

Wstęp

Zmiany w ustawodawstwie sądownoadministracyjnym, wprowadzające dwuinstancyjny model sądownictwa w życie¹, połączone z wejściem w życie pakietu ustaw dotyczących sądownictwa administracyjnego², a przede wszystkim regulujące autonomicznie od innych ustaw, procedurę sądowno-administracyjną³, spowodowały konieczność nowego spojrzenia na istniejące w doktrynie i orzecznictwie poglądy związane z systemem środków dyscyplinowania administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Niniejsze opracowanie ma na celu uaktualnienie istniejących poglądów, ze względu na zaistniałe zmiany, połączone z uporządkowaniem występujących zapatrywań, które do tej pory nie stały się przedmiotem szerszego omówienia w literaturze.

Tak zwane środki dyscyplinowania administracji, choć po raz pierwszy w sposób całościowy zostały uregulowane już w *NSAU z 1995 r.*⁴, nie posiadają w naszej literaturze żadnej kompleksowej publikacji. Jedyne próby kompleksowego opracowania zostały podjęte w formie artykułów⁵, które chociażby już ze względu na swoją objętość nie mogły zawierać pełnego i wszechstronnego omówienia wskazanej problematyki. Dodatkowo, należy podkreślić, iż nawet pomiędzy tymi dwoma wskazanymi opracowaniami można zauważyć różnice w interpretacji rozwiązań ustawowych. Te różnice (począwszy od tych terminologicznych) występowały i występują nadal, także we wszelakich opracowaniach, które zajmują się problematyką środków

¹ Nastąpiło to z dniem 1.1.2004 r.

² Ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., zwana dalej „PrUSA”), ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej „PPSA”) i ustawa z 30.8.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

³ W PPSA.

⁴ *Ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., zwana dalej „*NSAU z 1995 r.*”).

⁵ R. Hauser, A. Rymś, Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, PiP 1996, Nr 12, s. 16 i nast.; K. Gruszecki, Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelną Sąd Administracyjny, ST 2002, Nr 3, s. 46 i nast.

dyscyplinowania pobieżnie, obok innych tematów¹. Tak więc, po zmianach wprowadzonych reformą 2004 r., brak było pełniejszych opracowań teoretycznych na ten temat, co może być zrozumiałe, ze względu na dość krótki czas od wejścia w życie wspomnianej reformy, ale z drugiej strony, zbliżone regulacje zawarte w *NSAU z 1995 r.*, nie doczekały się pełnego omówienia przez okres 9 lat obowiązywania tej ustawy, co może świadczyć o braku zainteresowania tą problematyką. Nie jest to z pewnością korzystne, biorąc pod uwagę, iż wprowadzenie środków dyscyplinowania było wynikiem niedostatecznej sprawności i skuteczności postępowania sądownoadministracyjnego, którego bieg i wynik był często ignorowany przez organy administracji. Warto było więc poddać ocenie dokonane zmiany wprowadzone przez ustawodawcę. W okolicznościach wskazujących na nieodzowność dalszych zmian, można było zaś spróbować zaproponować alternatywne rozwiązania i postułaty *de lege ferenda*.

Podjęcie tematu było także uzasadnione ze względu na to, iż zapewnienie skuteczności kontroli sądownoadministracyjnej jest wymagane od Polski przez organizacje międzynarodowe, do których należymy. Należało się więc przyrzeć, czy posiadamy już odpowiednie instrumenty, by sprostać stawianym Polsce wymaganiom.

Odpowiedź na te pytania dać zaś mogła tylko szczegółowa analiza podejmowanych zagadnień, co ważne, przeprowadzona nie tylko w kontekście rozwiązań współczesnych, ale także na tle historycznych regulacji i porównania ze wzorcami obcymi.

Niniejsze opracowanie obejmuje swoim zakresem niejednolite instytucje procesowe, często różniące się od siebie. Ich wspólne omówienie było więc skutkiem tego, iż wszystkie te instytucje służą jednemu celowi – dyscyplinowaniu organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

W tytule wskazane jest, iż przedmiotem niniejszego opracowania są środki dyscyplinowania administracji publicznej, uregulowane w PPSA. W określonym zakresie przydatnym było jednak wyjście poza wskazany obszar, aby zaprezentować interesującą problematykę na szerszym tle, czyniąc ją bardziej obrazową dla czytelnika, i unikając w ten sposób możliwych błędów, będących konsekwencją zbyt wąskiego spojrzenia na opisywane zagadnienie.

Jeśli chodzi o układ niniejszego opracowania, to jest on dostosowany do celu pracy, a więc jak najpełniejszej analizy środków dyscyplinowania administracji w PPSA. Jako że środki te są stosowane w ramach postępowań szcze-

¹ Są to przede wszystkim podręczniki i komentarze, które zajmują się całym postępowaniem sądownoadministracyjnym, a interesujące nas środki są uregulowane w załączonych 4 artykułach 300-artykułowej ustawy.

gólnych w obrębie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego¹, zostały one opisane właśnie na tle ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego. W pierwszej kolejności został jednak opisany sam proces dyscyplinowania, najpierw w kontekście społecznym, następnie prawnym – ogólnym i w poszczególnych procedurach. Następnie została podjęta próba stworzenia systematyki środków dyscyplinowania administracji. W dalszych częściach pracy została opisana historyczna ewolucja tych środków. Główną część pracy stanowią zaś rozważania dotyczące obowiązujących środków dyscyplinowania administracji i próba ich zaklasyfikowania według zaproponowanego wcześniej wzoru. Praca kończy się rozdziałem prawnoporównawczym, mającym na celu umieszczenie krajowych instytucji w szerszym kontekście europejskim i wskazanie na podobieństwa i wzory, a także przedstawienie różnic, w celu pełniejszego uzasadnienia przyjętych w pracy konstrukcji.

Warto podkreślić, iż niniejsza praca wychodzi także poza obręb analizy przepisów. Wynika to z faktu, iż analizowane instytucje prawne nie są zawieszane w próżni, ale egzystują w określonym układzie społeczno-politycznym, wpływającym na kształt omawianych instytucji, a co za tym idzie, pewne ogólne, teoretyczne rozważania są niezbędne dla zrozumienia znaczenia omawianych instytucji i poprawnego zinterpretowania ich sensu w szerszym kontekście.

Niniejsza praca została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2007 r.

W tym miejscu chcę bardzo serdecznie podziękować Promotorowi niniejszej rozprawy, Panu Profesorowi *Romanowi Hauserowi*, którego opieka naukowa, wyrozumiałość i wielka życzliwość są dla mnie wyróżnieniem, a także powodem wielkiej dumy i radości.

Chcę również bardzo serdecznie podziękować Panom Profesorom: *Wojciechowi Chróścielewskiemu* i *Andrzejowi Skoczylasowi*, których uwagi przedstawione w Ich recenzjach stanowiły dla mnie cenną pomoc przy przygotowaniu niniejszej pracy do druku.

Autor

¹ Postępowania dyscyplinujące są szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego – w wielu istotnych przypadkach różnią się one od ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego.