

# AKSJOMATY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Jan Zimmermann

---

---

---

# AKSJOMATY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Jan Zimmermann

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Recenzent

*Prof. dr hab. Roman Hauser*

Wydawca

*Joanna Dzwonnik*

Redaktor prowadzący

*Joanna Ołówek*

Opracowanie redakcyjne

*Violet Design Wioletta Kowalska*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**<sup>♥</sup>  


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-298-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	7
Wstęp .....	9
<b>Rozdział 1</b>	
O miejscu w prawie administracyjnym.....	19
<b>Rozdział 2</b>	
O systemach. Względna dychotomia .....	27
<b>Rozdział 3</b>	
O perspektywie konstytucyjnej .....	49
<b>Rozdział 4</b>	
O ochronie.....	83
<b>Rozdział 5</b>	
O funkcji administrowania .....	117
<b>Rozdział 6</b>	
O tworzeniu prawa. Koncepcja prawa sędziowskiego.....	127
<b>Rozdział 7</b>	
O kryterium kontroli .....	145
<b>Rozdział 8</b>	
O przedmiocie .....	173

<b>Rozdział 9</b>	
<b>O procesie .....</b>	<b>217</b>
<b>Rozdział 10</b>	
<b>O mechanizmie myślenia .....</b>	<b>247</b>
<b>Rozdział 11</b>	
<b>O skutkach i skuteczności .....</b>	<b>281</b>
<b>Zamiast podsumowania .....</b>	<b>303</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>307</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- |                    |  |
|--------------------|--|
| k.c.               | - ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)   |
| Konstytucja RP     | - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)  |
| k.p.a.             | - ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)  |
| p.p.s.a.           | - ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)  |
| p.u.s.a.           | - ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)  |
| u.s.g.             | - ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)  |
| ustawy samorządowe | - ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.), ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.) |

### Czasopisma i wydawnictwa z orzecnictwem

- |      |  |
|------|--|
| GSP  | - Gdańskie Studia Prawnicze                      |
| KSP  | - Krakowskie Studia Prawnicze                    |
| NP   | - Nowe Prawo                                     |
| ONSA | - Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OTK  | - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego         |
| PiP  | - Państwo i Prawo                                |

PPP	-	Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	-	Samorząd Terytorialny
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KC PZPR	-	Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej
NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

## Skróty powołanej literatury

*Aksjomaty*, 2013 – J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

*Aksjomaty*, 2017 – J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017

*Komentarz*, 2012 – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012

*Komentarz*, 2016 – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016

*System*, t. 1 – *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010

*System*, t. 2 – *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012

*System*, t. 7 – *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012

*System*, t. 10 – *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014

## WSTĘP

Jeżeli powiemy, że prawo administracyjne jest jedną z trzech podstawowych dziedzin systemu prawa, a dla codziennego życia obywatela, dla jego obywatelskich praw i obowiązków, dla jego możliwości działania w społeczeństwie, dla jego relacji z państwem jest bodaj dyscypliną najważniejszą, to z kolei w bardzo szerokich ramach prawa administracyjnego znajdziemy ogniwo je spinające i gwarantujące jego należyte funkcjonowanie. Jest nim sądownictwo administracyjne. Administracja publiczna, wykonująca zadania i kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, stosująca to prawo wobec podmiotów zewnętrznych, musi być zawsze kontrolowana – a w państwie prawnym, zwłaszcza z punktu widzenia istoty tego państwa, czyli z punktu widzenia prawa, w sposób szczególnie oczywisty. Każda kontrola, żeby należyście spełnić swoje zadanie, powinna być obiektywna, a taki warunek najlepiej spełnia niezawisły sąd. Kontrola sprawowana przez sąd administracyjny tkwi więc w istocie prawa administracyjnego, będąc zwornikiem wszystkich jego wątków, sprowadzającym w końcowym efekcie rozważania w tej dziedzinie do swojego, jednego mianownika. Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, w którym staramy się funkcjonować, wartości tego zwornika nie da się przecenić. Jest to podstawowy aksjomat prawa administracyjnego. Można powiedzieć – może z pewną przesadą – że wynalezienie przez człowieka sądownictwa administracyjnego odpowiada w dziedzinie prawa wielkim odkryciom, które na przestrzeni wieków towarzyszyły innym dziedzinom nauki. Było to odkrycie, które posunęło całą naukę prawa i praktykę uprawiania i stosowania prawa bardzo mocno do przodu, a w dziedzinie prawa administracyjnego miało znaczenie epokowe. Już przed wielu laty stwierdzono, że „ukształtowanie sądownictwa administracyjnego stało się ostatnią i ważniejszą



gwarancją systemu państwa prawnego (...)”<sup>1</sup>. Pod adresem tego sądownictwa sformułowano przez dziesięciolecia wielką liczbę słów uznania<sup>2</sup>, a w bardzo wielu publikacjach oceniano jego walory i przydatność dla państwa oraz społeczeństwa. Odkrycie to, uznane przed stuleciem za najdoskonalsze, do dzisiaj zachowuje swój walor. Jako tak doniosła instytucja sądownictwo to wymaga szczególnej ochrony i zachowywania jego uniwersalnego, jak najszerszego i pełnego kształtu. To zadanie należy do ustawodawcy oraz do doktryny prawa administracyjnego, gdyż teza, że ta dziedzina prawa należy do tej gałęzi prawa wydaje się oczywista. Trzeba jednak na wstępie przypomnieć, że były okresy, w których doktryna prawa administracyjnego musiała walczyć o wprowadzenie sądownictwa administracyjnego i walka ta nie zawsze bywała wygrana. Obrazem takiej walki mogą być stenogramy z obrad Zespołu do opracowania projektu ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym<sup>3</sup>. Zespół ten ukonstytuował się 17.12.1956 r. (w wyniku tzw. odwilży w 1956 r.) pod kierunkiem prof. Stefana Rozmaryna. Referentem Zespołu był prof. Marian Zimmermann, koreferentem prof. Józef Litwin. Stenogramy te<sup>4</sup> pokazują ostrą dyskusję, jaką pomimo „odwilży” zmuszeni byli stoczyć twórcy projektu z zasiadającymi w Zespole przedstawicielami KC PZPR i Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, którzy oprotestowywali każdy szczegół, choć oficjalnie założenia ustawy chwalili. Ta wielka dwuletnia praca niestety nie dała sukcesu – gotowy projekt został zakwestionowany przez władze Związku Radzieckiego i w ślad za tą „rekomendacją” wyco-

<sup>1</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949. Por. też tego autora, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, reprint, s. 59–60.

<sup>2</sup> Głosy te obecnie nie tylko nie milkną, ale nabierają nawet entuzjazmu. D. Dąbek pisze np., że „Sądownictwo administracyjne jest fenomenem. Jego niezaprzeczalna, fundamentalna rola i to nie tylko dla zapewnienia prawidłowego stosowania prawa administracyjnego, ale także jego stanowienia wynika właśnie z tego fenomenu. Sądownictwo administracyjne jest bowiem wyróżniające się, niezwykle, wyjątkowe, oryginalne niepowtarzalne i atrakcyjne, a równocześnie osobliwe i zadziwiające” – D. Dąbek, *Fenomen sądownictwa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 170. Podzielam ten entuzjazm i emocje. Stanowią one dobrą inspirację dla poniższych rozważań.

<sup>3</sup> Por. J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, ST 1993/1–2, s. 108 i n.

<sup>4</sup> W zbiorach prywatnych autora.

fany z sejmowego porządku obrad. W tym samym czasie przedstawiciele doktryny toczyli na łamach czasopism prawniczych równie ostre spory w kwestii wprowadzenia sądownictwa administracyjnego. Wyróżnia się w tym względzie stanowcze i głębokie, niemal już kultowe stanowisko E. Iserzona, zawarte w słynnym artykule zatytułowanym *Fundamentum regnorum*<sup>5</sup>. Tak i właśnie tak: sądownictwo administracyjne stanowi w państwie demokratycznym *fundamentum regnorum*. Przywołuję te fakty historyczne dlatego, że niezależnie od daty jakiegokolwiek próby ingerencji w sądownictwo, w tym w sądownictwo administracyjne, zabiegi prawne lub faktyczne, polityczne, a także teoretyczne zmierzające do jego ograniczania lub spływania jego roli zawsze oznaczają krok wstecz wobec zasady demokracji, a także zasady demokratycznego państwa prawnego, i mogą spowodować konieczność ponownej walki o zachowanie tej wielkiej zdobyczy nowoczesnego społeczeństwa.

Bardzo obszerna literatura dotycząca sądownictwa administracyjnego mogłaby zniechęcać do zajmowania się jego problematyką, gdyż w istocie o sądownictwie administracyjnym powiedziano już wszystko. Oczywiście jest odwrotnie: nie zniechęca ona, ale inspiruje do dalszej dyskusji, zwłaszcza dlatego, że ciągle rodzą się nowe pomysły dotyczące istoty, roli, a także praktycznego ułożenia i działania tego sądownictwa, a jego znaczenie, choć zawsze wiodące, staje się jeszcze istotniejsze wtedy, gdy następują zawirowania państwa prawnego, demokracji, decentralizacji i praw obywatelskich. Dla każdego administratywisty zagadnienia sądownictwa administracyjnego stanowią niekończące się pokłady tematów, problemów i wątków do dyskusji w obrębie całego prawa administracyjnego. W demokratycznym państwie prawnym nie można sobie wyobrazić funkcjonowania państwa ani prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, bez istnienia tego sądownictwa.

Jednocześnie jednak dość nieoczekiwanie i paradoksalnie w polskiej literaturze ujawnia się pewna luka w omawianiu tej tematyki. Otóż rzeczywiście trudno jest uzupełniać i dodawać cokolwiek do ogromnych, drobiazgowych komentarzy do ustaw dotyczących sądów administracyjnych. Każdy przepis tych ustaw i każdy nowy przepis zostały już

---

<sup>5</sup> E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP 1960/2.

w tych komentarzach przenicowane kompletnie. Znana i wszechstronnie omawiana jest geneza sądownictwa administracyjnego, jego historia i rozwój. Bardzo wiele prac poświęcono różnym modelom tego sądownictwa w Europie oraz na świecie i różnicom, jakie występują między nimi. Wspomniana luka polega jednak na tym, że stosunkowo mało jest opracowań dotyczących teorii sądownictwa administracyjnego, opracowań pokazujących jego istotę, jego sedno, to, co w nim najważniejsze, stawiających na drugim planie konkretne unormowania i tak samo niezajmujących się samym postępowaniem sądownoadministracyjnym jako zagadnieniem priorytetowym. Z tym większym uznaniem trzeba przyjąć te dzieła, które odnoszą się do sądownictwa administracyjnego *in abstracto*<sup>6</sup>. Autorzy tych prac wprawdzie obserwują sądownictwo administracyjne z jednego, wybranego punktu widzenia, ale też takie właśnie podejście jest wierne longchampsowskiej tezie metodologicznej, widzącej szczególnie wartość w analizowaniu większych całości z boku, na jakiejś wybranej płaszczyźnie badawczej<sup>7</sup>. Jednak jest rzeczą charakterystyczną, że większość osób zajmujących się zagadnieniami sądownictwa administracyjnego kładzie główny nacisk na samo postępowanie przed sądami administracyjnymi i na bardzo szczegółową analizę różnych rozwiązań procesowych, często po prostu utożsamiając określenie „sądownictwo administracyjne” z postępowaniem przed takim sądem. Postanowiłem podjąć próbę zapełnienia tej luki (nie aspiruję do zapełnienia) i powiedzieć w tej książce o zagadnieniach, które może nie pretendują aż do rangi pełnej teorii sądownictwa administracyjnego, ale z pewnością mogą stanowić zręby takiej teorii, sięgając do istoty tego zjawiska prawnego. Ta czy inna regulacja prawna lub procedura będą więc tutaj tylko ilustracją – nie od nich będą zależeć podstawowe tezy i twierdzenia, jakie będą formułować.

Przystępując do omawiania aksjomatów sądownictwa administracyjnego towarzyszy jedna szczególna myśl. Otóż prawidłowe i wystarczają-

---

<sup>6</sup> Myślę tu zwłaszcza o książce D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, i o monografii M. Kamińskiego, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.

<sup>7</sup> Por. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, zwłaszcza s. 25 i n.

co głębokie przedstawienie tych aksjomatów musi być, chcąc nie chcąc, w jakiejś mierze eklektyczne. Konieczne jest tutaj bowiem połączenie ze sobą kilku lub nawet wielu wątków i płaszczyzn, które właśnie z punktu widzenia aksjomatów zakładających pewną skrótowość podejścia nie mogą być zbyt szeroko rozwijane, choćby w proporcji do ich oddzielnego znaczenia. Pojawiają się tu problemy lub grupy problemów, które można hasłowo i przykładowo wymienić w następujący sposób: 1) sądownictwo administracyjne jako pewna całość, 2) sąd administracyjny (organ sądowy), 3) sędzia administracyjny (osoba, skład sądu), 4) sądownictwo administracyjne (orzekanie), 5) przedmiot działania sądu, 6) podmioty uczestniczące, 7) skutki działania sądu, 8) skuteczność działań sądu, 9) relacja do procesu administrowania i inne. Mają więc znaczenie elementy przedmiotowe i podmiotowe, statyczne i dynamiczne, merytoryczne i formalne, a także prawne i aksjologiczne. Wszystkie występują w jedynym, niepowtarzalnym uwikłaniu, z którego, z jego tak zróżnicowanej całości, wynikają poszczególne aksjomaty o różnej proveniencji i o różnej konotacji. Na tym zresztą polega istota i działanie owego wspomnianego zwornika prawa administracyjnego, jakim jest sądownictwo administracyjne. Skoro określamy je „zwornikiem”, to jest rzeczą naturalną obejmowanie przez nie wielkiej liczby elementów. Można więc i tutaj mówić o aksjomatach sądownictwa administracyjnego, z tym że uchwycenie tych aksjomatów z powodu wspomnianego uwikłania wielu wątków jawi się jako trudniejsze niż przedtem, gdy rozważałem aksjomaty prawa administracyjnego<sup>8</sup> i aksjomaty postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. Przy tak dużej różnorodności tematycznej wyodrębnienie prawdziwych aksjomatów, które – zgodnie ze swoją nazwą – dominowałyby w całej tej dziedzinie prawa administracyjnego, nie jest łatwe. Intuicyjnie może się wydawać, że albo tych aksjomatów będzie za dużo, co spowoduje utratę ich rangi i znaczenia, albo też będzie ich za mało w stosunku do wagi omawianej materii i wtedy rozważania sprowadzą się do kwestii zupełnie oczywistych i powszechnie znanych. To niebezpieczeństwo – jak zwykle w prawie administracyjnym – trzeba będzie odpowiednio wyważyć, uzyskując jakiś kompromis między tymi dwiema skrajnymi możliwościami.

---

<sup>8</sup> *Aksjomaty*, 2013.

<sup>9</sup> *Aksjomaty*, 2017.

Skoro temat tej książki dotyczy aksjomatów, wykorzystam teraz fragmenty wstępu do poprzedniego opracowania traktującego o moim rozumieniu określenia „aksjomaty”, które w tym miejscu powtarzam. Moim celem było zebranie podstawowych cech sądownictwa administracyjnego, także cech odwiecznych i przyrodzonych, leżących u podstaw tego obszaru tematycznego prawa administracyjnego, nadanie im współczesnego kształtu i współczesnego komentarza. Chodzi przy tym o cechy polskiego sądownictwa administracyjnego ujęte przez pryzmat polskiego ustawodawstwa, choć oczywiście większość z nich ma charakter uniwersalny. Dla określenia podstawowych cech tego sądownictwa wybrałem właśnie słowo aksjomaty. Zgodnie z ujęciem słownikowym, zaczerpniętym z logiki, aksjomatem jest twierdzenie (systemu dedukcyjnego) przyjęte bez dowodu – pewnik<sup>10</sup>. Pojęcia tego nie używam jednak w znaczeniu dosłownym (w prawie nie ma pewników), ale przez jego użycie chciałbym nobilitować te elementy i cechy sądownictwa administracyjnego, które są decydujące dla jego tożsamości i odrębności. Cechą moich uwag jest to, że zdają się one dotyczyć w większości rzeczy oczywistych – takich, które zostały już nie tylko dostatecznie, ale i wyczerpująco opracowane przez doktrynę i wobec których dodanie nowych elementów byłoby trudne, bezproduktywne, a czasem niemożliwe. Przedstawione aksjomaty nie stanowią więc w zasadzie nowości, choć oczywiście zauważam i notuję nowe unormowania, które mogą ewentualnie te aksjomaty modyfikować lub niestety czasem je podważają. Sądzę jednak, że istotne jest ich zebranie, spojrzenie na nie kompleksowo i pokazanie, które z nich mogą stanowić źródło dyskusji i na jakiej płaszczyźnie, właśnie w kontekście innych aksjomatów. Cechą moich uwag jest również pewien zamierzony konserwatyzm ujęcia, który utrzymuję. Chcę osiągnąć skutek w postaci zaakcentowania lekceważonej czasem ciągłości nauki prawa i postępowania administracyjnego, podkreślenia wartości dotychczasowych ujęć, często niestety odrzucanych, większego doceniania dawnych uczonych, a jednocześnie zapełnienia luki i przyczynienia się do likwidacji przeskoku między tradycją a trendami współczesnymi. Podtrzymuję zdanie, że nowe zjawiska należy oczywiście badać, zajmować się nimi – rzecz jasna bez nich nauka nie może iść do

---

<sup>10</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 26.

przodu – ale nie można – jak to robią niektórzy – całkowicie ich przeciwstawiać zjawiskom zastanym. Powtórzę i tutaj, że nie powinno się uprawiać nauki na czystym polu, na czystej kartce, pozornie odkrywać kwestie już poznane i wybierać oraz omawiać tylko te kierunki, które są pewnie wartościowe, ale przysze, a ich atrakcyjność polega tylko na tym, że są nieznanne.

Przyjęte w tej książce rozumienie określenia „aksjomat” oznacza więc podstawową cechę danej instytucji, pozwalającą na jej zdefiniowanie i na wskazanie jej istoty. W tym przypadku chodzi o cechy konstytutywne dla sądownictwa administracyjnego. Pisząc o nich, wyszedłem więc z założenia, że omawianie ogólnych cech całego sądownictwa jest dla mojego zamierzenia zbędne. Ostatnio obserwowana dramatyczna sytuacja sądownictwa w Polsce przekonała mnie jednak, że należy tu podkreślić truizm, że sądy administracyjne są sądami, toteż dotyczą ich w jednakowej mierze aksjomaty, jakie przypisuje się wszelkim sądom działającym w demokratycznym państwie prawnym. Na czoło wybijają się aksjomat przynależności sądów do władzy sądowniczej, a także aksjomat niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Specyfika sądownictwa administracyjnego w niczym nie ogranicza znaczenia tych cech, które poza swoim mocnym zakorzeniem aksjologicznym są wyraźnie określone w Konstytucji RP i w prawie europejskim. Są to aksjomaty najwyższej rangi, których wszelkie naruszanie, a tym bardziej niszczenie powinno się spotykać z najsilniejszym oporem i protestem. Uważam, że jest to obowiązek każdego uczciwego prawnika i każdej osoby, która także naukowo zajmuje się sądownictwem.

Omawianie aksjomatów sądownictwa administracyjnego oparłem przede wszystkim na dorobku doktryny, który oczywiście bazuje na obowiązującym prawie. Lista cytowanych prac jest tutaj jedynie wyborem tych, które wydały mi się przydatne dla omówienia poszczególnych zagadnień, i nie jest ona wyczerpująca. Są to więc albo prace charakterystyczne dla danego aksjomatu – klasyczne, albo bardzo nowe – takie, na podstawie których można wskazać, czy dana, tradycyjna cecha sądownictwa administracyjnego zachowuje dzisiaj swoją żywotność i czy można nadal nazywać ją aksjomatem. Elementy obowiązującego prawa będą w moich uwagach przedstawiane, a także interpretowane oraz komentowane tylko

w takim wymiarze, który będzie niezbędny dla pokazania pryncypiów lub dla ukazania ich – często wątpliwych – modyfikacji. Z założenia natomiast nie wykorzystuję w tej pracy orzecznictwa sądowego. Zdaję sobie sprawę z tego, że może to wywołać duże zdziwienie albo krytykę, analizowanie elementów sądownictwa administracyjnego wydaje się bowiem niemożliwe bez powoływania się na orzecznictwo sądów administracyjnych. To przecież właśnie orzecznictwo przyczynia się w walnie do takich, a nie innych zachowań i konstrukcji działań sądowych. Jest to oczywiście niepodważalna i znacząca prawda. Wychodzę jednak z założenia, że skoro mam mówić o aksjomatach (pryncypiach, podstawowych cechach, dogmatach, pewnikach) sądownictwa administracyjnego, to orzecznictwo sądów ich nie tworzy i nie ma na nie decydującego wpływu. Orzecznictwo odgrywa ogromną rolę, rolę nie do przecenienia w samym bieżącym stosowaniu różnych rozwiązań procesowych i w interpretacji poszczególnych unormowań, a z pewnością także w formułowaniu postulatów *de lege ferenda* i postulatów wobec samego orzecznictwa, jednak akurat nie oddziałuje ono na wyższe i bardziej teoretyczne piętro, na którym mam się poruszać. Wydaje się, że nawet ugruntowane orzecznictwo czy prawo sędziowskie leży jednak poniżej piętra pryncypiów, które wyznaczają kształt postępowania sądownoadministracyjnego. Pomiędzy tym orzecznictwem a pryncypiami (aksjomatami) leży wszak piętro ustawodawcze. Gdy ustawodawstwo odchodzi od zasad, orzecznictwo powinno poprzez jego interpretację do tych zasad powracać. Ta jego – zawsze, a szczególnie obecnie – bezcenna rola nie oznacza jednak, że może ono owe zasady samo ferować i że może samo ustalać cechy omawianej dziedziny prawa. Takie podejście do orzecznictwa nie oznacza jednak rezygnacji z możliwości, potrzeby, a nawet konieczności naukowego zajęcia się aksjomatami sądownictwa administracyjnego w świetle orzecznictwa. Byłaby to już jednak inna praca, która na podstawie aksjomatów wyodrębnionych teoretycznie pokazałaby, jak aksjomaty te funkcjonują w praktyce działania sądów administracyjnych.

Istnieje jeszcze jedno generalne i kapitalne zagadnienie – dylemat, który, jak się wydaje, należy rozstrzygnąć już we wstępie. Otóż użycie w tytule tej książki określenia: sądownictwo administracyjne powinno oznaczać, że będzie w niej mowa o wszelkich systemach i rodzajach

tego sądownictwa i że systemy te mają wspólne ze sobą aksjomaty. W szczególności chodzi tu o podstawowy podział tych systemów na kontrolne i merytoryczne, który zostanie omówiony w rozdziale drugim. Cel i kształt, a także filozofia i aksjologia sądownictwa administracyjnego w obu tych systemach, a nawet jego idea i aksjologia, są jednak całkowicie różne, a to musiałoby spowodować rozdzielenie aksjomatów obu systemów i omawianie ich oddzielnie, prowadząc niewątpliwie do rozbicia rozważań na dwie osobne części. Nie mam takich aspiracji z kilku powodów. Po pierwsze, wskazywanie aksjomatów sądownictwa merytorycznego musiałoby oznaczać ponowne omawianie aksjomatów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, dokonywanie wielu powtórzeń, gdyż merytoryczne postępowanie sądowniczoadministracyjne polega w istocie na tym samym – na stosowaniu normy materialnego prawa administracyjnego. Po drugie, zastępowanie organu administracji publicznej w wykonywaniu jego kompetencji przez sąd administracyjny działający merytorycznie nie może sięgać do wszystkich form działania administracji, w tym np. do ferowania prawa miejscowego. Może to powodować kłopoty co do ustalenia zakresu ewentualnych rozważań tego zagadnienia i w efekcie zupełnie inne jego zakreszenie. Po trzecie, jak to da się ustalić, istnieją wątpliwości co do nazwy „orzekanie merytoryczne” sądu administracyjnego – nazwa ta jest interpretowana różnie. Po czwarte wreszcie, obowiązujące w Polsce prawo o sądach administracyjnych, łącznie z Konstytucją RP, przesądza o kontrolnym, a nie merytorycznym charakterze sądownictwa administracyjnego, a – jak zobaczymy – próby ustawodawcze mające zmierzać do przejścia na system merytoryczny nie mogą spowodować takiego skutku, właśnie ze względu na zupełnie inne założenia ideowe i aksjologiczne systemu merytorycznego. Z tych powodów w niniejszej pracy zajmę się tylko tzw. systemem kontrolnym, jednakże z kilkoma zastrzeżeniami. Pierwsze, że omawiając niektóre wątki, zwłaszcza ogólne, należy wspomnieć o alternatywie, jaką jest sądownictwo merytoryczne; drugie, że będą powody, żeby ocenić wspomniane koncesje polskiego ustawodawcy na rzecz systemu merytorycznego, w których niektórzy upatrują aktualnego trendu zmierzającego w tę właśnie stronę; trzecie, że należy sięgnąć do wątków tzw. merytorycznego sądownictwa administracyjnego tam, gdzie zgodnie z duchem czasu odstępuje się w tzw. systemie kontrolnym od sztywno rozumianej zasady kasacyjności.



Praca została oparta na obowiązującym ustawodawstwie. Jednak omawianie konkretnych rozwiązań normatywnych nie stanowi w niej celu samego dla siebie, a zostały one potraktowane jako ilustracja prezentowanych zagadnień ogólnych i nie mają charakteru wyczerpującego. Z tego powodu nie ustalam – jak to się zwykle czyni – daty, do jakiej odnosi się stan prawny omówiony w tej książce.

## Rozdział 1

# O MIEJSCU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

I. Sądownictwo administracyjne może się wydawać pewnym ewenementem na tle całego systemu prawa, tak jak zresztą samo prawo administracyjne standardowo cechuje jakaś odrębność od tzw. dyscyplin sądowych<sup>1</sup>. Dla przeciętnego obywatela każde sądownictwo i każdy sąd kojarzą się bowiem zwykle z procesem karnym, z ustalaniem winy i z karaniem, z przestępstwem, z wykroczeniem albo z procesem cywilnym, z pozwem, z takimi kategoriami prawnymi jak umowa, roszczenie, odszkodowanie czy spadek albo własność. Natomiast sąd administracyjny jest postrzegany bardziej jako kolejny organ administracji publicznej, który zajmuje się sprawami administracyjnymi. Dla przeciętnego obywatela sąd ten jest więc ewenementem dlatego, że istnienie sądu w tej dziedzinie prawa wydaje mu się sprzeczne z pojęciem sądownictwa czy wymiaru sprawiedliwości. Taki odbiór społeczny sądownictwa administracyjnego, którego ocenę opieram raczej na intuicji, a nie na jakichś badaniach socjologicznych, wydaje się czymś naturalnym i z tego powodu przeciętny obywatel jest na pewno skłonny zaliczyć prawo o sądach administracyjnych do prawa administracyjnego. Jednakże sądownictwo administracyjne jest także ewenementem dla prawników. Ci prawnicy, którzy nie zajmują się na co dzień prawem administracyjnym, widzą czasem w tym sądownictwie naturalne przedłużenie procesu administracyjnego, nie zastanawiając się nad specjalną, kontrolną funkcją tego

---

<sup>1</sup> Por. na ten temat: *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

sądownictwa. Takie rozumienie roli sądu administracyjnego bywa też wyrażane przez pełnomocników stron na sali sądowej, zwłaszcza tych, którzy w sprawach administracyjnych pojawiają się okazjonalnie. Jednak nawet dla tych prawników, którzy są bliżej wprowadzeni w sedno zagadnienia, sądownictwo administracyjne jawi się jako coś specjalnego, coś oryginalnego, jako konstrukcja w jakiś sposób odrębna i wyjątkowa. Nawet wytrawnym sędziom, którzy przyszli do sądów administracyjnych po latach często wybitnej kariery w sądach cywilnych lub karnych, trudno jest nieraz przestawić się na administracyjnoprawne tory myślenia i – przynajmniej z początku – stanowi to dla nich wyzwanie, ale i oni widzą wyraźnie, że zaczęli mieć do czynienia z prawem administracyjnym. Te dość odruchowe i intuicyjne zapatrywania mają swoje prawdziwe źródło w tym, że sądownictwo administracyjne jest ściśle powiązane z sednem i z istotą prawa administracyjnego oraz z samą istotą administrowania, które – jeżeli ma przebiegać prawidłowo – musi być kontrolowane, a prawdziwą jego kontrolę może zapewnić tylko niezawisły sąd. Należy tu dodać, że oczywiście normy dotyczące sądownictwa powszechnego są w inny sposób przypisane do prawa cywilnego lub prawa karnego niż normy sądownictwa administracyjnego do prawa administracyjnego. Te ostatnie mieszczą się bowiem w istocie samego prawa administracyjnego i tym samym należą do tej gałęzi prawa.

2. Samo określenie „sądownictwo administracyjne”, które do tej pory traktowaliśmy jako pewne hasło wywoławcze, można jednak tłumaczyć różnie. Można je ująć jako określenie całego zjawiska prawnego, organizacyjnego i społecznego, jakim jest samo istnienie sądów administracyjnych, jak też ich działanie (sądzenie) wraz ze skutkami tego działania. Można je uznawać albo za specyficzną strukturę sądową (ujęcie podmiotowe), albo za specyficzne działanie, sądzenie (orzekanie) administracyjne (ujęcie przedmiotowe). Ponadto można w ten sposób określać zespół norm dotyczących sądów administracyjnych. I wreszcie przez sądownictwo administracyjne rozumie się często samą procedurę działania tego rodzaju sądów albo specyficzną formę kontroli administracji publicznej. Dla określenia miejsca sądownictwa administracyjnego w prawie administracyjnym można zsumować te określenia, są one bowiem wobec siebie komplementarne, stanowią całość, której kształt jest wyczuwalny intuicyjnie, a ponadto są o tyle wartościowe, że pokazują

różnorodność tkwiącą w istocie działania sądów administracyjnych. Przede wszystkim jednak w prawie administracyjnym muszą istnieć specjalne normy ustrojowe budujące to sądownictwo, wyposażające je w kompetencje orzecznicze i określające procedurę, w jakiej ono działa. Sądy administracyjne poprzez swoją szczególną rolę są wpisane w proces administrowania, przez co ich działania są ściśle związane z administracyjnym prawem materialnym. Nie można tego powiedzieć o sądownictwie powszechnym, które nie należy ani do prawa cywilnego, ani do prawa karnego, a procedura przed tymi sądami jest uregulowana osobno i stanowi w każdym przypadku odrębną dziedzinę prawa.

3. Jednocześnie, mówiąc o przynależności sądownictwa administracyjnego do prawa administracyjnego, napotykamy inną wieloznaczność dotyczącą określenia „prawo administracyjne”, które może być rozumiane jako zespół norm prawnych, a także jako dziedzina prawa, jako ogólny przedmiot badania, jako przedmiot dydaktyki uniwersyteckiej itp., zawierający w sobie nie tylko same normy, ale również zagadnienia ich wykładni, orzecznictwo sądowe i administracyjne, wreszcie doktrynę tego przedmiotu. Zestawienie określenia prawo administracyjne z określeniem sądownictwo administracyjne przekonuje, że obydwa są wieloznaczne i że ścisła analiza „miejsca” jednego w drugim nie jest możliwa. Dlatego trzeba przyjąć, że normy regulujące sądownictwo administracyjne zajmują w prawie administracyjnym osobne, specjalne miejsce.

Niezwykłość sytuacji wynika także stąd, że prawo administracyjne jest zespołem norm regulujących stosunki między państwem a obywatelem. Ponieważ stosunki te są nierównorzędne, demokratyczne państwo prawne powinno dbać o ich równowagę i o ochronę podmiotu słabszego oraz jednocześnie o to, żeby wszystko to, co samo czyni wobec obywatela, było zgodne z prawem. Państwo pilnuje tych wartości zwłaszcza poprzez ustanawianie sądownictwa administracyjnego. Obywatel, który czuje się skrzywdzony przez administrację publiczną, może się zwrócić do niezawisłego sądu o taką ochronę. Sądownictwo administracyjne jawi się więc także jako mechanizm powodujący przynajmniej względne zrównoważenie stosunków między administracją a obywatelem, a jednocześnie jako mechanizm chroniący obywatela przed administracją,

**Jan Zimmermann** – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych; pracownik naukowy Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, a także sądownictwa administracyjnego; autor ponad 150 prac naukowych.

Publikacja jest pierwszym opracowaniem dotyczącym teoretycznego ujęcia sądownictwa administracyjnego w Polsce. W przeciwieństwie do innych monografii, opisujących głównie postępowanie przed sądami administracyjnymi, książka koncentruje się na cechach samego sądownictwa administracyjnego.

Dzieło uwzględnia ostatnie nowelizacje ustaw dotyczących sądownictwa administracyjnego, będąc po części krytycznym komentarzem do nowych rozwiązań. Autor ukazuje z kilku punktów widzenia istotę sądownictwa administracyjnego, które ma ogromne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym.

Publikacja jest skierowana do przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, do sędziów sądów administracyjnych, urzędników, praktyków administracji publicznej, a także do studentów prawa i administracji.



ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8187-298-0



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL