

Aleksander Kwaśniak¹

Uchybienie obowiązкови przekazania skargi sądowi administracyjnemu jako występpek typizowany w art. 231 § 1 k.k.

Streszczenie

Ustawodawca wprowadził pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, co rodzi obawę o przekazanie tej skargi sądowi przez organ administracji. Procedura sądowa przewiduje wprawdzie wymierzenie grzywny organowi administracji, który nie przekazał skargi w terminie, jednak należy zastanowić się nad tym, czy nieprzekazanie skargi sądowi nie wyczerpuje znamion występku polegającego na niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 § 1 k.k.). Przyjęcie takiej tezy rodzi istotne implikacje procesowe, polegające głównie na obowiązku zawiadomienia organów ścigania o popełnionym występku przez sąd administracyjny, który prawomocnie nałożył na organ grzywnę za nieprzekazanie skargi.

Słowa kluczowe

Postępowanie sądowoadministracyjne, przestępstwa urzędnicze, obowiązek denuncjacji.

1. Wprowadzenie

Istnieją zasadniczo dwie drogi dotarcia pisma inicjującego procedurę sądową do organu ochrony prawnej właściwego do rozpoznania danej sprawy: bezpośrednia i pośrednia. Nie tylko na gruncie prawa polskiego, ale też w szerszej perspektywie, zdecydowanie najczęściej spotykany jest bezpośredni tryb inicjowania procedury sądowej (polegający na tym, że pismo inicjujące proces wnosi się wprost do sądu). Jednakże w procedurze sądowoadministracyjnej ustawodawca przewidział pośredni tryb wnoszenia skargi (skarżący wnosi skargę do organu administracji, którego działanie lub zanie-

¹ Aleksander Kwaśniak, asystent Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, ORCID: 0000-0002-9275-279X.

chaniem jest przedmiotem skargi, a dopiero ów organ przekazuje skargę właściwemu sądowi administracyjnemu). Należy wskazać, że historycznie rzecz ujmując tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego kształtował się różnie, albowiem w okresie międzywojennym skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego wносиło się bezpośrednio², następnie w restytuowanym w 1980 r. jednoinstancyjnym sądownictwie administracyjnym³ ustawodawca przyjął pośredni tryb wnoszenia skarg⁴, którego krytyka w doktrynie⁵ doprowadziła do powrotu w 1995 r. do trybu bezpośredniego⁶. Aktualnie obowiązująca (od 1 stycznia 2004 r.) regulacja ponownie przewiduje pośredni tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że zarówno jedną jak i drugą formę inicjowania procesu cechują pewne wady i zalety, niemniej głębsza analiza tego zagadnienia wykracza tematycznie poza ramy niniejszego opracowania.

Z całą pewnością pośredniemu trybowi wnoszenia skarg inicjujących proces sądowy towarzyszy obawa o dalszy los skargi (przekazanie takiej skargi sądowi administracyjnemu). Z praktycznego punktu widzenia należy dostrzec, że skarga znajduje się początkowo w dyspozycji podmiotu, którego działalność ta skarga dotyczy, a trzeba dostrzec, że z reguły nikomu nie zależy na rozpoznawaniu skarg jego dotyczących. Należy przypomnieć, że pod rządami regulacji z 1980 r., kiedy to pierwszy raz w historii polskiego sądownictwa administracyjnego wprowadzono pośredni tryb wnoszenia skarg do NSA, zdarzały się przypadki wielomiesięcznego przetrzymywania skarg przez organy administracji⁷. Krytyka przyjętego w ówczesnie obowiązującym porządku prawnym rozwiązania spowodowała zmianę trybu wnoszenia

² Por. art. 10 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 1926 r., Nr 68, poz. 400, następnie zastąpiony przez art. 57 (2) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. z 1932 r., Nr 94, poz. 806. Szerzej, zob. B. Wasutyński, Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1923, nr 3 (4); A. Chmurski, *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1929, *passim*.

³ Por. J. Świątkiewicz, *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 437 i n.

⁴ Por. art. 200 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu nadanym Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26 – dalej jako: „k.p.a.”.

⁵ Tytułem przykładu por. B. Adamiak, *Wymagania formalne skargi do NSA*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 291; S. Fundowicz, *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądownictwem administracyjnym*, (w:) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 135.

⁶ Por. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368.

⁷ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 557 i n.

skarg na bezpośredni, a w dalszej perspektywie, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, powrót do trybu pośredniego, jednakże z zabezpieczeniem interesu skarżącego. Owo zabezpieczenie w zamyśle prawodawcy ma stanowić regulacja art. 55 § 1 p.p.s.a.⁸, wedle którego w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Nie przekazując skargi sądowi administracyjnemu organ naraża się zatem na grzywnę, przy czym warto zważyć, że wniosek inicjujący postępowanie w sprawie wymierzenia grzywny składa się wprost do sądu administracyjnego (por. art. 64 § 1 p.p.s.a.)⁹, stąd organ nie będzie miał możliwości torpedowania tego postępowania, tak jak uprzednio czynił to z postępowaniem zasadniczym (głównym). Trudno jednak nie zauważyć, że uwzględnienie wniosku o wymierzenie organowi grzywny spowoduje zaledwie dolegliwość finansową po stronie organu, co może, lecz niekoniecznie musi spowodować przekazanie skargi do rozpoznania sądowi. Organ administracji może bowiem, pomimo wymierzenia mu grzywny, nadal ignorować ustawowy obowiązek przekazania skargi. Biorąc pod uwagę taką możliwość, ustawodawca w art. 55 § 2 p.p.s.a. przewidział, że jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady orzekania przez sąd administracyjny na podstawie akt postępowania administracyjnego, jednak wyjątek uzasadniony zapewnieniem stronie skarżącej prawa do sądu, zwłaszcza rozumianego jako prawo dostępu do sądu oraz prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁰.

⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259 - dalej jako: „p.p.s.a.”

⁹ Por. S. Babiarz, K. Aromiński, Wniosek, (w:) S. Babiarz (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 66.

¹⁰ Na temat aspektów prawa do sądu, zob. A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, (w:) M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 484; W. Federczyk, *Specyfika prawa do sądu w sprawach administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, Częstochowa 2013, s. 203–211; M. Jaśkowska, *Zasada dostępu do sądu*, (w:) M. Jaśkowska (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 71; M. Wiącek, *Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego*, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 158 i n.; M. Dąbrowski, *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2016, nr 3 (31), s. 108; P. Kruszyński, J. Kil, A. Kwaśniak, *Sądownictwo sędziów pokoju w sprawach karnych*, Warszawa 2020, s. 38–40; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 110–111; H. Haak, *Ochrona prawna udzielana*

Autor niniejszego opracowania stawia tezę, zgodnie z którą uchybienie obowiązkowi przekazania skargi sądowi administracyjnemu – niezależnie od opisanych wyżej sankcji wynikających z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – może stanowić również występnek niedopełnienia obowiązku przez funkcjonariusza publicznego, o jakim mowa w art. 231 § 1 k.k.¹¹ Z samej istoty postępowania sądowoadministracyjnego wynika bowiem, że zobowiązany do przekazania skargi będzie na ogół funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., zaś przekazanie skargi sądowi z pewnością jest obowiązkiem określonym w ustawie, przepisom której funkcjonariusz publiczny winien się podporządkować. Potwierdzenie postawionej tezy będzie wymagało poczynienia dalszych rozważań w przedmiocie praktycznych implikacji ustalonego stanu rzeczy, obejmujących w szczególności obowiązki sądów administracyjnych wynikające z art. 304 § 2 k.p.k.¹² Należy zaznaczyć, że analiza piśmiennictwa administracyjnego i karnistycznego pozwala sformułować wniosek, iż do tej pory wskazane zagadnienie nie było przedmiotem zainteresowania ze strony doktryny, stąd podjęcie opisanego zamierzenia badawczego jawi się jako celowe z naukowego punktu widzenia.

Autor niniejszego artykułu wykorzysta metodę prawno-dogmatyczną, w szczególności obejmującą egzegezę adekwatnych przepisów ustawy karnej we wzajemnym powiązaniu z przepisami procedury sądowoadministracyjnej. W niezbędnym zakresie poczynione będą badania literaturowe, w tym obejmujące piśmiennictwo historyczne. Uzupełniając, autor przeprowadzi badania empiryczne mające za cel ustalenie dotychczasowej praktyki działania sądów administracyjnych w relewantnym zakresie.

2. Obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu

Zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., organ, za pośrednictwem którego skarżący wniósł skargę do sądu, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Już na przedpolu dalszych rozważań wypada wskazać, że wskazany wyżej termin stanowi *lex generalis*, od którego ustawodawca przewidział szereg wyjątków. Zamierzeniem badawczym autora niniejszego artykułu nie jest jednak analiza terminów na przekazanie skargi sądowi, lecz sku-

przez sąd opiekuńczy, Toruń 2002, s. 25; B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2004, s. 573.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm. – dalej jako: „k.k.”.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm. – dalej jako: „k.p.k.”.

pienie się na sytuacji, w której organ administracji we wskazanym terminie (jaki by on nie był) skargi nie przekazał.

Obowiązek przekazania skargi sądowi administracyjnemu ma charakter bezwzględny¹³. Ta teza, z jednej strony oczywista i wybrzmiewająca w licznych orzeczeniach i pozycjach literaturowych, wymaga jednak pogłębionej analizy jurystycznej. Należy bowiem pochylić się nad istotą tego obowiązku jak również istotą samej skargi, chociażby w takim celu, by ustalić, kiedy organ administracji ma do czynienia ze skargą inicjującą spór sądowy, gdyż jedynie wówczas obowiązek ów będzie na tym organie spoczywał.

W pierwszych latach obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w doktrynie żywo dyskutowana była kwestia obowiązku przekazania skargi do sądu w razie uwzględnienia tej skargi w całości przez organ administracji w całości w trybie autokontroli. Pojawiały się głosy, wedle których przekazywanie skargi w takich okolicznościach jest zbędne, a istotą instytucji autokontroli jest odciążenie sądów administracyjnych¹⁴. Zdaniem autora niniejszego opracowania, nawet przy ówczesnym brzmieniu art. 54 § 3 p.p.s.a., poglądy te były błędne, albowiem żaden przepis nie wyłączał obowiązku przekazania skargi sądowi administracyjnemu¹⁵,

¹³ Por. D. Czeszyk, Skarga na bezczynność organu w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości pod drogi publiczne, (w:) E. Wójcicka (red.), Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy, Częstochowa 2017, s. 133 oraz postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. II SO/GI 22/12, Legalis nr 947060; WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II SO/OI 33/08, LEX nr 489774; WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. VIII SO/Wa 16/11, Legalis nr 725883; WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. IV SO/Wr 6/13, Legalis nr 974599; WSA w Opolu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. II SO/Op 20/11, Legalis nr 487603; WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. II SO/Bd 1/13, Legalis nr 805560; WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278; WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. II SO/Łd 5/13, Legalis nr 859743; WSA w Kielcach z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. II SO/Ke 5/13, Legalis nr 958334; WSA w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. II SO/Sz 18/12, Legalis nr 697215; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II SO/Go 17/13, Legalis nr 1034456; WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. II SO/Kr 40/14, Legalis nr 1190212; w Białymstoku z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. II SO/Bk 35/19, LEX nr 2784800; NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. II GZ 105/10, Legalis nr 1959569; z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. II OSK 1024/06, ONSA-WSA 2006, nr 6, poz. 156, s. 45; z dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. I GZ 82/22, Legalis nr 2679494; z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. I OZ 897/10, LEX nr 742153; z dnia 27 września 2011 r., sygn. II GZ 431/11, Legalis nr 931192; z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. I OZ 874/12, Legalis nr 1119973 i z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. I FZ 445/07, Legalis nr 101020.

¹⁴ Por. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Postępowanie..., *op. cit.*, s. 412–413; W. Chróścielewski, Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego, Państwo i Prawo 2004, nr 3, s. 68; E. Bojanowski, Tryb wniesienia skargi, (w:) J. Lang (red.), Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010, s. 258.

¹⁵ Pogląd ten wzmocnia dodatkowo wykładnia historyczna relewantnych norm prawnych. Otóż w pierwotnym brzmieniu art. 200 § 2 k.p.a. ustawodawca wskazywał, że organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu admi-

a wskutek aktu autokontroli swój byt prawny traciła pierwotnie wydana decyzja administracyjna (czy też inny akt podlegający kontroli ze strony sądu administracyjnego), nie zaś skarga. Owszem, z chwilą uwzględnienia skargi przez organ administracji postępowanie sądowe staje się bezprzedmiotowym, jednak stwierdzić ten fakt może jedynie sąd administracyjny, będący gospodarzem procesu sądowego, wydając postanowienie o umorzeniu postępowania. Wszelkie wątpliwości w tym zakresie przeciął ustawodawca, wprowadzając z dniem 15 sierpnia 2015 r. w art. 54 § 3 p.p.s.a. zdanie trzecie stanowiące, że przepis § 2 stosuje się odpowiednio. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ulega już żadnej wątpliwości, że skorzystanie przez organ administracji z możliwości autokontroli (w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.), nie wyłącza obowiązku przekazania skargi sądowi¹⁶.

Należy jednak zauważyć, że z obowiązkiem statuowanym w art. 54 § 2 p.p.s.a. w dalszym ciągu wiąże się szereg wątpliwości, na które treść aktu prawnego, ale też doktryna i orzecznictwo, nie dają jednoznacznych odpowiedzi. Należałoby postawić pytanie, czy organ administracji powinien przekazać sądowi skargę obciążoną brakami formalnymi. O ile *prima facie* odpowiedź na tak zadane pytanie jawi się jako oczywista, gdyż jedynie sąd administracyjny jest władny stwierdzić wystąpienie braków skargi, wezwać skarżącego do ich usunięcia, a w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu – odrzucić skargę, o tyle głębsza analiza problemu każe postawić pytanie o granicę wadliwości pisma wniesionego do organu administracji, po przekroczeniu której organ jest uprawniony do przyjęcia, że nie ma do czynienia ze skargą inicjującą proces sądowy, a zatem nie ciąży na nim obowiązki wynikające z art. 54 § 2 p.p.s.a. Trudno bowiem tracić z pola widzenia fakt, że do organów administracji publicznej wpływają różnego rodzaju pisma, kierowane przez osoby o rozmaitych intencjach i różnorodnych problemach i częstokroć sama lektura pisma nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jego charakter prawny. Wydaje się, że możliwa różnorodność sytuacji występujących w praktyce nie pozwala na jednoznaczne wytyczenie granicy pomiędzy skargą a nie-skargą. Natomiast mając na względzie rangę konstytucyjnego prawa do sądu, a w wymiarze

nistracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję; w tym przypadku nie nadaje skardze dalszego biegu. Skorzystanie przez organ z możliwości autokontroli wyłączało zatem wówczas obowiązek przekazania skargi sądowi. W późniejszych regulacjach, w szczególności w obowiązującej od 1 stycznia 2004 r. ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, próżno szukać podobnych zwrotów.

¹⁶ Por. R. Mi k o s z, Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5–6, s. 17; K. S a g a n, Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 1, s. 48.

prakseologicznym potencjalne konsekwencje nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu, należałoby postulować rozstrzygnięcie wszelkich wątpliwości w tym zakresie w myśl zasady *in dubio pro actione*. Innymi słowy, wątpliwość co do charakteru prawnego pisma, w przypadku którego można mieć podejrzenie, że intencją jego autora było poddanie działalności danego organu kontroli sądowej, powinna prowadzić do przekazania pisma sądowi jako skargi, wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy.

Podobnie w ocenie autora należałoby rozstrzygnąć wątpliwości w zakresie przekazania skargi niedopuszczalnej, np. ze względu na brak kognicji sądu administracyjnego lub brak przedmiotu zaskarżenia. Można sobie wyobrazić sytuację, w której organ otrzymuje skargę na decyzję, której nigdy nie wydał, czy też skargę od osoby, w stosunku do której nie prowadził żadnego postępowania. Skarga taka również będzie podlegała odrzuceniu, co jednak władny jest uczynić jedynie sąd administracyjny. W takiej sytuacji organ nie będzie w stanie przekazać sądowi akt sprawy administracyjnej, gdyż te zwyczajnie nie istnieją. Wydaje się, że celowe będzie wskazanie na ten fakt w treści odpowiedzi na skargę. Bez wątplenia nie można obciążać organu administracji publicznej obowiązkiem czynienia niemożliwego, w tym wytwarzania dla potrzeb procesu sądowego akt nieistniejącego postępowania administracyjnego.

Jedynie na marginesie wypada wskazać, że organ administracji nie jest też władny by oceniać właściwość miejscową i rzeczową sądu administracyjnego, choć ta w większości przypadków będzie oczywista. Skarga powinna być zatem przekazana zgodnie z życzeniem skarżącego, a dopiero sąd administracyjny, jeśli stwierdzi swoją niewłaściwość, wyda stosowne postanowienie w przedmiocie przekazania skargi do rozpoznania sądowi właściwemu. Wydaje się, że wyjątkiem może tu być sytuacja, w której skarżący nie wskazał konkretnego sądu administracyjnego, do którego adresuje skargę (w treści skargi w ogóle nie wskazano, że adresatem jest sąd administracyjny, albo enigmatycznie wskazano na „sąd administracyjny” bez określenia, o który sąd skarżącemu w istocie chodzi). Wówczas istotnie zasada praworządności, postrzegana łącznie z zasadą szybkości i prostoty postępowania, nakazywałaby organowi administracji przesłanie tej skargi do sądu miejscowo i rzeczowo właściwego.

Problematyczne może się również wydawać zagadnienie przekazania sądowi skargi cofniętej. Zgodnie z art. 60 p.p.s.a. skarżący może cofnąć skargę. Ustawodawca nie przewiduje, na jakim etapie może to nastąpić, należy zatem przyjąć, że skarżący zachowuje swoje uprawnienie w tym zakresie przez cały czas trwania sporu sądowego z organem administracji, tj. od chwili złożenia skargi w organie administracji, aż do momentu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego¹⁷. Można zatem wyobrazić sobie

¹⁷ Por. T. Woś, Komentarz do art. 60 p.p.s.a., (w:) T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 292 i M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, Komentarz do art. 60 p.p.s.a., (w:) R. Hauser,

sytuację, w której jednego dnia do organu wpływa skarga inicjująca proces sądowy, a już nazajutrz ten sam skarżący wnosi pismo zawierające oświadczenie woli o cofnięciu tej skargi. Z chwilą cofnięcia skargi, postępowanie sądownoadministracyjne staje się bezprzedmiotowe (por. art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Z jednej strony można byłoby uznać, że skarga cofnięta traci swój byt prawny, stąd czynność przekazania tej skargi sądowi jawi się jako bezprzedmiotowa. Z drugiej jednak strony wydaje się, że do omawianej sytuacji należy jednak odnieść dokładnie te same eksplikacje, które dotyczyły uwzględnienia skargi przez organ w trybie autokontroli (również skutkującego bezprzedmiotowością postępowania, tyle że w myśl art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). W przypadku cofnięcia skargi również sąd administracyjny jest jedynym podmiotem uprawnionym do stwierdzenia zaistnienia bezprzedmiotowości postępowania sądowego i do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania (a równocześnie nie sposób zapomnieć, że w pewnych okolicznościach sąd może uznać cofnięcie skargi za niedopuszczalne). Cofnięcie skargi przez skarżącego nie wyłącza zatem obowiązku jej przekazania wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy sądowi administracyjnemu. Osobną kwestią, którą również powinien wziąć pod uwagę sąd administracyjny, jest to, czy złożenie wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. po tym, jak skarżący cofnął skargę, nie stanowi nadużycia prawa do sądu. Wydaje się bowiem, że w takiej sytuacji intencją skarżącego (wnioskodawcy) jest raczej wywołanie zbędnej dolegliwości po stronie organu administracji, aniżeli zabezpieczenie własnego prawa do sądu. W ocenie autora niniejszego opracowania, wnioski o wymierzenie grzywny złożony w opisanych okolicznościach należałoby oddalić, co jednak nie stoi w sprzeczności z wcześniejszymi wywodami dotyczącymi obowiązku przekazania skargi sądowi administracyjnemu nawet w wypadku jej cofnięcia.

Podsumowując ten etap rozważań należy wskazać, że postępowanie przed sądem administracyjnym zostaje wszczęte z chwilą wniesienia skargi do organu administracji¹⁸. Wówczas to charakterystyczny dla procedury administracyjnej układ wertykalny, w którym organowi administracji publicznej

M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2015, s. 368–372.

¹⁸ Por. T. Woś, (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 215; W. Chróścielewski, *Wszczęcie...*, *op. cit.*, s. 63; R. Hauser, J. Drahał, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 95; J. P. Tarno, *Czynności postępowania*, (w:) J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 127; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 231; J. Borkowski, *Typy stosowania prawa a kontrola sądowa*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 91; K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie Administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2011, s. 158.

przypada rola nadrzędna względem podmiotu administrowanego, przekształca się w układ horyzontalny dwóch stron postępowania sądowego, równych w prawach i obowiązkach. Nie sposób zatem przyjąć tezy, zgodnie z którą jedna ze stron procesu, jaką jest organ administracji, mogłaby decydować w przedmiocie dopuszczalności skargi czy też bezprzedmiotowości postępowania (*nemo est iudex in causa sua*). Gospodarzem postępowania sądowego jest sąd administracyjny i tylko ten organ może rozstrzygnąć zawisły przed nim spór jednostki z władzą publiczną – w sposób merytoryczny czy też formalny. Nawet zatem skarga obarczona brakami formalnymi, skierowana do niewłaściwego sądu, czy też w ogóle niedopuszczalna (ze względu na brak kognicji sądu administracyjnego, albo brak przedmiotu zaskarżenia)¹⁹, powinna zostać przekazana sądowi, który wyda stosowne orzeczenie. Oczywiście nie ma przeszkód natury prawnej, a wręcz wskazane jest, by organ administracji w odpowiedzi na skargę wskazał na okoliczności, które jego zdaniem powinny skutkować odrzuceniem skargi albo umorzeniem postępowania. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie każdorazowo należy jednak do sądu administracyjnego.

Końcowo przyjdzie wskazać, że art. 54 § 2 p.p.s.a. ustanawia w istocie szereg obowiązków (nie tylko obowiązek przekazania skargi sądowi, ale też obowiązek przekazania sądowi akt sprawy administracyjnej – o ile takowe istnieją – jak również obowiązek sporządzenia i przekazania sądowi odpowiedzi na skargę). Wszystkie te obowiązki powinny być wykonane w określonym w tym przepisie terminie (chyba, że zastosowanie znajdą *leges speciales*). Trafnie zatem przyjęto w piśmiennictwie, że naruszenie wymienionych obowiązków nastąpi zarówno w przypadku niewykonania przez organ administracji publicznej w terminie czynności wymienionych w tym przepisie, jak i w wypadku ograniczenia się przez ten organ do wykonania jedynie niektórych z tych czynności²⁰. Z przytoczonym poglądem trudno się nie zgodzić.

¹⁹ Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, ON-SAiWSA 2009, nr 4, poz. 69, s. 105 z glosą aprobującą P. Szkułarek, Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2010, nr 1, s. 79 i n. i glosami krytycznymi W. Czerwinski, Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2010, nr 7–8, s. 540 i n.; W. Sawczyn, Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2009, nr 7–8, s. 544 i n.

²⁰ Por. R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 197.

3. Występek typizowany w art. 231 § 1 k.k.

Wedle art. 231 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Dla zachowania przejrzystości wyводу, autor niniejszego opracowania będzie operował jedynie typem podstawowym omawianego występkę, pomijając typ kwalifikowany i uprzywilejowany.

Nie ulega wątpliwości, że opisane przestępstwo stanowi występek ścigany z oskarżenia publicznego (z urzędu), albowiem ustawodawca nie wskazał, by czyn ten miał być ścigany na wniosek albo z oskarżenia prywatnego. Jest to wreszcie przestępstwo indywidualne właściwe, którego podmiotem może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.²¹ W dalszej części rozważań przyjdzie dokonać pogłębionej analizy znamion omawianego występkę, celem weryfikacji, na ile nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnego z naruszeniem art. 54 § 2 p.p.s.a. może zostać uznane za wypełniające znamiona art. 231 § 1 k.k.

Jak trafnie dostrzeżono w literaturze komentarzowej, niedopełnienie obowiązków polegać może na zaniechaniu ich wykonania albo na nienależytym (niewłaściwym lub nieterminowym) ich wykonaniu. Pierwsza z powyższych przesłanek zdaje się odpowiadać bezpośrednio pojęciu beczynności organu (zaniechanie wykonania obowiązku), druga zaś przewlekłemu prowadzeniu postępowania (gdy wykonanie obowiązku jest niewłaściwe lub nieterminowe). Trudno też nie zauważyć, że przedmiot ochrony powyższego czynu zabronionego ujmowany jest niebywale szeroko. Najbardziej ogólnie przyjmuje się, że bezpośrednio chronionym dobrem jest tu prawidłowe funk-

²¹ Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariuszem publicznym jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzornego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Na potrzeby prowadzonych rozważań przyjdzie zatem wskazać, że funkcjonariuszem publicznym będzie zarówno wójt, burmistrz i prezydent miasta, jak i pracownik urzędu obsługującego wójta, burmistrza i prezydenta miasta, prowadzący postępowanie administracyjne i umocowany do wydawania decyzji administracyjnych.

cjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego oraz związany z tym autorytet władzy publicznej²². Natomiast niektórzy autorzy dodają, że przez pojęcie przedmiotu ochrony można tu rozumieć jakiegokolwiek dobro prawne, bez względu na to, czy należy ono do sfery prywatnej, czy sfery publicznej²³. Konstatacja ta zdaje się wynikać wprost z literalnego brzmienia omawianego przepisu, w którym jednoznacznie mowa o działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (połączeniu tych dwóch przesłanek spójnikiem „lub” sprawia, że dla bytu przestępstwa wystarczające jest działanie na szkodę jednego z tych interesów, np. jedynie interesu skarżącego, którego skarga nie została przekazana sądowi administracyjnemu).

Trudno jednocześnie nie zgodzić się z Piotrem Kardasem, gdy wskazuje, że art. 231 § 1 k.k. „nie określa w pełni i precyzyjnie zachowania karalnego, lecz zawiera odesłanie do obowiązujących w systemie prawa norm statuujących uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy publicznych”²⁴. Krytycznie redakcję omawianego przepisu ocenił Andrzej Zoll uznając, że „trudno wskazać w ustawie karnej inny przykład tak bardzo ocennych znamion charakteryzujących czyn zabroniony. Występujący w omawianym przepisie brak opisu czynu zabronionego graniczy z naruszeniem zasady *nullum crimen sine lege*”²⁵. W kontekście powyższych uwag, trafnie przyjmuje się, że niedopełnienie obowiązku może być zdefiniowane jako zaniechanie podjęcia takich czynności, które w danej sytuacji faktycznej, zgodnie z obowiązującymi przepisami lub regułami postępowania, należało podjąć²⁶, przy czym zachowanie funkcjonariusza publicznego może polegać na całkowitym zaniechaniu podjęcia czynności lub częściowym jej wypełnieniu. Koherentnie do powyższego, niedopełnienie obowiązków może polegać także „na niewłaściwym zorganizowaniu pracy podległego funkcjonariuszowi publicznemu personelu albo zaniechaniu przeprowadzania kontroli właściwego wykonania obowiązków przez podległy personel”²⁷. Agnieszka Barczak-Oplustil analizu-

²² Por. B. J. Stefańska, (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2017, s. 1515; R. G. Hałas, (w:) Kodeks karny. Komentarz, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Warszawa 2017, s. 1094; J. Giezek, (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2014, s. 757; S. Hoc, Odpowiedzialność karna za nadużycie władzy, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2005, nr 4, s. 49; A. Zoll, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna, Kraków 1999, s. 776.

²³ Por. O. Górniok, (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny, t. 2, Część szczególna, Warszawa 2010, s. 110.

²⁴ P. Kardas, Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, *Prokuratura i Prawo* 2007, nr 7–8, s. 16.

²⁵ A. Zoll, *op. cit.*, s. 779.

²⁶ Por. G. Szczygieł, Odpowiedzialność karna pracownika samorządu terytorialnego za nadużycie funkcji (w:) T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, Białystok 2012, s. 893.

²⁷ A. Zoll, *op. cit.*, s. 779.

jąc poglądy doktryny w przedmiocie odpowiedzialności za nadużycie władzy, wskazuje na przykładowe zachowania funkcjonariuszy stanowiące niedopełnienie obowiązków, do których zalicza między innymi „rozpatrywanie konkretnych roszczeń i wniosków z naruszeniem przepisów procedury”²⁸.

W piśmiennictwie dostrzeżono, że czynnością wykonawczą omawianego czynu zabronionego jest działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w ściśle określony sposób, tj. poprzez niedopełnienie obowiązków. Z drugiej strony podkreśla się, że jest to przestępstwo bezskutkowe – nie jest bowiem konieczne, by wystąpił tu jakikolwiek uszczerbek w chronionych prawem dobrach²⁹. Jak wskazuje S. Hoc, dokonanie przestępstwa z art. 231 k.k. w jego typie podstawowym nie wymaga wywołania efektywnej szkody, a jedynie sprowadzenie realnego niebezpieczeństwa jej nastąpienia. Jest to więc przestępstwo formalne z narażenia, zaś ustawa nie wprowadza ograniczeń co do charakteru grożącej szkody³⁰. Co do charakteru czynu, w orzecznictwie sądowym przyjęto, że występki określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw z konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo, a więc materialnych, znamienych skutkiem, którym jest wystąpienie niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym³¹. W kontekście powyższego warto przywołać pogląd Macieja Błotnickiego, który wskazuje, że „takie wartości jak dobre imię, zaufanie publiczne do organów władzy czy też przestrzeganie zasady niezawisłości i równego traktowania obywateli nie są zbyt abstrakcyjnymi dobrami, by mogło dojść do ich narażenia w sposób konkretny”³². Wydaje

²⁸ A. Barczak-Oplustil, (w:) A. ZoII (red.), Kodeks karny. Część szczególna, Warszawa 2008, s. 1013.

²⁹ Por. A. ZoII, *op. cit.*, s. 782.

³⁰ Por. S. Hoc, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 47.

³¹ Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 30 kwietnia 2018 r., sygn. V ACa 399/17, Legalis nr 1782939; uchwałę SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. SNO 21/15, OSND 2015, poz. 30; postanowienie SN z dnia 27 września 2013 r., sygn. II KK 229/13, Legalis nr 950250; wyrok SN z dnia 19 marca 2013 r., sygn. WA 7/13, Legalis nr 666747; uchwałę SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, OSNKW 2013, nr 2, poz. 12, s. 22. Nie sposób jednak przejść obojętnie wobec faktu, że w doktrynie i orzecznictwie ciągle żywa jest dyskusja na temat materialnego czy też formalnego charakteru występków z art. 231 § 1 k.k.; zob. M. Filipczak, Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2013, nr 1, s. 135–142; M. Małecki, *Interpretacja art. 231 § 1 k.k. Rzecz o uzasadnieniu i konsekwencjach uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r.* (sygn. I KZP 24/12), *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2014, nr 1, s. 109–124; A. ZoII, *Prawo karne – bezpośrednie narażenie na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody jako skutek przestępstwa z art. 231 § 1 k.k.* Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2013, nr 7–8, s. 592–594; M. Bielski, *Kontrowersje w zakresie materialnego bądź formalnego charakteru przestępstwa nadużycia władzy (art. 231 § 1 k.k.)*, *Przegląd Sądowy* 2011, nr 9, s. 72–83.

³² M. Błotnicki, *Pojęcie interesu publicznego na gruncie art. 231 k.k.* Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II AKa 120/17, *Przegląd Sądowy* 2018, nr 9, s. 123–124.

się, że równie konkretnie może być naruszone prawo skarżącego do sądu administracyjnego.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że funkcjonariusz publiczny musi obejmować swoim zamiarem zarówno przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, jak i to, że działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego³³. W innym z orzeczeń Sąd Najwyższy uznał, że „wymagane w tym przepisie działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego nie jest charakterystyką skutku, lecz zachowania się sprawcy”³⁴. Ostatecznie powyższy pogląd został w orzecznictwie Sądu Najwyższego istotnie zweryfikowany i aktualnie przyjmuje się materialny charakter występku z art. 231 § 1 k.k. Sądy powszechnie odwołują się w swych orzeczeniach do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r., w której sąd stwierdził m.in., że „nawet opowiedzenie się przez sąd rozpoznający sprawę za formalnym charakterem tego przestępstwa nie zwalnia tego sądu od konieczności wykazywania w każdej sprawie narażonego na szkodę skonkretyzowanego interesu publicznego lub prywatnego, a nadto ustalenia związku przyczynowego pomiędzy nim a przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariusza publicznego”³⁵. Wobec powyższego przyjmuje się, że obowiązkiem sądu rozpoznającego sprawę jest ustalenie stopnia społecznej szkodliwości zarzucanego czynu w toku każdego postępowania karnego³⁶, na podstawie art. 115 § 2 k.k.

W odniesieniu do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej przez funkcjonariusza publicznego rozumieć należy osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Pierwszą grupę stanowią więc pracownicy merytoryczni (niepełniący czynności usługowych) organów administracji publicznej, pozostający z tymi organami w stosunku pracy. Do drugiej zaliczać się będą osoby wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych, choćby nie pozostawały w stosunku zatrudnienia z organami administracji publicznej. W takiej sytuacji znajdują się na przykład wójt, burmistrz czy prezydent miasta, którzy są pochodzącymi z wyborów bezpośrednich piastunami władzy, a nie pracownikami w rozumieniu przepisów prawa pracy. Funkcjonariuszem publicznym w świetle przywołanej normy Kodeksu karnego będzie również osoba będąca pracow-

³³ Por. Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. III KK 160/11, Prokuratura i Prawo 2012, dodatek „Orzecznictwo”, nr 7–8, poz. 2.

³⁴ Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. IV KKN 273/01, LEX nr 74484.

³⁵ Sygn. I KZP 24/12, OSNKW 2013, nr 2, poz. 12, s. 22.

³⁶ Por. wyrok SN z dnia 20 września 2002 r., sygn. WA 50/02, OSNKW 2003, nr 1–2, poz. 9 oraz postanowienie SN z dnia 4 listopada 2002 r., sygn. III KKN 269/01, LEX nr 56868.

nikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego (chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe).

W piśmiennictwie trafnie przyjmuje się, że ramy przedmiotowego czynu zabronionego przewidują działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, które winno nastąpić w związku z niedopełnieniem obowiązków. Źródło obowiązków, których niewypełnienie stanowi warunek konieczny realizacji znamion określonych w typie powyższego czynu zabronionego, zależy od charakteru obowiązku spoczywającego na funkcjonariuszu. Trudno odmówić racji Oktawii Górniok, gdy wskazuje, że w zakresie charakteru obowiązku można wyróżnić co najmniej trzy płaszczyzny. Obowiązek może mieć charakter:

- 1) ogólny – wtedy źródłem takiego obowiązku są przepisy odnoszące się najczęściej do wszystkich funkcjonariuszy,
- 2) szczególny – regulują go przepisy dotyczące określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych bądź,
- 3) indywidualny, którego źródłem będą najczęściej przepisy regulaminu, instrukcji, a także wydane przez uprawnioną osobę polecenie wykonania określonych czynności³⁷.

Z punktu widzenia problematyki bezczynności w działaniach administracji publicznej należy podkreślić, że obowiązki funkcjonariuszy mogą tu przyjmować formułę obowiązków o charakterze ogólnym oraz indywidualnym. Ogólny charakter będzie miał nakaz działania organów administracyjnych zgodnie z ogólną zasadą szybkości postępowania administracyjnego oraz założeniem obowiązku podjęcia działania w rozsądnym terminie (zasada szybkości i prostoty postępowania). Rozwinięciem tej ogólnej reguły będzie nakaz załatwienia sprawy w terminach odpowiednich dla rodzaju sprawy, które będą już wiązały konkretnego pracownika, jakiemu sprawa zostanie przekazana do załatwienia. Indywidualny charakter obowiązków działania będzie miał wówczas, gdy z przepisów szczególnych – zarówno z przepisów materialnoprawnych, jak i z pragmatyk służbowych – wynikać będą szczególne obowiązki dotyczące szczególnych, odrębnych form i metod działania funkcjonariuszy lub stosowania przez nich szczególnego rodzaju środków dowodowych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednokrotnie podnoszony był nakaz – spoczywający na sędzie rozpatrującym sprawę o przestępstwo nadużycia władzy – szczegółowego ustalenia obowiązków i uprawnień oskarżonego, a następnie odniesienia do konkretnej zaistniałej sytuacji, w której znalazł się funkcjonariusz publiczny w styczności z interesem publicznym lub prywatnym³⁸. Co się z kolei tyczy samego interesu, przyjmuje się, że owym

³⁷ Por. O. Górniok, *op. cit.*, s. 114.

³⁸ Por. wyroki SN z dnia 19 listopada 2004 r., sygn. III KK 81/04, LEX nr 141348 i z dnia 3 maja 2005 r., sygn. WA 25/04, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 303; zob. także R. Suwaj, *Sądowa ochrona...*, *op. cit.*, s. 276 i n.

interesem jest istniejące albo przyszłe dobro materialne lub osobiste, lub dobro idealne, związane z organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jej funkcjonowania, natomiast interesem publicznym jest interes zbiorowy organizacji społecznej, państwa lub samorządu, albo w ogóle życia społecznego³⁹.

Odnosząc do strony podmiotowej analizowanego występkę, w orzecznictwie słusznie zauważono, że „funkcjonariusz publiczny musi obejmować swoją świadomością fakt przysługujących mu kompetencji oraz ich zakres, fakt aktualizacji obowiązku lub uprawnienia z kompetencji tych wynikającego oraz fakt działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego przez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Inaczej mówiąc, dla bytu przestępstwa z art. 231 § 1 KK konieczne jest wykazanie, że pomimo świadomości wskazanych wyżej okoliczności funkcjonariusz publiczny chce przekroczyć uprawnienia lub nie dopełnić obowiązków, albo na to się godzi. W konsekwencji nie jest zamierzone działanie funkcjonariusza publicznego, który mylnie wyobraża sobie, że nie narusza swoich obowiązków lub nie działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, a w rezultacie postawienie mu w takiej sytuacji zarzutu popełnienia czynu zabronionego z art. 231 § 1 KK jest wyłączone”⁴⁰. Natomiast już w piśmiennictwie wskazano, że występek ów swoim zakresem obejmuje „nie tylko zachowanie zamierzone, lecz także nieostrożne. W praktyce, najczęstszym powodem naruszenia przez funkcjonariusza publicznego swoich uprawnień i obowiązków wydaje się być błędna decyzja funkcjonariusza publicznego”⁴¹. Koherentnie do powyższego, powołany Autor wskazuje, że „»prawo do pomyłki« w żadnym wypadku nie może stanowić podstawy do wyłączenia bezprawności naruszenia swoich powinności przez funkcjonariusza publicznego na skutek podjęcia przez niego błędnej decyzji. Wszystkie decyzje każdego funkcjonariusza publicznego podlegają bowiem szczególnemu zaostrzonemu reżimowi prawnemu, zgodnie z którym – używając języka potocznego – ludzkie prawo do błędu w przypadku funkcjonariusza publicznego w ramach realizowania przez niego swoich uprawnień i obowiązków jest formalnie (prawnie) wyłączone”⁴². Autor ten trafnie podkreśla jednak, że czym innym jest formalne prawo do błędu, które „odnosi się ono do zachowania w ramach uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego, a więc nie może być

³⁹ Por. W. K o t o w s k i, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. I DO 11/19, Prokuratura i Prawo 2021, nr 11, s. 111–112; zob. także wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. III KK 298/13, Legalis nr 745438.

⁴⁰ Uchwała SN z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. SNO 87/07, OSNSD 2008, nr 1, poz. 21. Zob. także P. P o n i a t o w s k i, Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym, Prokuratura i Prawo 2020, nr 10–11, s. 128.

⁴¹ R. Z a w ł o c k i, Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej, Monitor Prawniczy 2004, nr 22, s. 5 i n.

⁴² *Ibidem*.

rozpatrywane jako okoliczność uzasadniająca przekroczenie tych powinności⁴³. Spójna z przywołanym poglądem zdaje się być uchwała Sądu Najwyższego, w której wskazano, że „formalne prawo do błędu nie obejmuje prawa do naruszania swoich powinności przez funkcjonariusza publicznego. Uprawnienie to nie może być więc uznane za swoisty kontratyp przy pomyłkach sędziowskich. Zatem, jeżeli pomyłka taka skutkuje naruszeniem powinności sędziego to jest ona bezprawna. Powyższe rozumowanie należy także odnieść do innych funkcjonariuszy publicznych⁴⁴.”

W kontekście rozważań będących przedmiotem niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę na pogląd Dariusza Charko, zdaniem którego „dla prawidłowego stwierdzenia, czy funkcjonariusz publiczny przekroczył uprawnienia (lub nie dopełnił obowiązków), należy ustalić zakres i treść obowiązków oraz kompetencji służbowych⁴⁵. Ma to istotny związek z zasadą indywidualizacji winy i odpowiedzialności karnej. Aby bowiem stwierdzić, że funkcjonariusz publiczny nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku, w pierwszej kolejności należy precyzyjnie ustalić, jaki zakres obowiązków na tym konkretnym funkcjonariuszu spoczywał. Trafnie przeto wskazuje Agnieszka Barczak-Oplustil, iż „nie budzi wątpliwości, że z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązku mamy do czynienia w przypadku sprzeczności zachowania funkcjonariusza z zakazem lub nakazem jednoznacznie wyrażonym w obowiązujących przepisach, niekoniecznie o charakterze ustawowym⁴⁶. Wydaje się, że do takich nakazów jednoznacznie wyrażonych w obowiązujących przepisach należy zaliczyć nakaz przekazania skargi sądowi administracyjnemu w określonym terminie, zawarty w art. 54 § 2 p.p.s.a.

Powracając do przywołanych wcześniej poglądów Andrzeja Zolla, dotyczących niedookreśloności znamion omawianego występku, co w ocenie wskazanego Autora może naruszać zasadę *nullum crimen sine lege stricta*, warto przypomnieć, że art. 231 § 1 k.k. był kwestionowany pod kątem jego zgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁷, właśnie z uwagi na niedookreśloność ustawowych znamion czynu zabronionego. W wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r.⁴⁸ Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis ów jest zgodny ze wskazanym wzorcem kontroli.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Uchwała SN z dnia 23 września 2021 r., sygn. I DI 20/21, Legalis nr 2610225.

⁴⁵ D. Charko, Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego – wybrane zagadnienia, Samorząd Terytorialny 2012, nr 10, s. 50.

⁴⁶ A. Barczak-Oplustil, Naruszenia Konstytucji RP a zakres odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k., Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2017, nr 4, s. 141.

⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.

⁴⁸ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK-A 2010, nr 5, poz. 50.

4. Wypełnienie przesłanek występku z art. 231 § 1 k.k. przez funkcjonariusza publicznego, który uchybił obowiązkowi określonym w art. 54 § 2 p.p.s.a.

Z samej istoty postępowania sądownoadministracyjnego wynika to, że po stronie biernej procesu występują podmioty publicznoprawne. Z reguły zatem osobą, na której będzie ciążył obowiązek terminowego przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu będzie funkcjonariusz publiczny. Mając jednak na względzie wcześniejsze rozważania, w szczególności dotyczące indywidualizacji odpowiedzialności karnej, należy zachować szczególną ostrożność w stawianiu znaku równości pomiędzy organem administracji zobowiązanym do przekazania skargi a funkcjonariuszem publicznym ponoszącym odpowiedzialność karną za występki z art. 231 § 1 k.k. Jeśli przykładowo skarga inicjująca proces sądownoadministracyjny wnoszona będzie za pośrednictwem Prezydenta m.st. Warszawy, to o ile oczywistym jest, że ów Prezydent jest organem, którego działalność została poddana kontroli sądowej, a przez to zobowiązanym do przekazania skargi sądowi, o tyle już w ujęciu prawnokarnym nie sposób winić Prezydenta Miasta za to, że któryś z setek podległych mu urzędników zaniechał przekazania sądowi skargi, o której ów Prezydent najprawdopodobniej w ogóle nie wiedział. Wydaje się zatem, że o ile w razie uchybienia obowiązkowi statuowanemu w art. 54 § 2 p.p.s.a. można będzie mówić o popełnieniu przestępstwa typizowanego w art. 231 § 1 k.k., o tyle częstokroć odpowiedzialność karną ponosił będzie funkcjonariusz publiczny niebędący organem administracji w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zaledwie zatrudniony w aparacie pomocniczym tego organu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, czy osoba odpowiedzialna za przekazanie skargi sądowi (np. zgodnie z zakresem obowiązków) istotnie jest funkcjonariuszem publicznym, albowiem w przeciwnym razie nie będzie zdolna do ponoszenia odpowiedzialności karnej. Wydaje się, że należy tu szczególnie skupić się na cesze dystynktywnej pełnienia wyłącznie czynności usługowych, której wystąpienie wyłącza możliwość uznania danej osoby za funkcjonariusza publicznego.

Dla bytu przestępstwa nieodzowne jest wypełnienie jego ustawowych znamion, tj. podmiotu, przedmiotu, strony podmiotowej i strony przedmiotowej. Odnosząc zatem hipotetyczną sytuację nieprzekazania skargi sądowi do znamion występku z art. 231 § 1 k.k. przyjdzie wskazać, że podmiotem przestępstwa będzie funkcjonariusz publiczny (najczęściej pracownik organu administracji rządowej albo samorządowej). Gdy idzie o stronę podmiotową, a zatem stosunek psychiczny sprawcy do popełnianego przestępstwa, analizowany występki może być popełniony jedynie umyślnie, przy czym zarówno w zamiarze bezpośrednim (funkcjonariusz chce uniknąć kontroli sądowej

i w tym celu nie przekazuje skargi do sądu administracyjnego) jak i ewentualnym (funkcjonariusz publiczny przypuszcza, że swoim działaniem lub zaniechaniem uchybi obowiązkom godząc w prawo do sądu skarżącego i godzi się na to). Należy dodać, że o ile funkcjonariusz publiczny co do zasady powinien być świadomy swoich obowiązków (w tym tych dotyczących procedury sądowej), o tyle w pewnych okolicznościach – nawiązując do wcześniejszych wywodów dotyczących zaostrzonego reżimu odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych – niepodobna wykluczyć możliwości powołania się na błąd w ustaleniu konieczności przekazania skargi do sądu administracyjnego (np. wówczas, gdy charakter pisma nie pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie go jako skargi inicjującej proces sądowy). Przedmiotem ochrony prawnej będzie zarówno poprawność funkcjonowania organów władzy publicznej (tę należy rozumieć dwojako – zarówno jako poprawność funkcjonowania organu, którego działalność skarżący poddał kontroli sądowej, jak i poprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych) jak też – w tej konkretnej sytuacji – prawo do sądu przysługujące skarżącemu. Gdy idzie o stronę przedmiotową czynu, jak już wskazano, obowiązek przekazania skargi sądowi w określonym terminie z całą pewnością jest obowiązkiem statuowanym ustawą, obciążającym funkcjonariusza publicznego, zatem niedopełnienie tego obowiązku mieści się w hipotezie normy prawnej z art. 231 § 1 k.k. Jednocześnie nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu zawsze będzie występowało ze szkodą dla interesu, przy czym wydaje się, że naruszony będzie tutaj zarówno interes publiczny jak i prywatny. W płaszczyźnie interesu publicznego należy wskazać na powodowanie przewlekłości postępowania sądowego, a zatem godzenie w sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jak również na utrudnianie sądowej kontroli działalności administracji publicznej. W zakresie interesu prywatnego należy wskazać na interes skarżącego, przejawiający się w konstytucyjnie gwarantowanym prawie do weryfikacji dotyczących go działań władz publicznych na drodze sądowej i koherentnie, prawie do sądu (rozumianym w szczególności jako prawo dostępu do procedury sądowej oraz prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie).

Uzupełniająco trzeba zauważyć, że omawiany występki może przybrać formę zarówno działania jak i zaniechania. Jakkolwiek generalnie rzecz ujmując niedopełnienie obowiązków poprzez nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu kojarzy się raczej z zaniechaniem (bierną postawą) funkcjonariusza publicznego, to jednak w pewnych okolicznościach faktycznych sprawy może temu zaniechaniu towarzyszyć też działanie, takie jak np. zniszczenie skargi, albo odesłanie skargi z powrotem skarżącemu.

Należy zatem przyjąć, że niedopełnienie obowiązków określonych przez ustawodawcę w art. 54 § 2 p.p.s.a., w pewnych okolicznościach może być

równoznaczne z popełnieniem występku niedopełnienia obowiązku przez funkcjonariusza publicznego, o jakim mowa w ustawie karnej.

5. Obowiązek zawiadomienia organów ścigania w trybie art. 304 § 2 k.p.k. przez sąd administracyjny

Należy wobec tego przyrzeć się konkretnym implikacjom procesowym wynikającym z przyjęcia, że nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu, z naruszeniem art. 54 § 2 p.p.s.a., może stanowić jednocześnie występki typizowany w art. 231 § 1 k.k. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Sąd administracyjny, który prawomocnie wymierzył organowi administracji grzywnę w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., jest zatem instytucją państwową, która w związku ze swą działalnością dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Oznacza to, że w myśl art. 304 § 2 k.p.k. sąd taki⁴⁹ co do zasady powinien zawiadomić o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. prokuratora lub Policję, załączając w razie potrzeby do zawiadomienia stosowne dokumenty z akt sprawy⁵⁰. Należy wskazać, że o ile nie każdy przypadek nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu musi być równoznaczny z popełnieniem przez funkcjonariusza publicznego występku, o tyle organy ścigania profesjonalnie zajmujące się wykrywaniem przestępstw wydają się być najbardziej kompetentne do tego, by *in concreto* ustalić, czy znamiona przestępstwa zostały wyczerpane, a zatem czy zachodzą podstawy do przedstawienia konkretnemu funkcjonariuszowi publicznemu zarzutów.

W piśmiennictwie trafnie podniesiono, że „reakcja na przestępstwo należy przede wszystkim do państwa, reprezentowanego przez powołane do tego organy. Przy tym punkcie widzenia zawiadomienie o przestępstwie trzeba rozpatrywać na tle powinności państwa, które dotyczą określenia zasad odpowiedzialności karnej i takiego zorganizowania systemu ścigania, aby nikt,

⁴⁹ Będzie to Naczelny Sąd Administracyjny w razie, gdy grzywna została wymierzona albo utrzymana w mocy wskutek wniesienia zażalenia na postanowienie sądu I instancji w tym przedmiocie, względnie wojewódzki sąd administracyjny, który wymierzył organowi grzywnę, a postanowienie w tym przedmiocie nie zostało zaskarżone do NSA.

⁵⁰ Z pragmatycznego punktu widzenia wydaje się, że przesyłanie każdorazowo całych akt jest niecelowe. Skarga, która nie została przekazana sądowi, dowód jej doręczenia organowi administracji i postanowienie o wymierzeniu grzywny, wydają się w zupełności wystarczające z punktu widzenia wszczęcia postępowania przygotowawczego przez organy ścigania.

kto popełnił przestępstwo, nie mógł uniknąć odpowiedzialności”⁵¹. Należy jedynie dodać, że jak wskazano uprzednio, występki z art. 231 § 1 k.k. jest ścigany z oskarżenia publicznego (z urzędu).

W kontekście powyższego należałoby postulować przyjęcie praktyki polegającej na informowaniu przez sąd administracyjny organów ścigania – w razie prawomocnego wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. – o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wymienionego w art. 231 § 1 k.k. Na chwilę obecną tego rodzaju zawiadomienia nie są składane, co autor niniejszego opracowania ustalił w trybie dostępu do informacji publicznej⁵².

Należy dodać, że niedopełnienie przez funkcjonariusza publicznego obowiązku statuowanego w art. 304 § 2 k.p.k. może również skutkować odpowiedzialnością za występki z art. 231 § 1 k.k.⁵³

6. Konkluzje

Jeżeli „podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego powinna być funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki”⁵⁴, to dostęp do sądu administracyjnego winien być dostępem realnym. W kontekście powyższego, na zdecydowanie negatywną ocenę zasługują działania ograniczające czy wręcz eliminujące prawo do sądu administracyjnego, poprzez nieprzekazanie skargi adresowanej do tego sądu.

O ile ustawodawca przewidział na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mechanizm gwarancyjny zabezpiecza-

⁵¹ S. Cora, Zasada legalizmu ścigania a zawiadomienie o przestępstwie, Państwo i Prawo 2010, nr 10, s. 12–13.

⁵² Z pisma Wydziału Informacji Sądowej NSA nr WIS.0144.1.2022 z dnia 11 stycznia 2022 r. wynika, że w latach 2012–2021 Sąd ten nie złożył żadnego zawiadomienia o występkach z art. 231 § 1 k.k. Spójna z powyższym jest informacja udzielona przez Prokuraturę Krajową pismem nr 1001-1.lp.109.2021 z dnia 31 grudnia 2021 r., wedle której w latach 2012–2021 do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wpłynęło 7 zawiadomień o popełnieniu czynu z art. 231 § 1 k.k. pochodzących od sądów administracyjnych, przy czym wszystkie zostały złożone przez wojewódzkie sądy administracyjne. Liczby te w żaden sposób nie korespondują z ilością wymierzonych grzywien w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

⁵³ Por. W. Grzeszczyk, Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, Prokuratura i Prawo 1998, nr 10, s. 123–125; B. Majchrzak, Badanie prawdziwości oświadczenia inwestora o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Glosa do wyroku WSA z dnia 22 kwietnia 2005 r., sygn. VII SA/Wa 567/04, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008, nr 2, s. 47–56; S. Waltoś, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2005, s. 235; P. Kardas, Odpowiedzialność..., *op. cit.*, s. 5–41; J. Żylińska, Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.), Prokuratura i Prawo 2015, nr 10, s. 47–61.

⁵⁴ B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, (w:) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 21.

jący prawo skarżącego do sądu, w postaci możliwości wymierzenia na wniosek skarżącego grzywny za uchybienie obowiązkom, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., o tyle wydaje się, że skuteczne zabezpieczenie praw skarżących może wymagać dalej idących kroków prawnych, także wkraczających w regulacje prawnokarne.

W ocenie autora niniejszego opracowania za uprawnioną należy uznać tezę, wedle której nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu może być równoznaczne z niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, a zatem skutkować wypełnieniem znamion występku z art. 231 § 1 k.k. Skoro tak, to po myśli art. 304 § 2 k.p.k. przypadki prawomocnego wymierzenia organowi administracji grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. powinny co do zasady skutkować zawiadomieniem przez sąd administracyjny organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa typizowanego w art. 231 § 1 k.k. (czego – jak ustalono – na dzień dzisiejszy sądy administracyjne nie praktykują).

Pewnym przykładem dla rodzimych organów wymiaru sprawiedliwości może służyć regulacja hiszpańska. Co prawda ustawodawca hiszpański przewidział bezpośredni tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, zatem problem nieprzekazywania skarg przez organy administracji zasadniczo tam nie występuje, jednak przyjęto też zasadę orzekania przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy administracyjnej, które sąd ten – w razie wpływu skargi – musi pozyskać od organu administracji. Z punktu widzenia przeprowadzonych wywodów, ciekawie prezentuje się system sankcji, jakie przewidziano na wypadek nieprzekazania sądowi akt sprawy przez organ administracji. Otóż zgodnie z art. 48 ust. 7 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, w razie nieprzekazania sądowi administracyjnemu akt sprawy w pierwotnie wskazanym terminie, wezwanie zostanie ponowione z terminem 10 dniowym. W razie uchybienia i temu terminowi, na organ lub odpowiedzialnego pracownika zostanie nałożona grzywna w wysokości od 300 do 1200 €, przy czym grzywna ta będzie ponawiana co 20 dni aż do momentu przesłania akt sądowi. Niezależnie od powyższego, po trzecim wymierzeniu grzywny, sąd jest zobowiązany zawiadomić o naruszeniu prawa prokuraturę⁵⁵. Na uwagę zasługują zatem trzy istotne różnice zachodzące pomiędzy porządkami prawnymi polskim a hiszpańskim. Po pierwsze, interesującym rozwiązaniem, nieznanym naszemu prawodawstwu jest „automatyczne” ponawianie grzywny przez sąd administracyjny i to z dosyć znaczną częstotliwością (co 20 dni). Grzywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może być wprawdzie wymierzana wielokrotnie⁵⁶, jednak każdorazowo wymaga to wszczęcia przez skarżącego

⁵⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>, (dostęp: 11 kwietnia 2022 r.).

⁵⁶ Co nie budzi wątpliwości w najnowszym orzecznictwie sądowym, por. postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. I OZ 418/12, LEX nr 1335530; z dnia 28 czerwca 2012 r.,

odrębnego postępowania sądownoadministracyjnego, co w praktyce rzadko kiedy będzie skutkowało karaniem organu grzywną częściej niż 1–2 razy w roku. Po drugie, w kontekście rozważań będących przedmiotem niniejszego opracowania, ciekawie prezentuje się obowiązek powiadomienia o naruszeniu prawa prokuratury przy trzecim wymierzeniu organowi grzywny. Chociaż zasadniczo rzecz biorąc – co wykazano w niniejszym artykule – obowiązek taki *de lege lata* istnieje i wynika wprost z art. 304 § 2 k.p.k., to być może celowe byłoby wprowadzenie dodatkowej jednostki redakcyjnej w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czego rezultatem powinno być przyjęcie przez sądy administracyjne stałej praktyki zawiadamiania organów ścigania o przypadkach nieprzekazania skarg do sądu. Wreszcie po trzecie, ustawodawca hiszpański wprost wprowadza możliwość karania grzywną nie organu jako takiego, lecz konkretnego urzędnika odpowiedzialnego za nieprzekazanie skargi sądowi, co może zyskać akceptację z punktu widzenia indywidualizacji kary (ale też z uwagi na fakt, że w polskich realiach grzywny wymierzane przez sądy administracyjne z reguły opłacają podatnicy, co może budzić sprzeciw z aksjologicznego punktu widzenia).

Jedynie na marginesie przyjdzie wskazać, że niedopełnienie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. może skutkować wymierzeniem organowi na wniosek skarżącego grzywny zgodnie z art. 55 § 1 p.p.s.a. *Prima vista* można byłoby zatem stwierdzić, że równoczesne wymierzenie grzywny przez sąd administracyjny i skazanie za przestępstwo z art. 231 § 1 k.k., może naruszać zasadę *ne bis in idem*. Stanowisko takie jest jednak nieprawidłowe, albowiem w orzecznictwie i doktrynie jednolicie przyjmuje się, że przywołana zasada nie obejmuje sankcji nakładanych w odrębnych reżimach prawnych (np. prawa karnego i prawa podatkowego, albo prawa karnego i dyscyplinarnego), a ponadto – jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach – częstokroć funkcjonariusz podejrzany o występki z art. 231 § 1 k.k. nie będzie równocześnie organem administracji ukaranym grzywną w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. Nie będzie zatem zachodziła tożsamość podmiotowa ukaranego.

Oczywiście, w konkretnych realiach sprawy należało będzie nie tylko ustalić osobę odpowiedzialną za nieprzekazanie skargi do sądu administracyjnego, ale też wszelkie okoliczności relewantne z punktu widzenia możliwości przypisania tej osobie sprawstwa przestępstwa, w tym okoliczności wyłączające winę lub bezprawność czynu. Jest to jednak domena organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, a ewentualnie w dalszej kolejności sądu – nie zaś organu zawiadamiającego o podejrzeniu popełnienia

sygn. I OZ 428/12, LEX nr 1282216; z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. I OZ 483/12, Legalis nr 1108687; z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. II OZ 692/14, LEX nr 1582154; z dnia 29 maja 2015 r., sygn. I OZ 544/15, LEX nr 1773901; z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. I OZ 523/15, LEX nr 1984542; z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. I OZ 521/15, Legalis nr 1357922 i z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. I OZ 731/16, LEX nr 2100855.

przestępstwa (w tym przypadku sądu administracyjnego). Wykładnia teleologiczna art. 304 § 2 k.p.k. prowadzi do wniosku, że organ państwa zawiadamiający o popełnieniu przestępstwa dokonuje zaledwie wstępnej, pobieżnej oceny, czy istnieje prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego, nie zaś kompleksowej analizy prawnokarnej, która jest już domeną organów ścigania (podmiot zawiadamiający w trybie art. 304 § 2 k.p.k. z reguły nie będzie miał merytorycznego przygotowania ani kompetencji, by takiej oceny dokonać, poza tym istotą zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa jest właśnie umożliwienie organom ścigania podjęcia działania w celu stwierdzenia popełnienia przestępstwa albo przeciwnie, odmowy wszczęcia postępowania wobec tego, że przestępstwa nie popełniono).

Bibliografia

Literatura

1. Adamiak B., Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, (w:) J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, J. Stelmasiak, Lublin 2003.
2. Adamiak B., Wymagania formalne skargi do NSA, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 1996.
3. Babiaryz S., Aromiński K., Wniosek, (w:) S. Babiaryz (red.), Postępowanie sądownictwoadministracyjne w praktyce, Warszawa 2015.
4. Banaszak B., Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2004.
5. Barczak-Oplustil A., (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna, Warszawa 2008,
6. Barczak-Oplustil A., Naruszenia Konstytucji RP a zakres odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k., Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2017, nr 4.
7. Bielski M., Kontrowersje w zakresie materialnego bądź formalnego charakteru przestępstwa nadużycia władzy (art. 231 § 1 k.k.), Przegląd Sądowy 2011, nr 9.
8. Błotnicki M., Pojęcie interesu publicznego na gruncie art. 231 k.k. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II AKa 120/17, Przegląd Sądowy 2018, nr 9.
9. Bojanowski E., Tryb wniesienia skargi, (w:) J. Lang (red.), Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010.

10. Borkowski J., Typy stosowania prawa a kontrola sądowa, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020.
11. Celińska-Grzegorzyc K., Hauser R., Sawczyn W., Skoczyła A., *Postępowanie Administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2011.
12. Charko D., *Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego – wybrane zagadnienia*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 10.
13. Chmurski A., *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1929.
14. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
15. Chróścielewski W., *Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, Państwo i Prawo 2004, nr 3.
16. Cora S., *Zasada legalizmu ścigania a zawiadomienie o przestępstwie*, Państwo i Prawo 2010, nr 10.
17. Czerwiński W., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2010, nr 7–8.
18. Czeszyk D., *Skarga na bezczynność organu w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za pozbawienie prawa własności nieruchomości pod drogi publiczne*, (w:) E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, Częstochowa 2017.
19. Dąbrowski M., *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 3 (31).
20. Federczyk W., *Specyfika prawa do sądu w sprawach administracyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 2, Częstochowa 2013.
21. Filipczak M., *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2013, nr 1.
22. Fundowicz S., *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym*, (w:) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
23. Giezek J., (w:) J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014.
24. Górniok O., (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny*, t. 2, *Część szczególna*, Warszawa 2010.
25. Grzeszczyk W., *Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie*, *Prokuratura i Prawo* 1998, nr 10.
26. Haak H., *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002.

27. Hałas R. G., (w:) A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2017.
28. Hauser R., Drahal J., Mzyk E., Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa – Zielona Góra 2003.
29. Hoc S., Odpowiedzialność karna za nadużycie władzy, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2005, nr 4.
30. Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., Komentarz do art. 60 p.p.s.a., (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2015.
31. Jaśkowska M., Zasada dostępu do sądu, (w:) M. Jaśkowska (red.), Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2021.
32. Jendrośka J., Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Wrocław 2007.
33. Kardas P., Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, Prokuratura i Prawo 2007, nr 7–8.
34. Kotowski W., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. I DO 11/19, Prokuratura i Prawo 2021, nr 11.
35. Kruszyński P., Kil J., Kwaśniak A., Sądownictwo sędziów pokoju w sprawach karnych, Warszawa 2020.
36. Majchrzak B., Badanie prawdziwości oświadczenia inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Glosa do wyroku WSA z dnia 22 kwietnia 2005 r., sygn. VII SA/Wa 567/04, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2008, nr 2.
37. Małecki M., Interpretacja art. 231 § 1 k.k. Rzecz o uzasadnieniu i konsekwencjach uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r. (sygn. I KZP 24/12), Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2014, nr 1.
38. Mikosz R., Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5–6.
39. Poniatowski P., Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym, Prokuratura i Prawo 2020, nr 10–11.
40. Sagan K., Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 1.
41. Sawczyn W., Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2009, nr 7–8.

42. Stefańska B. J., (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2017.
43. Suwaj R., Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej, Warszawa 2014.
44. Szczygieł G., Odpowiedzialność karna pracownika samorządu terytorialnego za nadużycie funkcji (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012.
45. Szkudlarek P., Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, Orzecznictwo Sądów Polskich 2010, nr 1.
46. Świątkiewicz J., Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005.
47. Tarno J. P., Czynności postępowania, (w:) J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki, Warszawa 2006.
48. Waltoś S., Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2005.
49. Wasiutyński B., Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1923, nr 3 (4).
50. Wiącek M., Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego, (w:) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Prawa człowieka, Warszawa 2018.
51. Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008.
52. Woś T., (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2004.
53. Woś T., Komentarz do art. 60 p.p.s.a., (w:) T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005.
54. Zawłocki R., Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej, Monitor Prawniczy 2004, nr 22.
55. Zieliński A., Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej, (w:) M. Zubik (red.), Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.
56. Zoll A., (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna, Kraków 1999.
57. Zoll A., Prawo karne – bezpośrednie narażenie na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody jako skutek przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. Glosa

do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, Orzecznictwo Sądów Polskich 2013, nr 7–8.

58. Żylińska J., Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.), Prokuratura i Prawo 2015, nr 10.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.
2. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 1926 r., Nr 68, poz. 400.
3. Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. z 1932 r., Nr 94, poz. 806.
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26.
5. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368.
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK-A 2010, nr 5, poz. 50.
2. Wyrok SN z dnia 20 września 2002 r., sygn. WA 50/02, OSNKW 2003, nr 1–2, poz. 9.
3. Postanowienie SN z dnia 4 listopada 2002 r., sygn. III KKN 269/01, LEX nr 56868.
4. Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. IV KKN 273/01, LEX nr 74484.
5. Wyrok SN z dnia 19 listopada 2004 r., sygn. III KK 81/04, LEX nr 141348.
6. Wyrok SN z dnia 3 maja 2005 r., sygn. WA 25/04, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 303.
7. Uchwała SN z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. SNO 87/07, OSNSD 2008, nr 1, poz. 21.
8. Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. III KK 160/11, Prokuratura i Prawo 2012, dodatek „Orzecznictwo”, nr 7–8, poz. 2.
9. Uchwała SN z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 24/12, OSNKW 2013, nr 2, poz. 12, s. 22.

10. Wyrok SN z dnia 19 marca 2013 r., sygn. WA 7/13, Legalis nr 666747.
11. Postanowienie SN z dnia 27 września 2013 r., sygn. II KK 229/13, Legalis nr 950250.
12. Wyrok SN z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. III KK 298/13, Legalis nr 745438.
13. Uchwała SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. SNO 21/15, OSND 2015, poz. 30.
14. Uchwała SN z dnia 23 września 2021 r., sygn. I DI 20/21, Legalis nr 2610225.
15. Postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. II OSK 1024/06, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 156, s. 45.
16. Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. I FZ 445/07, Legalis nr 101020.
17. Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. II GZ 105/10, Legalis nr 1959569.
18. Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. I OZ 897/10, LEX nr 742153.
19. Postanowienie NSA z dnia 27 września 2011 r., sygn. II GZ 431/11, Legalis nr 931192.
20. Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. I OZ 418/12, LEX nr 1335530.
21. Postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. I OZ 428/12, LEX nr 1282216.
22. Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. I OZ 483/12, Legalis nr 1108687.
23. Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. I OZ 874/12, Legalis nr 1119973.
24. Postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. II OZ 692/14, LEX nr 1582154.
25. Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2015 r., sygn. I OZ 544/15, LEX nr 1773901.
26. Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. I OZ 523/15, LEX nr 1984542.
27. Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. I OZ 521/15, Legalis nr 1357922.
28. Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. I OZ 731/16, LEX nr 2100855.
29. Postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. I GZ 82/22, Legalis nr 2679494.
30. Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. II SO/Lu 4/07, Legalis nr 392278.

31. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. II SO/Gd 5/07, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 69, s. 105.
32. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II SO/OI 33/08, LEX nr 489774.
33. Postanowienie WSA w Opolu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. II SO/Op 20/11, Legalis nr 487603.
34. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. VIII SO/Wa 16/11, Legalis nr 725883.
35. Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. II SO/Sz 18/12, Legalis nr 697215.
36. Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. II SO/GI 22/12, Legalis nr 947060.
37. Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. IV SO/Wr 6/13, Legalis nr 974599.
38. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. II SO/Bd 1/13, Legalis nr 805560.
39. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. II SO/Łd 5/13, Legalis nr 859743.
40. Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. II SO/Ke 5/13, Legalis nr 958334.
41. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II SO/Go 17/13, Legalis nr 1034456.
42. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. II SO/Kr 40/14, Legalis nr 1190212.
43. Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. II SO/Bk 35/19, LEX nr 2784800.
44. Wyrok SA w Katowicach z dnia 30 kwietnia 2018 r., sygn. V ACa 399/17, Legalis nr 1782939.

Źródła internetowe

1. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>, (dostęp: 11 kwietnia 2022 r.).

Failure to meet the obligation of transferring a complaint to an administrative court as a minor offence under the Penal Code, Article 231(1)

Abstract

As the lawmaker has introduced an indirect procedure for submitting complaints to administrative courts, concerns have been raised about the effective transferring of complaints by administrative authorities. Although the court procedure provides for fining any administrative authority that failed to transfer a complaint in a timely manner, consideration should be given as to whether or not a failure to meet the obligation of transferring a complaint to a court constitutes a minor offence of misconduct in public office (Article 231(1) of the Penal Code). If so, such a failure would have significant procedural consequences, including primarily the obligation of an administrative court, which imposed a legally binding fine on an authority for the failure to transfer a complaint, to report the minor offence to a law enforcement agency.

Key words

Administrative court proceedings, offences by public servants, obligation to denounce.