnia doręczenia jej wypisu wyroku, przy czym w danej sprawie związana jest zapatrywaniem Trybunału, zawartym w wyroku (art. 89). Na straży tego postanowienia nie stoi żadna sankcja. Istnieje tylko zupełnie niewystarczający przepis, że «nad wykonaniem wyroków Trybunału przez władzę czuwa Prezes R.M.» Istotną sankcją byłby przepis, który upoważniałby sam Trybunał do wydania aktu w zastępstwie władzy, która ustawowego swego obowiązku nie spełniła”¹⁸. J. Zimmermann wskazywał, że uchylony dział VI k.p.a. nie zawierał regulacji sankcji za niewykonanie wyroku. Jediną możliwością zapewnienia skuteczności wyroku było uchylenie zaskarżonej decyzji, jeżeli organ, rozpatrując sprawę, nie uwzględnił oceny prawnej wyrażonej w orzeczeniu NSA¹⁹.

Przechodząc do dalszych rozważań wskazać trzeba, że choć ustawodawca posłużył się pojęciem „wykonywanie orzeczeń sądowych”, tytułując w ten sposób dział VIII p.p.s.a., to jednak w ustawodawstwie brak jest definicji pojęcia „wykonanie” wyroku sądu administracyjnego. M. Romańska zwróciła uwagę, że problematyka uregulowana w tym rozdziale ma niewiele wspólnego z wykonywaniem orzeczeń sądowych²⁰. T. Woś wskazuje wręcz, że przepis art. 286 p.p.s.a. *ab initio* „nie dotyczy kwestii związanych z wykonywaniem orzeczeń sądu administracyjnego *sensu stricto*. Odnosi się do wszystkich orzeczeń sądu – niezależnie od ich treści, a więc i takich, w stosunku do których nie może być w ogóle mowy o ich wykonywaniu (przede wszystkim wyroków oddalających skargę)”²¹.

Przepis art. 286 p.p.s.a., stanowiący aktualnie zarazem jedyny przepis działu VIII p.p.s.a., reguluje czynności związane ze zwrotem akt po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz rozpoczęcie biegu terminu do załatwienia sprawy przez organ administracji. Stosownie do treści art. 286 p.p.s.a.: „§ 1. Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego

¹⁶ Ibidem, s. 57 i 58.

¹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wydanie 10, Warszawa 2012, s. 494.

¹⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 198.

¹⁹ J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne (uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, R. 1, z. 1/2, vol. 26/27, s. 49.

²⁰ M. Romańska, op. cit., s. 446.

²¹ T. Woś, op. cit., s. 345.

postępowanie akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Zarządzenie o zwrocie akt może wydać referendarz sądowy; § 1a. Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli akta administracyjne sprawy są prowadzone w postaci elektronicznej. Organowi administracji publicznej doręcza się odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności; § 2. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia organowi akt albo, w przypadku, o którym mowa w § 1a, odpisu orzeczenia”. Zdaniem M. Romańskiej, znaczenie pojęcia „wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego” powinno być rekonstruowane ze względów systemowych w oparciu o przepis art. 154 p.p.s.a., w którym zostało użyte²². M. Romańska zwraca uwagę, że ustawodawca posługuje się pojęciem „wykonanie orzeczenia sądu” w art. 112 psa²³.

W doktrynie podnosi się, że w nauce krajowej i zagranicznej brak jest jednego powszechnie przyjmowanego rozumienia pojęcia „wykonanie wyroku sądu administracyjnego”, a uwaga przedstawicieli doktryny i sądownictwa skupia się na sposobach wykonania orzeczeń sądowych i związanych „z tym ujemnych konsekwencjach na wypadek problemów występujących w związku z ich realizacją”²⁴. Podkreśla się, że problemy z wykonaniem wyroków nie występują „w tych systemach prawnych, gdzie budowa organów administracji publicznej i podmiotów je kontrolujących opiera się na wzajemnej harmonii i szacunku, a poszczególne osoby – zarówno pracownicy organów, jaki sędziowie – są ekspertami w danej dziedzinie, których wiedza i doświadczenie wzajemnie się uzupełniają”²⁵.

Koncepcje dotyczące wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych

Rozważane w doktrynie koncepcje wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych zdeterminowane są przyjmowanym znaczeniem pojęcia „wykonanie” orzeczenia sądowego. Pojęcie to występuje bowiem w wąskim lub szerokim znaczeniu.

²² M. Romańska, op. cit., s. 26 i 446. Autorka zwraca uwagę, że ustawodawca posługuje się pojęciem „wykonanie orzeczenia sądu” w art. 112 p.p.s.a.

²³ M. Romańska, op. cit., s. 446. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 112 p.p.s.a. „W razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio”.

²⁴ W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 53 i 54.

²⁵ Ibidem, s. 54.

Przyjęcie wypracowanego na gruncie procedury cywilnej wąskiego, tradycyjnego znaczenia tego pojęcia, nadającego wykonalny charakter tym tylko orzeczeniom, które zasądzą określone świadczenie²⁶, a zatem takim, które dla zaistnienia stanu zgodnego ze skonkretyzowanym w nich prawem i odpowiadającym mu obowiązkiem innego podmiotu wymagają zastosowania środków przymusu przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, pozwala do wykonalnych orzeczeń sądów administracyjnych zaliczyć jedynie nieliczne orzeczenia²⁷. Te orzeczenia, które nakładają na jakiś podmiot obowiązek spełnienia na rzecz innego podmiotu świadczenia pieniężnego, a mianowicie postanowienie o wymierzeniu grzywny oraz rozstrzygające o kosztach postępowania²⁸. Wyrok sądu rozstrzygający spór pomiędzy skarżącym a organem administracji publicznej, niezależnie od jego treści nie nadaje się bowiem do wykonania w postępowaniu egzekucyjnym w zakresie tego rozstrzygnięcia. Za pozbawione cechy wykonalności uznawano także orzeczenia uwzględniające skargi, czyli o charakterze kasacyjnym²⁹.

Szersza koncepcja orzeczeń „zdatnych do wykonania”³⁰ oparta jest na założeniu, że także inne orzeczenia aniżeli wyżej wskazane, niejednokrotnie wymagają dla spowodowania stanu zgodnego z treścią orzeczenia lub osiągnięcia zakładanego tym orzeczeniem skutku podjęcia prawem określonych czynności, tyle że przez organy państwowe niemające statusu organów egzekucyjnych³¹. Za zdatne do wykonania w szerszym tego słowa znaczeniu można według M. Romańskiej uznać te orzeczenia sądu administracyjnego, które wymagają podjęcia rozmaitych czynności dla zaistnienia stanu zgodnego z wypowiedzią sądu administracyjnego o kontrolowanym akcie, czynności lub beczynności administracji, działań, które doprowadzą do wydania aktu lub podjęcia czynności o treści zgodnej z oceną prawną sądu i będą stanowiły o zastosowaniu się do wskazań co do dalszego postępowania³². Podobnie przyjmuje M. Kamiński wskazując, że wykonalność orzeczeń w kasacyjnym modelu sądownictwa administracyjnego jest pojmowana specyficznie, w szerokim znaczeniu można bowiem przyjąć, że wykonaniu podlegają nie tylko rozstrzygnięcia sądu zasądzające koszty czy nakładające kary pieniężne, lecz także takie rozstrzygnięcia, które wymagają działania organu administracji na drodze postępowania administracyjnego w tej samej sprawie. Autor wskazuje, że w celu niezwłocznego wprowadzenia stanu prawnego odpowiadającego ocenie prawnej wyrażonej w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego organy administracyjne są zobowiązane do skorzystania z posiadanych środków prawnych³³. Zatem w szerokim znaczeniu wykonanie wyroku sądu administracyjnego

²⁶ P. Osowy, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2002, s. 277 i 278.

²⁷ M. Romańska, op. cit., s. 445; T. Woś, op. cit., s. 345.

²⁸ M. Romańska, op. cit., s. 48 i 447.

²⁹ T. Woś, op. cit., s. 345.

³⁰ Pojęciem tym posłużyła się M. Romańska, op. cit., s. 445.

³¹ Ibidem, s. 48 i 49.

³² Ibidem, s. 48–49 i 449.

³³ M. Kamiński, op. cit., s. 189.

wiąże się już nie tylko z treścią rozstrzygnięcia sądu, zawartego w sentencji wyroku, lecz także oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania zawartymi w jego uzasadnieniu.

Poniżej przedstawiona zostanie w pierwszej kolejności klasyfikacja podlegających wykonaniu wyroków, opracowana przez M. Romańską. Konieczne jest przy tym zwrócenie uwagi, że klasyfikacja ta powstała w oparciu o stan prawny obowiązujący w 2010 r., a zatem sprzed wprowadzenia w 2015 r. możliwości kondemnatoryjnego i reformatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne, będącego krokiem w stronę orzekania merytorycznego³⁴.

Za podlegające wykonaniu we wskazanym wyżej znaczeniu w oparciu o obowiązujący wówczas stan prawny M. Romańska uznała wyroki sądu administracyjnego o charakterze negatywnym dla losów kontrolowanego aktu oraz postanowienia rozstrzygające spory kompetencyjne lub o właściwość³⁵. W tych bowiem przypadkach konieczne jest podjęcie przez organ administracji określonych prawem czynności dla urzeczywistnienia treści orzeczenia sądowego, np. wydanie decyzji w miejsce uchylonej przez sąd celem zakończenia postępowania administracyjnego. M. Romańska odmówiła natomiast ze względów oczywistych takiego charakteru wyrokom oddalającym skargę. W przypadku gdy sąd skargę oddali, kwestia wykonania orzeczenia co do meritum nie pojawia się wcale. Dodatkowo Autorka wskazała, że nie podlegają także wykonaniu, nawet w szerokim znaczeniu tego pojęcia, orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniające skargę, które prowadzą do wydania wyroku stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 3 p.s.a.) oraz stwierdzające wydanie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 in fine p.s.a.)³⁶. Uzasadnienia dla przedstawionej koncepcji szerokiego ujęcia „wykonania” orzeczeń sądów administracyjnych M. Romańska upatruje w niezwykle lakonicznej, jak sama wskazuje, regulacji art. 286 p.p.s.a. w powiązaniu z art. 154 p.p.s.a. Z brzmienia art. 286 p.p.s.a. w powiązaniu z art. 154 p.p.s.a. wynika, że ustawodawca choć nie wyraził tej myśli wprost, to jednak założył, że „wykonanie orzeczenia polega na podjęciu przez organ administracji czynności koniecznych do załatwienia sprawy”³⁷.

Klasyfikując sytuacje, w których występuje powinność podjęcia przez organ administracji publicznej, którego działanie było przedmiotem kontroli lub inny organ wskazany przez sąd takich czynności, które doprowadzą do wydania aktu lub podjęcia czynności o treści zgodnej z oceną prawną sądu i będą stanowiły o zastosowaniu się do wskazań co do dalszego postępowania M. Romańska wymieniła: 1. orzeczenia orzekające o obowiązku zapłaty sumy pieniężnej (postanowienia nakładające grzywny, zasądzające koszty postępowania);

³⁴ W. Szafrńska, op. cit., s. 130.

³⁵ M. Romańska, op. cit., s. 448 i 449.

³⁶ Ibidem, s. 447 i 448.

³⁷ Ibidem, s. 447.

2. przeprowadzenie postępowania administracyjnego zgodnie ze standardami określonymi przez sąd; 3. wydanie aktu przy uwzględnieniu wykładni prawa zaprezentowanej przez sąd; 4. wydanie aktu lub podjęcie czynności w celu zlikwidowania beczynności³⁸. Wskazała przy tym, że uchylenie przez sąd kontrolowanego aktu wymaga podjęcia przez ten organ działań, które nie są zwykłą realizacją jego kompetencji. Sposób ponownego zrealizowania kompetencji pozostaje bowiem w związku z regulacjami p.p.s.a. i dlatego czynności tego organu należy traktować jako wykonanie wyroku. Rodzaj tych czynności zależy od charakteru skontrolowanego aktu oraz rodzaju stwierdzonych w nim wad³⁹. Uchylenie aktu przez sąd powoduje zatem, że podejmowane w przyszłości w tej sprawie działania organu tracą swój wyłącznie administracyjny charakter. Kompetencja organu determinowana jest sentencją wyroku oraz oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania zawartymi w jego uzasadnieniu. W przypadku wyroków kasacyjnych dowolność postępowania organu jest ograniczona, aczkolwiek organ administracji publicznej przy ponownym załatwianiu sprawy ma swobodę co do tego, w jaki sposób powinna ona zostać rozstrzygnięta, chodzi o wyeliminowanie błędów dotyczących wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego na przyszłość⁴⁰.

Powinność przeprowadzenia postępowania administracyjnego zgodnie ze standardami określonymi przez sąd występuje, gdy sąd uzna, że w postępowaniu przeprowadzonym przez organ administracji miały miejsce uchybienia o charakterze procesowym. W takiej sytuacji wykonanie wyroku sądu administracyjnego ma związek z tą częścią motywów wyroku sądu administracyjnego, która sprowadza się do sformułowania wskazań dla organu administracji co do jego dalszego postępowania w przyszłości. W art. 153 p.p.s.a. oprócz oceny prawnej mowa jest bowiem o wskazaniach co do dalszego postępowania, które także mają charakter wiążący. Wskazania co do dalszego postępowania, ujęte w art. 153 p.p.s.a., stanowią konsekwencje oceny prawnej, głównie dotyczącej przebiegu postępowania przed organami administracyjnymi i rezultatu tego postępowania w postaci materiału procesowego zebranego w danej sprawie. Celem powyższych wskazań jest zapobieżenie wystąpieniu w przyszłości błędowi stwierdzonemu przez sąd⁴¹.

Wydanie aktu przy uwzględnieniu wykładni prawa zaprezentowanej przez sąd jest następstwem kasatoryjnego orzeczenia sądu administracyjnego skutkującego koniecznością merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji w nowym postępowaniu. Występuje, gdy sąd nie dostrzegł wad procesowych w uchylanym akcie. Nie wymaga przeprowadzenia na nowo (uzupełnienia) postępowania administracyjnego, a jedynie zastosowania się przy

³⁸ Ibidem, s. 450–468.

³⁹ Ibidem, s. 456.

⁴⁰ Zob. W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 181.

⁴¹ M. Romańska, op. cit., s. 457 i 458.

nowym rozstrzygnięciu sprawy do wiążącej oceny prawnej zawartej w wyroku, o ile nie dojdzie do zmiany stanu faktycznego sprawy lub przepisów prawa materialnego w tym zakresie⁴².

W. Piątek – zawężając rozważania jedynie do wyroków sądów administracyjnych – pod pojęciem wykonania wyroku sądu administracyjnego przyjął „podjęcie działania przez uprawniony podmiot w jeden ze sposobów prawem przewidzianych w danym systemie prawnym, celem doprowadzenia do zgodności istniejącej rzeczywistości prawnej i faktycznej z treścią zapadłego wyroku”⁴³. Z chwilą uprawomocnienia się wyrok wykazuje „oddziaływanie zewnętrznoprosesowe” i wywiera wpływ na ukształtowanie rzeczywistości społecznej, która powinna być zgodna z jego treścią⁴⁴. Takie „wykonanie” nie dotyczy wszystkich wyroków sądów administracyjnych. Nie podlegają mu wyroki, które nie modyfikują istniejącej rzeczywistości, czyli nieuwzględniające zgłoszonych żądań, a także rozstrzygnięcia o charakterze formalnym i wypadkowym. W pierwszym przypadku nie ma bowiem konieczności modyfikowania istniejącej rzeczywistości, natomiast rozstrzygnięcia o formalnym i wypadkowym charakterze oddziałują jedynie do wewnątrz prowadzonego postępowania, nie zawierając skonkretyzowanego przedmiotu, który obligowałby do podjęcia działania celem doprowadzenia do zgodności istniejącej rzeczywistości prawnej i faktycznej z treścią zapadłego orzeczenia⁴⁵.

Przyjęta definicja wykonania wyroku sądu administracyjnego oznacza, że wykonanie wyroku występuje już co do zasady w innym postępowaniu (postępowaniu o charakterze typowo egzekucyjnym, bądź w innego rodzaju trybie wykonywania orzeczeń sądowych), a to oznacza, że za wykonanie tego wyroku odpowiada określony podmiot władzy publicznej, przy czym obowiązek wykonania wyroku nie zawsze spoczywa na organie administracji publicznej będącym stroną postępowania, zależy to bowiem od tenoru rozstrzygnięcia⁴⁶. Nie można wykluczyć, że może dojść do sytuacji, w której podmiotem najbardziej zainteresowanym w wykonaniu wyroku będzie jednostka, której sąd w wyroku przyznał określone uprawnienie albo zwolnił od nałożonego na nią obowiązku. Może także wystąpić problem braku zgodnego z prawem wykonania, czy wręcz niewykonania wyroku przez organ administracji oraz środków prawnych, jakie w takim przypadku przysługują jednostce⁴⁷. Zatem „wykonanie wyroku jest działaniem wykraczającym poza obręb postępowania, w którym wyrok został wydany”⁴⁸.

⁴² Ibidem, s. 464–465.

⁴³ W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 57.

⁴⁴ Ibidem, s. 180.

⁴⁵ Ibidem, s. 59.

⁴⁶ Ibidem, s. 58.

⁴⁷ Ibidem, s. 58 i 59.

⁴⁸ Ibidem, s. 58.

Dobrowolne wykonanie wyroku

Klasyfikując sytuacje wykonania wyroków sądów administracyjnych w przyjętym powyżej znaczeniu wyróżniono dobrowolne i przymusowe wykonanie wyroku⁴⁹.

Dobrowolne wykonanie ma pierwszeństwo przed koniecznością zastosowania przymusu i sprowadza się do sposobów wykonania wyroków przewidzianych w przepisach procesowych. Motywatorem do dobrowolnego wykonania wyroków sądowych mają być mechanizmy przymusowej realizacji orzeczeń sądowych. Ich kategoriyczny i nieuchronny charakter zapewniać ma realizację orzeczeń w sposób dobrowolny. Punktem wyjścia dobrowolnego wykonania wyroków sądowych jest prawomocność orzeczeń sądowych, ponieważ urzeczywistnienie treści rozstrzygnięcia sądowego możliwe jest, gdy przedmiot podlegający wykonaniu ma charakter stabilny i zasadniczo niepodważalny. Przymusowe wykonanie wyroku występuje z kolei w przypadku braku jego dobrowolnego wykonania⁵⁰.

Odniesienie powyższych sposobów wykonania orzeczeń do orzeczeń sądów administracyjnych wymaga uwzględnienia charakteru rozstrzygnięcia sądu. W pierwszej kolejności przedstawione zostanie dobrowolne wykonanie wyroku kasacyjnego, którego następstwa mogą być w znacznej mierze mocno zróżnicowane. I tak, dobrowolne wykonanie wyroku kasacyjnego występuje w przypadku: 1. powtórnego przeprowadzania postępowania administracyjnego zgodnie z oceną prawną oraz wytycznymi określonymi przez sąd w uzasadnieniu wyroku; 2. nakazania organowi administracji przez sąd wydania aktu lub podjęcia czynności celem zlikwidowania bezczynności albo przewlekłego działania administracji publicznej; 3. wymierzenia organowi administracji grzywny w związku z uwzględnieniem skargi na bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania oraz 4. przyznania od organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej⁵¹.

Wykonanie wyroku kasacyjnego sprowadza się zasadniczo do wyeliminowania zaskarżonego aktu lub czynności z obrotu prawnego, z chwilą uprawomocnienia się wyroku. Osiągnięcie tego rezultatu nie wymaga podjęcia żadnych czynności, oprócz nadania wyrokowi cechy prawomocności. Samo wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnego z prawem aktu lub czynności nie zamyka jednak kwestii wykonania wyroku, jeżeli sprawa ma być powtórnie rozpatrzona przez organ administracji publicznej. W takiej sytuacji wykonanie wyroku oznacza podjęcie w przyszłym postępowaniu działań zgodnie ze wskazaniem sądu⁵². Wskazania te nie wynikają przy tym z sentencji wyroku,

⁴⁹ Ibidem, s. 58.

⁵⁰ P. Ostojki, op. cit., s. 169–170 i 173.

⁵¹ Ibidem, s. 165.

⁵² W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 181.

lecz jego uzasadnienia. Stosownie do treści art. 141 § 4 p.p.s.a. „Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania”. W doktrynie i orzecnictwie zwraca się na uwagę, że wskazania te powinny być formułowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, tylko tak można bowiem zagwarantować podejmowanie rozstrzygnięć zgodnych z prawem⁵³. Zwraca się także uwagę, że uzasadnienie wyroku nie stanowi części wyroku i nie korzysta z atrybutu mocy wiążącej. „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”. (art. 153 p.p.s.a.). Jak jednak zauważono w doktrynie, zawarte w uzasadnieniu motywy rozstrzygnięcia służą wykładni granic powagi rzeczy osądzonej, jeżeli sentencja pozostaje w tym zakresie niewystarczająca⁵⁴. Zatem wykonanie wyroku przybiera formę ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej w oparciu o dokonaną w uzasadnieniu prawomocnego wyroku ocenę prawną oraz wskazania co do dalszego postępowania⁵⁵. Należy mieć także na uwadze, że eliminacja z obrotu prawnego aktów prawnych może nastąpić z różnym skutkiem (*ex nunc*, *ex tunc*) w zależności od rozstrzygnięcia sądu będącego konsekwencją stwierdzonej wady decyzji⁵⁶. Uwzględnienia wymagają także różne sposoby orzekania kasacyjnego. Wskazuje się przykładowo, że stwierdzenie nieważności decyzji niekiedy nie pociąga za sobą w ogóle powinności powtórnego przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Nie powstaje konieczność podejmowania żadnych dalszych działań przez sąd lub organy administracji publicznej, chyba że na podstawie nieważnej decyzji zostały wydane dalsze rozstrzygnięcia. Wówczas konieczne jest wszczęcie postępowań celem ich wzruszenia⁵⁷.

Wykonanie wyroku kasacyjnego może także polegać na konieczności załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej w prawem określonym terminie. Dotyczy to przypadku stwierdzonej bezczynności organu albo przewlekłego prowadzenia postępowania i sprowadza się do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo dokonaniu oznaczonej czynności; albo

⁵³ Szerzej W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 198 i tam przywołana literatura i orzecznictwo.

⁵⁴ W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej w wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 133–134.

⁵⁵ P. Ostojski, op. cit., s. 166 i 175.

⁵⁶ Zob. W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 184.

⁵⁷ Ibidem, s. 185.

stwierdzeniu lub uznaniu uprawnienia albo obowiązku wynikających z przepisów prawa. I wreszcie wykonanie wyroku może także polegać na uiszczeniu grzywny⁵⁸.

Odnosnie wykonania orzeczeń merytorycznych wskazuje się, że wykonanie wyroku orzekającego o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku strony skarżącej – w przypadkach określonych w art. 145a § 3 zd. 2 p.p.s.a., art. 146 § 2 p.p.s.a., art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a. i art. 154 § 2 p.p.s.a. sprowadza się do „prawidłowej realizacji przez strony stwierdzonego uprawnienia lub obowiązku”⁵⁹. W sytuacji gdy sąd zobowiązał organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, właściwy organ administracji podejmuje działania zmierzające do załatwienia sprawy w sposób wynikający z wyroku sądu lub wydaje akt zawierający treść określoną przez sąd w prawomocnym orzeczeniu. Organ administracji publicznej nie podejmuje żadnych czynności procesowych, gdy sąd umorzył postępowanie administracyjne (art. 145 § 3 p.p.s.a.)⁶⁰. Wyrok sądu zastępuje bowiem decyzję administracyjną o umorzeniu postępowania i definitywnie kończy sprawę administracyjną⁶¹.

Niewykonanie wyroku sądu przez organ administracji publicznej

Przymusowe wykonanie wyroku występuje z kolei w przypadku braku jego dobrowolnego wykonania⁶². Podobnie jak w przypadku dobrowolnego wykonania wyroku przymusowe wykonanie wyroku różni się w zależności od treści zawartego w orzeczeniu rozstrzygnięcia i wymaga uwzględniania jego charakteru. Podkreślić należy, że przepisy p.p.s.a. nie przewidują uniwersalnego środka prawnego w postaci skargi na niewykonanie przez organ administracji publicznej wyroku sądu.

W przypadku niewykonania wyroku kasacyjnego i niezakończania ponownie sprawy przez organ administracji publicznej w określonym prawem terminie (art. 286 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 35 k.p.a. i 139 o.p.) strona może skorzystać z uprawnienia do wniesienia do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej. Jest to dokładnie ten sam środek prawny, z którego strona może skorzystać na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 k.p.a., zarzucając organowi bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 k.p.a.

⁵⁸ P. Ostojki, op. cit., s. 165–166.

⁵⁹ Ibidem, s. 166.

⁶⁰ Ibidem, s. 166 i 167.

⁶¹ W. Szafrńska, op. cit., s. 137.

⁶² P. Ostojki, op. cit., s. 173.

Uznając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd wyznacza termin dla organu administracji publicznej na załatwienie sprawy, w szczególnych przypadkach może samodzielnie orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Dolegliwość tego środka wynika także z możliwości wymierzenia organowi grzywny oraz przyznania od organu na rzecz skarżącego określonej sumy pieniężnej. Zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. „sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania”. „Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa” (§ 1a). „Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego” (§ 1b). „Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”. (§ 2). W doktrynie oraz orzecznictwie podnosi się, że nałożenie grzywny oraz przyznanie sumy pieniężnej jest dyskrejonalną kompetencją sądu administracyjnego, który może, ale nie musi z niej skorzystać⁶³. Są to środki dyscyplinująco-represyjne o charakterze dodatkowym, które powinny być stosowane z rozważą, a więc w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy⁶⁴. Podkreślić zatem należy, że w przypadku, gdy organ administracji publicznej nie załatwi sprawy w określonym prawem terminie – po wydaniu prawomocnego wyroku o charakterze kasacyjnym – stronie nie przysługuje w żadnym razie skarga na niewykonanie tego kasacyjnego wyroku sądu. Taka skarga jako niedopuszczalna zostałaby odrzucona⁶⁵.

Ustawodawca przewidział natomiast w p.p.s.a. skargę na niewykonanie wyroku sądu uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W myśl art. 154 § 1 p.p.s.a. „W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie

⁶³ Zob. W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 248; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 sierpnia 2021r., I OSK 476/21, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lutego 2025r., II SAB/Wr 1047/24, LEX nr 3838938.

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2021r., II OSK 124/21, CBOSA.

⁶⁵ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2025r., I SA/Wa 2397/24, LEX nr 3840788.

postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny⁶⁶; „Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa” (§ 2). „Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym” (§ 4)⁶⁷. „Uwzględniając skargę sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”. (§ 7). Niezastosowanie się do rozstrzygnięcia sądu może zatem powodować uruchomienie kolejnego postępowania sądowoadministracyjnego, którego celem będzie przede wszystkim nałożenie na organ grzywny⁶⁸. Regulacja ta w sposób jednoznaczny ogranicza wniesienie skargi na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego wyłącznie do wyroku uwzględniającego skargę, której przedmiotem była beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ. Ustawodawca w aktualnym stanie prawnym nie przewidział możliwości wniesienia skargi na niewykonanie każdego wyroku sądu administracyjnego, tym samym dopuszczalność wniesienia skargi została ograniczona do przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ⁶⁹. W przypadku niewykonania wyroku sądu uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stronie nie przysługuje kolejna skarga na beczynność organu w rozpoznaniu tego samego wniosku, lecz skarga na niewykonanie wyroku sądu. Skarga na niewykonanie prawomocnego wyroku stwierdzającego beczynność lub przewlekłość postępowania jest odrębnym środkiem prawnym, wymagającym uprzedniego pisemnego wezwania organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy⁷⁰.

⁶⁶ Art. 154 § 6 p.p.s.a. stanowi, że „Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”.

⁶⁷ Art. 154 § 5 p.p.s.a. stanowi, że „Odszkodowanie, o którym mowa w § 4, przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Jeżeli organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego”.

⁶⁸ A. Paduch, *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, t. II, G. Łaszczyca, W. Piątek (red. naukowa), Warszawa 2025, s. 451.

⁶⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2025r., I SA/Wa 2397/24, LEX nr 3840788.

⁷⁰ Postanowienie WSA w Krakowie z 2 lipca 2024r., III SAB/Kr 41/24, LEX nr 3731552.

Wykonanie wyroku kasacyjnego to jednak nie tylko problem zmieszczenia się przez organ administracji publicznej z ponownym rozstrzygnięciem sprawy w terminie określonym przepisami prawa lub w orzeczeniu sądu, ale także kwestia zastosowania się przy ponownym rozpatrywaniu sprawy do wskazań sądu zawartych w uzasadnieniu wyroku⁷¹. W. Piątek wskazuje, że konsekwencją pominięcia przy ponownym rozstrzyganiu sprawy oceny prawnej oraz wskazań sądu – w sytuacji niezaisnienia żadnych przeszkód do ich uwzględnienia – powinno być uchylenie decyzji czy też innego aktu, czynności z zakresu administracji publicznej wydanych w następstwie wykonania wyroku, aczkolwiek w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się koncepcja stwierdzenia w takim przypadku nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., którą Autor ocenia krytycznie. Wskazuje bowiem, że tego rodzaju uchybienie o charakterze procesowym nie prowadzi do tak poważnych uchybień, które skutkowałyby koniecznością oparcia rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a. Powinno ono jednak skutkować uchyleniem decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.⁷².

Wykonaniu wyroku kasacyjnego służy także uprawnienie sygnalizacyjne, uregulowane w art. 112 p.p.s.a. Przedmiotem sygnalizacji może być niewykonanie wyroku sądu⁷³. Przepis art. 112 p.p.s.a. stanowi, że „W razie uchyłania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio”.

Należy także zwrócić uwagę na środek prawny uregulowany w art. 145a § 2 p.p.s.a. i jego mechanizmy dyscyplinujące organy administracji publicznej. Regulacja ta ma w założeniu swoim zapobiegać przypadkom niewykonania wytycznych sądu, tj. sytuacjom, w których sąd kilkakrotnie rozstrzyga tę samą sprawę, ponieważ organ nie chce uznać dokonanej przez sąd wykładni przepisów bądź też nie przestrzega zaleconych przez sąd wymogów przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego w sprawie⁷⁴. Zgodnie z art. 145a § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny ma możliwość wydania orzeczenia zobowiązującego organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Jest to możliwe przy spełnieniu następujących przesłanek: przy wydaniu aktu doszło do naruszenia, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2; jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, rozstrzygnięcie nie zostało pozostawiono uznaniu organu. Organ administracji

⁷¹ W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 192 i nn.

⁷² Ibidem, s. 199–200.

⁷³ Ibidem, s. 204.

⁷⁴ Sejm RP VII kadencji, druk sejm. nr 1633, s. 18 uzasadnienia.

publicznej ma wówczas obowiązek zawiadomić sąd – o wydaniu decyzji lub postanowienia – w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Z kolei w przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

W tym miejscu podnieść należy, że wykonanie wyroków merytorycznych, tj. w kwestii istnienia lub nieistnienia uprawnienia lub obowiązku, którymi sądy niejako „zastępują” organy przy wydawaniu aktów administracyjnych, jest jeszcze bardziej złożone niż wyroków kasacyjnych. Wykonanie to różnicowane jest bowiem podmiotem, na którym ciąży obowiązek wykonania wyroku, a którym może być w zależności od sprawy zarówno organ administracji publicznej, jak i jednostka. Różnicowane są także obowiązki podlegające samemu wykonaniu⁷⁵. Przymusowe wykonanie wyroku wiąże się także z możliwością nakładania przez sąd administracyjny obowiązku zapłaty określonych sum pieniężnych oraz stosowania grzywien. Możliwość taką przewiduje przywołany już wcześniej art. 145a § 2 i 3 p.p.s.a.

Podsumowanie

Rekapituluując dotychczasowe rozważania stwierdzić przyjdzie, że zagadnienie wykonalności i wykonania orzeczeń sądowych należy do zagadnień złożonych. Wyroki sądów administracyjnych stanowią bowiem grupę bardzo różnicowanych orzeczeń o różnym charakterze. Z wykonaniem wyroku mamy do czynienia w przypadku, gdy jego wydanie wiąże się z powstaniem obowiązku podjęcia działań dla urzeczywistnienia jego treści przez organ administracji publicznej. Jest to o tyle istotne, że nie każde orzeczenie sądu wymaga podjęcia takiego działania przez organ administracji publicznej. Poza tym, wydanie prawomocnego wyroku może wymagać aktywności po stronie jednostki. Z drugiej strony organy administracyjne mogą dla urzeczywistnienia treści orzeczenia podejmować działania w ramach egzekucji administracyjnej. Urzeczywistnienie treści

⁷⁵ W. Piątek, *Wykonanie wyroku...*, s. 221 i 222.

orzeczenia sądu może także wymagać podjęcia działań w innych postępowaniach administracyjnych, pozostających w związku ze sprawą będącą przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej objętej orzeczeniem sądu. Niewątpliwie wykonywanie orzeczeń sądowych odbywa się już poza sądem administracyjnym. Powyższe tłumaczy przyczynę braku uniwersalnych i kompleksowych uregulowań tego zagadnienia w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca uregulował w p.p.s.a. w sposób fragmentaryczny jedynie przymusowe wykonywanie orzeczeń.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wydanie 10, Warszawa 2012.
- Kamiński M., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, nr 98.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Miączyński A., *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „ZNUJ. Prace Prawnicze” 1974.
- Osowy P., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2002.
- Paduch A., *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, t. II, G. Łaszczyca, W. Piątek (red. naukowa), Warszawa 2025.
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej w wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Piątek W., *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, P. Ostojski, W. Piątek, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, W. Piątek (red. naukowa), Warszawa 2017.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Szafrańska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Tarno J.P., [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Woś T., [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), wydanie 5, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., *Polskie sądownictwo administracyjne (uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, R. 1, z. 1/2, vol. 26/27.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2021r., II OSK 124/21, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 sierpnia 2021r., I OSK 476/21, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lutego 2025r., II SAB/Wr 1047/24, LEX nr 3838938.

Postanowienie WSA w Krakowie z 2 lipca 2024r., III SAB/Kr 41/24, LEX nr 3731552.

Postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2025r., I SA/Wa 2397/24, LEX nr 3840788.

Akty prawne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.

Inne

Sejm RP VII kadencji, druk sejm. nr 1633.

The issue of the enforceability and enforcement of administrative court judgments

Abstrakt

The study covers issues related to the enforceability and execution of administrative court rulings. These issues constitute an important matter related to the problem of efficiency and effectiveness of control of public administration exercised by administrative courts. The enforcement of administrative court rulings is a guarantee of the effectiveness of the control exercised by administrative courts and is understood completely differently than in the case of judgments issued in civil proceedings. Despite the importance of the issues presented, the legislator has not regulated the issue of enforcing administrative court ruling in the law on proceedings before administrative courts in a comprehensive manner. The legislator regulated only certain aspects of the enforceability of administrative court rulings, and placed these provisions in various parts of the Act. The study indicates that enforceability and execution of administrative court rulings are two separate concepts, presents concepts regarding the enforcement of administrative court rulings and current legal regulations in this regard. Their shape reflects the complexity of the issue itself, which also indicates the reasons for the lack of universal and comprehensive regulations on this matter in the law on proceedings before administrative courts.

Keywords: administrative judiciary, court ruling, enforceability of a court ruling, execution of a court ruling.