

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

§ 1. Cel i zakres pracy

Prawo do sądu stanowi jedno z podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym. Konstrukcja prawa do sądu została oparta na szeregu wartości¹. Jedną z nich jest prawo do rozpoznania i rozstrzygnięcia sporu prawnego przez sąd właściwy, a zatem wyposażony w kompetencję do rozpoznania roszczeń uprawnionych podmiotów. Realizacja prawa do sądu właściwego wymaga przyjęcia takich rozwiązań prawnych, które zapewnią jednostce dostęp do obrony przysługującego jej interesu prawnego na właściwej drodze sądowej². Brak dopuszczalności drogi sądowej przesądza bowiem o braku możliwości merytorycznego orzekania w sprawie. Ustalenie sądu właściwego w danej sprawie niejednokrotnie powoduje jednak poważne trudności. Dotyczy to w szczególności rozgraniczenia dróg sądowych przed sądem administracyjnym i przed sądem powszechnym. Odmienny charakter działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych i sądów administracyjnych nie przeszkodził bowiem prawodawcy we wprowadzeniu dopuszczalności rozpoznawania przez sądy orzekające w postępowaniu cywilnym również innych spraw niż sprawy cywilne ze swej istoty (natury), a przez sądy administracyjne – także spraw, które nie są sprawami sądownoadministracyjnymi ze swej istoty³. Wskazane rozwiązanie rodzi wiele

¹ Złożoność konstrukcji prawa do sądu jest silnie akcentowana zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie TK; zob. w szczególności *L. Garlicki*, Prawo do sądu, [w:] *R. Wieruszewski* (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 540 i n.; *A. Zieliński*, Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”, *PiP* 1992, z. 7, *passim*; *tenże*, Prawo do sądu a struktura sądownictwa, *PiP* 2003, z. 4, s. 20; *Z. Czeszejko-Sochacki*, Konstytucyjna zasada prawa do sądu, *PiP* 1992, z. 10, s. 14 i n.; *tenże*, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), *PiP* 1997, z. 11–12, s. 86 i n.; *Z. Kmiecik*, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000, s. 174 i 196, a także wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 50 i wyr. TK z 16.3.1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 36.

² *B. Adamiak*, Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym, [w:] (red.) *J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński*, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 8.

³ Zob. szerzej rozdz. II, § 4 i rozdz. IV, § 1.

wątpliwości co do przynależności danej sprawy do drogi sądowej w określonym postępowaniu. Wątpliwości te wzmaga zwłaszcza, postępujące na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, zjawisko silnego i wzajemnego oddziaływania prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Jak bowiem zauważa *L. Klat-Wertelecka*, z jednej strony instytucje prawa cywilnego ulegają swoistej „publicyzacji” („administratywizacji”), z drugiej zaś strony – samo działanie administracji publicznej jest w pewnym zakresie poddawane metodom cywilistycznym⁴. Nierzadko dochodzi zresztą do realizacji zadań administracji publicznej w formach prawa cywilnego, które to zjawisko jest w nauce prawa administracyjnego określane niekiedy mianem „ucieczki administracji publicznej w sferę prawa cywilnego”⁵. *J. Jeżewski* stwierdza nawet, że: „Przekonanie, że «administracja żyje pod podwójnym prawem» jest głęboko zakorzenione w świadomości w naszym kręgu kultury prawnej – tak głęboko, że wiele decyzji ustawodawcy, przesuujących zakresy stosowania, wymyka się racjonalnej ocenie w konkretnej sytuacji i wobec wyraźnie oznaczonego przedmiotu regulacji”⁶. Twórczy proces interferencji prawa cywilnego i prawa administracyjnego sprawia więc, że granica pomiędzy tymi dwiema gałęziami prawa nierzadko staje się płynna i niełatwa do wytyczenia. Zgodzić należy się zatem z poglądem *J. Łętowskiego*, który przed laty

⁴ *L. Klat-Wertelecka*, Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej, AUWr No 3134, Wrocław 2009, s. 12; por. także *E. Smoktunowicz*, O stosowaniu przepisów prawa cywilnego w prawie administracyjnym, SPE 1969, t. III, s. 76; *J. Jeżewski*, Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974, s. 7 i n.; *T. Zieliński*, Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977, s. 10 i n. oraz 91–92 i powołana tam literatura, *J. Ignatowicz*, *A. Kunicki*, *J. Łętowski*, *M. Sawczuk*, Główne problemy graniczne prawa cywilnego i prawa administracyjnego, [w:] *Problemy graniczne prawa cywilnego i administracyjnego*. Materiały z sympozjum w Popowie, Warszawa 1980, s. 38–39; *K. Krzekotowska*, Problemy graniczne prawa cywilnego i administracyjnego (z obrad ogólnopolskiej konferencji naukowej), NP 1980, Nr 10, s. 70 i n.; *J. Filipek*, Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego, ZNUJ DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982, s. 38 i n.; *W. Siedlecki*, Stosunek postępowania ze skargi do NSA do postępowania sądowego cywilnego, KSP 1984, r. XVII, s. 49; *J. Łętowski*, Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe, Wrocław 1985, s. 129; *J. Nowacki*, Prawo publiczne – prawo prywatne, PNUŚ, Nr 1315, Katowice 1992, *passim*; *J.S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint, Kraków 2003, s. 55 i n.

⁵ Zob. szerzej w szczególności *L.K. Adamovich*, *B.C. Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien–New York 1989, s. 108 i n.; *D.R. Kijowski*, Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego, [w:] (red.) *M. Wierzbowski*, *J. Jagielski*, *A. Wiktorowska*, *E. Stefańska*, Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi, Warszawa 2009, s. 115 i n. i powołana tam literatura.

⁶ *J. Jeżewski*, Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej, [w:] (red.) *A. Doliwa*, *S. Prutis*, Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, [w:] (red.) *D.R. Kijowski*, *P.J. Suwaj*, Kryzys prawa administracyjnego?, t. III, Warszawa 2012, s. 14.

skonstatował, że rozgraniczenie prawa cywilnego i prawa administracyjnego od momentu ukształtowania się nowoczesnej teorii prawa administracyjnego stanowi prawdziwą *cause celebre* doktryny obu wspomnianych gałęzi prawa, gdyż cel tej delimitacji stanowi nie tylko uwidocznienie jakościowej różnicy tych dwóch wielkich części systemu prawa, lecz także „(...) wytyczenie granicy między sferą, w której jednostka z uwagi na potrzeby ogółu musi być poddana oddziaływaniu władzy państwa, a tą, w której sferze jest w ramach prawa wolna i może swobodnie decydować o treści swych stosunków z innymi podmiotami”⁷. Z perspektywy badawczej nauki postępowania sądownoadministracyjnego istotne jest więc ustalenie granic dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, przez wyznaczenie obszaru, poza którym droga sądowa przed sądem administracyjnym jest niedopuszczalna. Normy konstytucyjne nie wprowadzają wyczerpujących rozwiązań w tym zakresie, odsyłając do regulacji ustawowej. Przepisy ustawodawstwa zwykłego są tu zaś nierzadko dalekie od jednolitości i jednoznaczności. Zagadnienie niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym stanowi zatem temat ważny i aktualny, którego poprawne rozwiązanie warunkuje udzielenie odpowiedzi na zasadnicze z punktu widzenia prowadzonych rozważań pytanie, czy przyjęty w RP system budowy wymiaru sprawiedliwości gwarantuje jednostce prawo do obrony przed sądem właściwym.

Podstawowym celem pracy jest wypracowanie modelu teoretycznego⁸ niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zagad-

⁷ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 19 i n.; por. także E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, PiŻ 1964, Nr 4, s. 3 i n. i J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, PiP 1965, z. 4, s. 540 i n.

⁸ Na użytek prowadzonych rozważań, przez pojęcie modelu teoretycznego należy – za W. Langiem – rozumieć „(...) zespół twierdzeń odzwierciedlających i wyodrębniających istotne cechy strukturalne oraz dynamiczne badanego zjawiska”; zob. W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium analityczne z zakresu ogólnej teorii kontroli prawnej*, ZNUJ LXXXII, *Prace Prawnicze*, z. 14, Kraków 1963, s. 18. Model teoretyczny w zaproponowanym tu ujęciu został już w polskiej nauce prawa zastosowany w procesie badania instytucji procesowej odwołania w postępowaniu administracyjnym; zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, AUWr No 503, *Prawo LXXXVIII*, Wrocław 1980, s. 7 i n. Na temat modeli i modelowania w naukach prawnych por. także J. Wróblewski, *Stosowanie prawa (model teoretyczny)*, PiP 1967, z. 3, s. 375; *tenże*, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 34–37; A. Peczenik, *Rodzaje analizy pojęć prawnych*, KSP 1969, r. II, z. 3–4, s. 16–22 i 52–55; A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, PiP 1972, z. 2, s. 86 i n.; M. Król, *Modelowanie w dogmatyce prawa*, SPE 1981, t. XXVI, s. 187 i n.; T. Langer, *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego* 1982, *Prace Instytutu Administracji i Zarządzania*, Nr 5–6, *Studia prawnoadministracyjne*. W 30-lecie pracy

nienie to nie doczekało się jak dotąd systematycznego i pełnego opracowania lub innych szerzej ujętych badań opisowo-analitycznych w doktrynie⁹. Podjęcie rozważań nad tym tematem otwiera tym samym pole do poszukiwań naukowych na niezbadanym dotychczas obszarze dogmatyki postępowania sądowoadministracyjnego. Warunkiem zrealizowania głównego celu pracy jest rozstrzygnięcie istotnych celów cząstkowych (celów operacyjnych) badań w postaci: ustalenia kryteriów rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych, zrekonstruowania znaczenia pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej, a także wyróżnienia i zbadania rodzajów, przesłanek i skutków prawnych niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Główne zadania¹⁰ prowadzonych badań obejmują zatem analizę niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w płaszczyźnie teoretycznej i w płaszczyźnie normatywnej i sformułowanie wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*. Wymienionym zadaniom pracy odpowiadać będzie układ rozważań, który zakłada współlistnienie rozważań teoretycznych i rozważań normatywnych.

Wskazane powyżej cele i zadania pracy wyznaczają zakres prowadzonych badań. Badania zostaną przeprowadzone wyłącznie w płaszczyźnie logiczno-językowej¹¹. Podstawowym obszarem normatywnym prowadzonych badań będzie pol-

naukowej Profesora dra Waława Dawidowicza, s. 23 i n.; *tenże*, O modelach i modelowaniu w naukach prawnych, PiP 1987, z. 9, s. 39 i n. i powołana tam literatura.

⁹ Zagadnienie niedopuszczalności lub dopuszczalności drogi sądowej *in genere* stanowiło natomiast przedmiot licznych wypowiedzi piśmiennictwa z zakresu nauki postępowania cywilnego; zob. w szczególności *F.X. Fierich*, Unzulässigkeit des Rechtsweges. Eine zivilprozessuale Untersuchung auf dem Gebiete des österreichischen Rechtes, Wien 1912, *passim*; *I. Rosenbliuth*, Niedopuszczalność drogi sądowej w nowym ustroju sądów powszechnych, Prz. Sąd. 1928, Nr 9, s. 171 i n.; *L. Nadel*, Niedopuszczalność drogi procesu cywilnego w świetle teorii i praktyki, Nowa Palestra 1936, Nr 2, s. 60 i n.; *Z. Resich*, Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, Warszawa 1962; *R. Więckowski*, Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych, ZNUJ MXLVI, Prace Prawnicze, z. 139, Warszawa-Kraków 1991; *J. Jankowski*, Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej – istota i skutki, AUL, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Folia Iuridica 9, Prawo i postępowanie cywilne, Seria I, Nr 42, Łódź 1982, s. 31 i n.; *tenże*, Ewolucja unormowań i poglądów doktryny na temat wypadków czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, [w:] (red.) *J. Gudowski*, *K. Weitz*, Aurea Praxis. Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, t. I, Warszawa 2011, s. 273 i n.; *A. Matlak*, Przejściowa niedopuszczalność drogi sądowej. Glosa do postanowienia SN z 24.8.2005 r., II CK 41/05, MoP 2006, Nr 7, s. 382 i n.

¹⁰ Na użytek prowadzonych rozważań przez pojęcie zadania należy rozumieć działanie prowadzące do realizacji określonych uprzednio celów. W tym sensie pojęcie zadania jest więc podporządkowane pojęciu celu; zob. *Z. Ziemiński*, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PiP 1987, z. 12, s. 18–19.

¹¹ Stanowisko to jest ściśle związane z metodą analizy logiczno-językowej i pojęciowej właściwej dla analitycznej filozofii prawa; zob. szerzej *J. Woleński*, Z zagadnień analitycznej filozofii prawa, ZNUJ CCCI, Prace Prawnicze, z. 92, Warszawa-Kraków 1980, s. 33 i n.

skie postępowanie sądownoadministracyjne, uregulowane w ustawie z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹². Komplementarnie analiza zostanie przeprowadzona także w ramach innych działów prawa. Przedmiotowy problem naukowy odnosi się bowiem do licznych zagadnień z zakresu tzw. pogranicza prawa administracyjnego. Przez pojęcie to należy rozumieć obszar, w którym prawo administracyjne styka się z innymi działami prawa¹³, zwłaszcza zaś z szeroko rozumianym prawem cywilnym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest specyficzny sposób uregulowania prawnego wielu obszarów życia społecznego. Wprawdzie dość często pewna część zagadnienia jest regulowana przepisami prawa administracyjnego, a inna prawa cywilnego, jednak zazwyczaj dochodzi do „przemieszania” tych norm ze sobą lub także z normami z zakresu innych jeszcze dziedzin prawa. Powyższe zastrzeżenie nie zmienia jednak charakteru niniejszej rozprawy, która stanowi studium z zakresu nauki postępowania sądownoadministracyjnego. Wskazany postulat o charakterze integracyjnym ma stanowić jedynie przyczynek do podjęcia szerszych i bardziej wnikliwych badań nad przedmiotową materią. Nieprzekraczalną barierę transpozycji twierdzeń oraz bazy terminologicznej wypracowanych w innych gałęziach prawa i związanych z nimi dyscyplinach dogmatycznych, jak i teorii prawa¹⁴ będzie zaś stano-

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. Ten model badania jest zresztą typowy dla nauki prawa administracyjnego, która – jako tzw. dogmatyka prawnicza – ma wszystkie cechy paradygmatu pozytywizmu prawniczego; por. *M. Zirk-Sadowski*, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września, Warszawa–Kraków 2007, s. 617 i n. i powołana tam literatura.

¹³ Zob. szerzej *F. Longchamps*, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967, z. 16, s. 3 i n. Rozpatrywanie przedmiotowego zagadnienia w perspektywie metodologicznej koncepcji obszarów pogranicza prawa administracyjnego jest dopuszczalne wyłącznie w razie uprzedniego założenia, w świetle którego podział prawa na gałęzie nie ma charakteru wyczerpującego i rozłącznego zarazem, a granica pomiędzy tymi gałęziami nie jest ostra. Przeciwnie zastrzeżenie eliminowałoby bowiem wskazane pogranicze; por. *M. Jaroszyński*, [w:] *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 35; *J. Starościak*, [w:] *J. Starościak* (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 76 i powołana tam literatura, a także, odmiennie jednak, *W. Dawidowicz*, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 47 i n.

¹⁴ Rolę teorii prawa jako „poważnego sprzymierzeńca i pomocnika dla dogmatyki prawa” antycypował przed laty *K. Opalek*; zob. *K. Opalek*, *Z problematyki podziału nauk prawnych*, ZNUJ XXXI, *Prace Prawnicze*, z. 7, Kraków 1960, s. 28. Por. także *K. Opalek, J. Wróblewski*, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 357 i n.; *A. Ohanowicz*, *Uwagi o współpracy między dyscyplinami szczegółowymi a teorią prawa*, PiP 1971, z. 1, s. 60 i n.; *Z. Ziemiński*, *Teoria prawa a szczegółowe nauki prawne*, PiP 1971, z. 2, s. 259 i n.; *tenże*, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 273 i n.; *A. Bator*, *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] *W. Jedlecka* (red.), *Kom-*

wić autonomia procesowa postępowania sądowoadministracyjnego, rozumiana jako jedno z podstawowych, uwzględnianych w literaturze z zakresu prawa procesowego, kryteriów rozgraniczenia regulacji procesowych, wynikające z odrębności unormowań poszczególnych postępowań prawnych¹⁵. Specyficzne uwarunkowania postępowania sądowoadministracyjnego mogą bowiem kształtować cel, istotę i funkcje pewnych konstrukcji prawnych w sposób odmienny niż ma to miejsce w obszarze dyscyplin szczegółowych, z których się wywodzą¹⁶.

Pole badania¹⁷ obejmuje ustalenie wszystkich przypadków wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Jak wspomniano wcześniej, dotyczy to w szczególności (choć, co należy podkreślić, nie tylko) rozgraniczenia dróg sądowych przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym orzekającym w postępowaniu cywilnym. Przedmiotowy problem badawczy, co do zasady, nie odnosi się zaś do zagadnienia delimitacji dróg sądowych przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym orzekającym w postępowaniu karnym. W sprawach karnych, w których wymiar sprawiedliwości jest sprawowany wyłącznie przez sądy powszechne, problem rozgra-

petencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa, Wrocław 2004, s. 26. Na temat roli teorii prawa w nauce prawa procesowego zob. szerzej W. Siedlecki, *Nauka prawa procesowego cywilnego a teoria prawa*, PiP 1972, z. 7, s. 31 i n.

¹⁵ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczyła, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 15 i n. Atrybut autonomizacji przypisuje się także prawu administracyjnemu w ogólności. Cecha ta wyraża się w dwóch skutkach: negatywnym i pozytywnym. Skutek negatywny polega na niedopuszczalności stosowania w sferze obowiązywania prawa administracyjnego norm tych gałęzi prawa, które tradycyjnie zalicza się do prawa prywatnego, ponieważ przeciwne założenie przeczyłoby wykonywaniu władzy publicznej i jej władczyim prerogatywom. Skutek pozytywny przejawia się zaś w obowiązku respektowania w dziedzinie prawa administracyjnego swoich dla niej i niezbędnych zarazem w wykonywaniu działalności administracyjnej reguł stosowania prawa; zob. M. Rousset, *Droit administratif*, vol. I, Grenoble 1994, s. 24–26. Por. także M. Matczak, *O uzasadnianiu autonomii prawa administracyjnego*, [w:] W. Gromski (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, Wrocław 2001, s. 152 i n. Na temat pojęcia autonomii prawa in genere zob. szerzej W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, *passim*.

¹⁶ Por. T. Woś, *Prawomocność a moc wiążąca aktu administracyjnego*, KSP 1974, r. VII, s. 48; *tenże*, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 26; *tenże*, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6, s. 22–23; *tenże*, *Prawomocność decyzji administracyjnych*, PPP 2008, Nr 5, s. 23.

¹⁷ Pojęcie „pole badania” jest w niniejszej pracy używane za F. Longchamps de Brier; zob. np. F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, seria *Prawo Publiczne Porównawcze*, Wrocław 2001, s. 4. W nauce prawa administracyjnego na oznaczenie przedmiotu i zakresu prowadzonych badań stosowany jest również termin „pole badawcze”; por. np. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria *Prawo*, Nr 128, Poznań 1989, s. 7.

niczenia dróg sądowych w zasadzie nie występuje¹⁸. Konstatacji tej nie zmienia nawet, *prima facie* zbliżające do siebie regulację administracyjnoprawną i kar-noprawną, zagadnienie odpowiedzialności administracyjnej w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych¹⁹. Kryterium rozgraniczenia spraw admin-istracyjnych i spraw karnych stanowi tu bowiem miernik o charakterze ustrojowoprawnym, który przy powierzeniu orzekania o nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej przez organ administracji publicznej, w formie decyzji admini-stracyjnej, daje podstawę do zaliczenia danej sprawy do kategorii spraw indy-widualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w trybie regulowa-nym przepisami prawa procesowego administracyjnego²⁰. Jedyny wyjątek od tej reguły, który zostanie objęty zakresem pola badania, może odnosić się do spraw dyscyplinarnych. Sprawy te wykazują mieszany charakter prawny, jednak pew-ne pokrewieństwo z prawem karnym pozwala na określenie postępowań, w któ-rych się toczą mianem postępowań represyjnych. W przypadku spraw dyscypli-narnych problem rozgraniczenia dróg sądowych przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym jest także aktualny, ale – co należy podkreślić – dotyczy nie tylko delimitacji dróg sądowych przed sądem administracyjnym i sądem po-wszechnym orzekającym w postępowaniu cywilnym, lecz nierzadko także przed sądem powszechnym orzekającym w postępowaniu karnym²¹.

Poprawność przyjętych założeń konstrukcyjno-terminologicznych implikuje zasadność poprzedzenia dalszych rozważań rekonstrukcją znaczenia tytułowe-go pojęcia „niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadmini-stracyjnym”. Wychodząc z założenia, że wszelkie propozycje terminologiczno-pojęciowe za punkt odniesienia powinny przyjmować tekst ustawy, w którym

¹⁸ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁹ Na temat problematyki administracyjnych kar pieniężnych zob. szerzej w szczególności G. Domański, *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, PUG 1976, Nr 12, s. 326 i n.; J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, AUWr No 518, PpA, t. XIV, Wrocław 1980, *passim*; M. Mazurkiewicz, *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, AUWr No 932, Prawo CLV, Wrocław 1986, *passim*; W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska (rozważania nad modelem)*, PUG 1988, Nr 10, *passim*; *tenże*, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 38–49; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, SP 2003, z. 4, s. 123 i n. i powołana tam literatura i orzecznictwo; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 119–136; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, *passim*, a także opracowania zawarte w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*. Blaski i cienie, Warszawa 2011.

²⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczyła, *op. cit.*, [w:] (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *op. cit.*, t. 9, s. 20.

²¹ Zob. szerzej rozdz. III, § 2.II.

odpowiednie terminy (zwroty) występują, podnieść należy, że nie jest możliwe prawidłowe sformułowanie pojęć terminologicznych w oderwaniu od ich płaszczyzny normatywnej²². Dlatego nie jest możliwe poprawne przeprowadzenie rozważań mających za przedmiot pojęcie niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym bez osadzenia ich we właściwym kontekście normatywnym, który w tym przypadku stanowią w szczególności przepisy art. 58 § 1 pkt 1 i 6, art. 172, art. 183 § 2 pkt 1 i art. 285k § 3 PrPostSądAdm. We wskazanych regulacjach prawnych ustawodawca wprawdzie nie definiuje terminu „niedopuszczalność drogi sądowej”, jednak nawiązując do niego w pewien sposób, formułuje istotne wskazówki co do jego znaczenia. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 PrPostSądAdm: „Sąd odrzuca skargę: jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego”. W myśl art. 58 § 1 pkt 6 PrPostSądAdm: „Sąd odrzuca skargę: jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne”. Artykuł 172 PrPostSądAdm stanowi: „Naczelny Sąd Administracyjny unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Sąd orzeka na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej”. W świetle art. 183 § 2 pkt 1 PrPostSądAdm: „Nieważność postępowania zachodzi: jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna”. Z kolei według art. 285k § 3 PrPostSądAdm: „Jeżeli sprawa ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania, Naczelny Sąd Administracyjny – stwierdzając niezgodność orzeczenia z prawem – unieważnia zaskarżone orzeczenie oraz orzeczenie sądu pierwszej instancji i odrzuca skargę”. Analiza przywołanych regulacji pozwala stwierdzić, że niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy rozumieć szeroko i w konsekwencji przyjąć, że zachodzi – jak trafnie podniesiono w wyr. NSA z 10.5.2007 r.²³ – gdy sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, jak i gdy wprawdzie sprawa należy do właściwości sądów administracyjnych, lecz mimo to nie zostały spełnione przesłanki dopuszczalności tej drogi sądowej²⁴. Dla wypracowania modelu

²² Zob. K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 143; Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawnoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1966, s. 162; *tenże*, *Metodologiczne zagadnienia...*, s. 170 i n.

²³ II OSK 133/07, CBOSA.

²⁴ W odmienny sposób pojęcia „niedopuszczalność drogi sądowej” lub „dopuszczalność drogi sądowej” są definiowane w nauce postępowania cywilnego. Odmienności te powoduje bez wątpienia inny kontekst normatywny, który w obecnym stanie prawnym wyznaczają regulacje ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r.

teoretycznego badanego zjawiska prawnego istotna jest więc m.in. rekonstrukcja znaczenia pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej oraz wyróżnienie, usystematyzowanie i zbadanie przesłanek niedopuszczalności drogi sądowej, co będzie stanowiło przedmiot dalszych dociekań²⁵.

poz. 101 ze zm. S. Gołąb uważał, że założenie wstąpienia na drogę procesu cywilnego stanowi podleganie sprawy jurysdykcji sądów powszechnych; S. Gołąb, *Zarys polskiego procesu cywilnego. Zeszyt pierwszy. Jurysdykcja sądów powszechnych*, Kraków 1932, s. 34. Według W. Berutowicza, „Niedopuszczalność drogi sądowej (...) zachodzi nie tylko ze względów przedmiotowych, ale także ze względów podmiotowych, a mianowicie, gdy dane podmioty nie podlegają jurysdykcji krajowej sądów polskich”; zob. W. Berutowicz, *Wszczęcie procesu cywilnego*, ZNUWr, Seria A, Nr 27, Prawo VII, Wrocław 1960, s. 50. Z. Resich początkowo określił dopuszczalność drogi sądowej jako „kompetencję sądów powszechnych”; zob. Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, s. 5. W późniejszym okresie autor ten utożsamiał dopuszczalność drogi sądowej z przynależnością sprawy cywilnej do drogi postępowania cywilnego; Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 115. Zdaniem W. Broniewicza, „(...) dopuszczalność drogi sądowej zachodzi, jeżeli sprawa cywilna podlega załatwieniu przez sąd powszechny”, natomiast „niedopuszczalność drogi sądowej” ma miejsce wówczas, „(...) gdy dana sprawa nie podlega załatwieniu przez sąd powszechny, i może być spowodowana tym, że: a) sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej ani w znaczeniu materialnym, ani w znaczeniu formalnym, b) sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, z mocy wszakże szczególnego przepisu ustawy została przekazana do załatwienia innemu organowi niż sąd powszechny”; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 21 i 22. Pogląd ten został zaakceptowany przez J. Jankowskiego, *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze a dopuszczalność drogi sądowej*, AUL, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 42, Łódź 1978, s. 25; *tenże*, *Czasowa niedopuszczalność...*, s. 35. Z kolei R. Więckowski – powołując się na brzmienie, nieobowiązującego już, przepisu art. 421 § 3 KPC – konstatuje, że zarówno niedopuszczalność drogi sądowej, jak i brak jurysdykcji krajowej ma miejsce „(...) jeżeli sprawa ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych”. Ten stan rzeczy „(...) może wynikać więc z braku jednego z warunków dla przyjęcia drogi sądowej, tj. sytuacji, gdy: 1) sprawa nie posiada charakteru sprawy cywilnej ze swej istoty (natury) – czyli nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, jak również mimo nie posiadania takiego charakteru brak jest przepisu ustawy szczególnej nadającej jej formalnie charakter sprawy cywilnej – czyli uogólniając, nie są spełnione warunki dla przyjęcia sprawy cywilnej w świetle art. 1 KPC, 2) sprawa jest sprawą cywilną ze swej istoty, jednakże przepis szczególny przekazuje ją do kompetencji innego organu. W powyższych sytuacjach sprawa nie może być merytorycznie rozpoznawana przez sąd powszechny, stąd też niedopuszczalność drogi sądowej ma tu charakter niezmienny w tym znaczeniu, że decydują o tym przepisy obowiązującego prawa, a nie podmioty postępowania (sąd, strony, uczestnicy lub prokurator). Jedynie ocena czy droga sądowa zachodzi, czy też jest niedopuszczalna pozostawiona jest sądowi, jednakże może być ona poddana kontroli przez pozostałe podmioty postępowania”; zob. R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, s. 100. W literaturze niemieckojęzycznej dopuszczalność drogi sądowej definiuje się w sposób dość zbliżony do stanowisk zajmowanych w rodzimej nauce prawa. Określa się ją bowiem jako przynależność sprawy do (kompetencji) określonego organu w całości jego powiązanych organizacyjnie instancji oraz do określonego ustawowo (typu) postępowania prawnego; por. np. O. Ballon, *Die Zulässigkeit des Rechtsweges*, Berlin 1980, s. 101–102.

²⁵ Zob. rozdz. II–IV.

Pojęcia „dopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym i „niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym” należy odróżnić od pojęcia zakresu kognicji (zakresu rozpoznania) sądu administracyjnego. Jak podnosi *T. Woś*, przez pojęcie zakresu kognicji (zakresu rozpoznania) sądu administracyjnego trzeba rozumieć „(...) objęty rozpoznaniem tego sądu wycinek obiektywnej rzeczywistości, na podstawie którego organ administracyjny dokonał w drodze decyzji konkretyzacji materialnej normy prawa administracyjnego, oraz materiał procesowy zebrany w toku postępowania w sprawie zakończonej wydaniem decyzji”²⁶. Z kolei „(...) samo rozpoznanie sprawy oznaczać będzie zespół czynności sądu administracyjnego zmierzających do poznania tego wycinka obiektywnej rzeczywistości, na który składa się materiał procesowy zebrany w postępowaniu przed organami administracyjnymi, i rozstrzygnięcia tych organów oraz ewentualne elementy w stosunku do tego materiału procesowego nowe, nie wchodzące w jego zakres w toku postępowania administracyjnego”²⁷. Zakres kognicji sądu administracyjnego należy zatem utożsamiać z pojęciem zakresu właściwości sądu administracyjnego, określającego kompetencję sądu administracyjnego do rozpoznania konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej przynależnej do drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Pojęcie zakresu kognicji sądu administracyjnego jest zaś węższe aniżeli pojęcie dopuszczalności drogi sądowej. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi ustaleniami, może się zdarzyć, że dana sprawa wprawdzie należy do właściwości sądów administracyjnych, lecz mimo to nie zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności tej drogi sądowej, co w konsekwencji wywołuje stan niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W nauce postępowania sądownoadministracyjnego, odmiennie niż w nauce postępowania cywilnego, nie jest natomiast zasadne odróżnianie pojęcia drogi sądowej od pojęcia jurysdykcji krajowej, które służy ocenie, czy rozpoznanie danej sprawy należy do sądów krajowych, czy zostało pozostawione sądom państw obcych²⁸. Jurysdykcja polskich sądów administracyjnych jest bowiem ograniczona do kontroli działalności polskiej administracji publicznej²⁹.

²⁶ *T. Woś*, Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, ZNUJ CMXLIX, Prace Prawnicze, z. 134, Warszawa-Kraków 1989, s. 104.

²⁷ Tamże.

²⁸ Por. w szczególności *W. Broniewicz*, Jurysdykcja krajowa a dopuszczalność drogi sądowej na tle wykładni art. 421 § 3 KPC, NP 1969, Nr 11–12, s. 1706; *K. Weitz*, Jurysdykcja krajowa..., s. 124; *P. Grzegorzczuk*, Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej, Warszawa 2007, s. 95 i n. i powołana tam literatura.

²⁹ Por. *J. Ciszewski*, Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi, PS 2006, Nr 10, s. 23.

Pojęcia „dopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym i „niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym” należy odróżnić także od, używanych w literaturze przedmiotu, pojęć takich jak np.: „dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego”³⁰, „dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego”³¹, czy „dopuszczalność zażalenia”³², których zakresy logiczne obejmują zazwyczaj inne okoliczności warunkujące dopuszczalność postępowania przed sądem administracyjnym niż dopuszczalność drogi sądowej, jak chociażby legitymację procesową, zdolność sądową stron oraz zdolność procesową strony skarżącej, czy brak zawisłości sprawy pomiędzy stronami lub brak jej prawomocnego osądzenia, a także okoliczności składające się na treść i formę skargi do sądu administracyjnego, takie jak forma skargi, termin i tryb jej wniesienia oraz obowiązek uiszczenia wpisu od skargi i obowiązek złożenia jej odpisów³³.

W nauce postępowania sądowoadministracyjnego niedopuszczalność drogi sądowej nie została do tej pory usystematyzowana. Odmiennie jest w nauce postępowania cywilnego, w której poszczególne przypadki niedopuszczalności drogi sądowej są klasyfikowane w dość zróżnicowany sposób, nie wykazując najmniej między sobą zasadniczych rozbieżności³⁴. W doktrynie postępowania cywilnego wyróżnia się bezwzględną, względną i czasową (przejściową) niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu cywilnym, a także niedopuszczalność drogi sądowej co do fragmentu sprawy cywilnej³⁵.

³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 132 i n.

³¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 433 i n.

³² T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska*, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 98 i n.

³³ Por. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 132–152. Jedynie w pewnych przypadkach uznać należy, że zakresy pojęć „dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego” i „dopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym” krzyżują się, czego przykładem są takie okoliczności, jak właściwość sądu administracyjnego lub wykorzystanie środków obrony na drodze administracyjnej; por. tamże, s. 133 i 143–146 i rozdz. IV, § 1.

³⁴ R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, s. 100.

³⁵ Por. tamże, s. 100 i n. i powołana tam literatura. Wymienione rodzaje niedopuszczalności drogi sądowej są wyodrębniane również w orzecznictwie SN. W odniesieniu do bezwzględnej i względnej niedopuszczalności drogi sądowej por. w szczególności uchw. SN z 8.8.1986 r., III CZP 51/86, OSNC 1987, Nr 8, poz. 108; wyr. SN z 23.1.1998 r., I CKN 431/97, OSNC 1998, Nr 7–8, poz. 130 i wyr. SN z 20.9.2001 r., II CKN 309/99, Legalis. W stosunku do czasowej niedopuszczalności drogi sądowej por. w szczególności wyr. SN z 11.6.2003 r., V CK 377/01, Legalis; post. SN z 30.9.2004 r., IV CK 13/04, Legalis; uchw. SN z 29.11.2005 r., II UZP 12/05, OSNP 2006, Nr 17–18, poz. 275; wyr. SN z 22.2.2007 r., III CSK 337/06, Legalis; post. SN z 6.12.2007 r., III CZP 107/07, OSNC 2009, Nr 1, poz. 18 z głosami J. Błęzyńskiego, OSP 2008,

Bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi w przypadku, gdy dana sprawa w żadnym wypadku nie może być załatwiona przez sąd w postępowaniu cywilnym. Sytuacja ta może zostać spowodowana dwiema przyczynami. Po pierwsze, o bezwzględnej niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym należy mówić, gdy przedmiotowa sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym. Po drugie zaś, bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej wystąpi, jeżeli sprawa, pomimo posiadania cech sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, zostanie przekazana do załatwienia innemu organowi niż sąd powszechny na podstawie przepisu szczególnego³⁶.

Względna niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi w przypadku, gdy dana sprawa cywilna może być według wyboru uprawnionego podmiotu poddana pod kompetencję sądu w postępowaniu cywilnym albo innego organu³⁷.

Czasowa (przejściowa) niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi w przypadku uzależnienia rozpoznania danej sprawy cywilnej przez sąd w postępowaniu cywilnym od uprzedniego przeprowadzenia postępowania przed innym organem³⁸. Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu cywilnym oznacza zatem konieczność wyczerpania drogi (zazwyczaj) administracyjnej przed wniesieniem określonej sprawy na drogę sądową. Sąd powszechny, orzekając w sprawach rozpatrywanych najpierw przez organy administracji publicznej w zasadzie zawsze przejmuje sprawę do pełnego merytorycznego rozpoznania i kończy tę sprawę orzeczeniem rozstrzygającym o żądaniu strony³⁹. W nauce

Nr 11, poz. 122 i K. Szczepanowskiej-Kozłowskiej, Gl. 2008, Nr 3, s. 122 i n.; wyr. SN z 6.12.2007 r., IV CSK 326/07, Legalis; uchw. SN z 6.11.2008 r., III CZP 101/08, OSNC 2009, Nr 4, poz. 57; post. SN z 6.11.2009 r., I CSK 101/09, Legalis i post. SN z 27.7.2010 r., V CSK 458/09, Legalis. Względem zaś niedopuszczalności drogi sądowej co do fragmentu sprawy cywilnej por. uchw. SN z 21.1.2003 r., III CZP 77/02, OSNC 2003, Nr 11, poz. 144.

³⁶ Zob. np. Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 83–84; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 33; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, P. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze*, t. II, Warszawa 2012, s. 37.

³⁷ Zob. np. Z. Resich, *Postępowanie...*, s. 83–84; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne...*, Warszawa 1983, s. 33; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, P. Grzegorzczak, *op. cit.*, s. 38.

³⁸ Zob. np. Z. Resich, *Postępowanie...*, s. 83–84; W. Siedlecki, *Przesłanki procesu cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1980, s. 8–9; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne...*, Warszawa 1983, s. 33; K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] A. Zieliński (red.), K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, P. Grzegorzczak, *op. cit.*, s. 38.

³⁹ Por. w szczególności J. Litwin, *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, NP 1956, Nr 10, s. 4–5; S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 302; J. Boć, *O zjawisku wynagradzania szkód w prawie administracyjnym*, AUWr No 163, *Prawo XXXVIII*, Wrocław 1972, s. 24 i n.; *tenże*, *Wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań*

postępowania cywilnego wyrażono również odmienny pogląd, zgodnie z którym czasowa niedopuszczalność drogi sądowej jest jedynie szczególnym rodzajem względnej niedopuszczalności drogi sądowej. W świetle tego stanowiska, zajętego przede wszystkim przez *J. Jankowskiego*, wyróżnia się wyłącznie bezwzględna i względna niedopuszczalność drogi sądowej, zakładając, że względna niedopuszczalność drogi sądowej może wynikać albo z przemienności trybów postępowania sądowego i postępowania przed innymi organami, w której od wyboru powoda zależy, czy w sprawie będzie dopuszczalna droga sądowa, albo z konieczności uprzedniego spełnienia określonych warunków przed rozpoznaniem danej sprawy cywilnej przez sąd powszechny (względna czasowa niedopuszczalność drogi sądowej)⁴⁰.

Niedopuszczalność drogi sądowej co do fragmentu sprawy cywilnej, jak wskazał *L. Ostrowski*, zachodzi zaś w przypadku, gdy część opisowa normy prawa cywilnego materialnego zawiera jakiś fakt, którego stwierdzenie należy z mocy prawa procesowego wyłącznie do organu pozasądowego⁴¹. W tym przypadku sąd – w celu uzyskania rozstrzygnięcia danej kwestii prejudycjalnej przez właści-

administracji, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Nr 146, Wrocław 1971, s. 154; *M. Stahl*, Zbieg drogi postępowania administracyjnego i sądowego, SPE 1979, t. XXI, s. 52; *W. Siedlecki*, Sądowa kontrola decyzji administracyjnych jako gwarancja cywilnoprawnej ochrony jednostki, ZNUJ DCXXXII, Prace Prawnicze, z. 100, Warszawa–Kraków 1982, s. 115 i n.; *K. Piasecki*, Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne, Pal. 1985, Nr 7–8, s. 22; *R. Więckowski*, Sądowe dochodzenie roszczeń a postępowanie przedsądowe, PiP 1990, z. 2, s. 52 i n.; *P. Osowy*, Postępowanie administracyjne jako przykład procedury poprzedzającej sądowe postępowanie cywilne i jego wpływ na ochronę praw jednostki (wybrane zagadnienia), PS 2004, Nr 9, s. 72 i n. i powołana tam literatura; *tenże*, Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki), [w:] (red.) *J. Połuszny, R. Sawuła, Z. Czarnik*, Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 269 i n. i powołana tam literatura, *J. Borkowski*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne..., s. 362.

⁴⁰ Zob. *J. Jankowski*, Postępowanie reklamacyjne a dopuszczalność drogi sądowej i drogi arbitrażowej, NP 1971, Nr 7–8, s. 1106 i n.; *tenże*, Postępowanie przed komisjami rozjemczymi a dopuszczalność drogi sądowej, NP 1973, Nr 4, s. 506 i n.; *tenże*, Sprawy o naprawienie szkód w rozumieniu prawa wodnego i tryb ich rozpoznawania, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 106, Łódź 1974, s. 53 i n.; *tenże*, Postępowanie wewnątrzspółdzielcze..., s. 25; *tenże*, Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej..., s. 40–41; *tenże*, Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o odszkodowanie dochodzone w trybie art. 160 § 5 KPA, Pal. 1985, Nr 9, s. 28 i n.; *tenże*, *op. cit.*, [w:] (red.) *J. Gudowski, K. Weitz*, *op. cit.*, s. 273 i n.

⁴¹ Zob. *L. Ostrowski*, Dopuszczalność drogi sądowej..., s. 1661. Pogląd *L. Ostrowskiego* spotkał się, co do zasady, z aprobatą w doktrynie postępowania cywilnego; zob. *R. Więckowski*, Dopuszczalność drogi sądowej..., s. 119 i n. i powołana tam literatura. Odmiennie stanowisko zajął jednak *Z. Resich*, zdaniem którego zagadnienie niemożności rozstrzygnięcia przez sąd orzekający w danej sprawie kwestii prejudycjalnej jest pozbawione znaczenia z punktu widzenia

wy organ pozasądowy – powinien postępowanie w sprawie zawiesić⁴². Orzeczenie organu pozasądowego będzie wówczas stanowić element podstawy faktycznej w sprawie cywilnej. Faktem w sprawie cywilnej jest bowiem fakt istnienia wskazanego orzeczenia, ponieważ tylko on może mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a to ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej do ustalenia faktu już stwierdzonego lub mającego być stwierdzonym przez określony organ pozasądowy⁴³.

Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, podobnie jak niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu cywilnym, nie stanowi jednorodnego zjawiska prawnego. W postępowaniu sądownoadministracyjnym zasadne jest wyróżnienie dwóch podstawowych rodzajów niedopuszczalności drogi sądowej – bezwzględnej i względnej niedopuszczalności drogi sądowej. Nie ma natomiast dostatecznie uzasadnionych podstaw (normatywnych lub teoretycznych) do wyodrębnienia niedopuszczalności drogi sądowej co do fragmentu sprawy sądownoadministracyjnej. Kwestia uzależnienia rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej od wyniku innego toczącego się postępowania⁴⁴ (kwestia prejudycjalna, zagadnienie wstępne) jest bowiem pozbawiona znaczenia z punktu widzenia przedmiotowego zagadnienia, gdyż o charakterze danej sprawy decyduje wyłącznie ocena tego stosunku prawnego, co do którego rozstrzygnięcie znajdzie wyraz wprost w treści orzeczenia sądu. Rozstrzygnięcia dotyczące innych stosunków prawnych, potrzebne do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i niejednokrotnie niezbędne jako przesłanki końcowego rozstrzygnięcia, są zaś indyferentne w kontekście niedopuszczalności drogi sądowej⁴⁵.

Prawidłowe określenie bezwzględnej i względnej niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym wymaga uwzględnienia specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego. Kryterium podziału niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym na bezwzględną i względną stanowi regulacja prawna, która wyłącza określone sprawy z drogi sądowej przed sądem administracyjnym. Bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym zachodzi w przy-

dopuszczalności drogi sądowej; zob. Z. Resich, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 85.

⁴² L. Ostrowski, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, s. 1661.

⁴³ Zob. szerzej L. Ostrowski, O kwestiach prejudycjalnych w procesie cywilnym, *Pal.* 1965, Nr 11, s. 1 i n. Autor ten podkreślił jednak, że istnieją wypadki, w których zawieszenie postępowania w celu uzyskania rozstrzygnięcia poza konkretnym sądem nie wynika z niedopuszczalności drogi sądowej, lecz z innych przyczyn; tamże.

⁴⁴ Por. art. 125 § 1 pkt 1 PrPostSądAdm.

⁴⁵ Por. Z. Resich, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *op. cit.*, s. 85.

padku, gdy bezpośrednio z mocy prawa dana sprawa ze względu na osobę lub przedmiot w żadnym wypadku nie może zostać rozpoznana i rozstrzygnięta w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Odmiennie jest w przypadku względnej niedopuszczalności drogi sądowej, która nie wynika wprost z przepisów prawa. Brak szczegółowej regulacji ustawowej może powodować wątpliwości co do drogi sądowej obrony interesu prawnego przez jednostkę. W tym też wyraża się „względność” tej kategorii niedopuszczalności drogi sądowej. Zakresem względnej niedopuszczalności drogi sądowej należy ponadto objąć te przesłanki, które powodują niedopuszczalność drogi sądowej, mimo że sprawa przynależy do właściwości sądu administracyjnego. Ostatecznie trzeba więc skonstatować, że względna niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym zachodzi, gdy sprawa nie może zostać rozpoznana i rozstrzygnięta w postępowaniu sądownoadministracyjnym z powodu braku przynależności przedmiotu zaskarżenia do właściwości sądu administracyjnego, co jednak nie wynika bezpośrednio z mocy prawa, jak również gdy sprawa wprawdzie należy do właściwości sądów administracyjnych, lecz mimo to nie zostały spełnione inne przesłanki dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym niż przynależność przedmiotu zaskarżenia do właściwości sądu administracyjnego.

§ 2. Metoda badań

Jak słusznie podnosi *B. Adamiak*, sposoby badania, zarówno materialnego, jak i procesowego, prawa administracyjnego powinny być każdorazowo uzależnione od celu zamierzonych rozważań⁴⁶. Obranie zaś właściwego kierunku metodologicznego umożliwia eliminowanie niepożądanego na ogół w nauce prawa intuicyjności, czy tym bardziej przypadkowości⁴⁷, pozwalając badane zjawisko wyodrębnić w sposób należyty, a zatem tak, aby – posługując się trafnym stwierdzeniem *J. Jeżewskiego* – „(...) pewne jego cechy pozostawić w mroku, a inne wręcz przeciwnie – uwydatnić ostrzej”⁴⁸. Wyznaczone uprzednio pole badania determinuje więc konieczność znalezienia adekwatnych względem niego narzędzi badawczych⁴⁹.

⁴⁶ *B. Adamiak*, Wadliwość decyzji administracyjnej, AUWr No 995, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 6.

⁴⁷ Zob. *J. Filipek*, Metoda badań w nauce prawa administracyjnego, ST 2000, Nr 1–2, s. 207 i n.

⁴⁸ *J. Jeżewski*, Administracja publiczna pod rządem..., s. 13.

⁴⁹ Metoda badań musi być bowiem przystosowana do ich przedmiotu; zob. *J. Pieter*, Ogólna metodologia pracy naukowej, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 41.

Punkt wyjścia założeń metodologicznych stanowi wyróżnienie kategorii pojęciowych w postaci „pojęć-narzędzi” i „pojęć-przedmiotów”, wprowadzone w polskiej nauce prawa przez *F. Longchamps*⁵⁰. Wskazane konstrukcje teoretyczne pozostają ze sobą w ścisłym związku. W naukach prawnych „pojęcia-narzędzia” służą bowiem do badania i poznania prawa, czy ściślej – „pojęć-przedmiotów”, a zatem przedmiotów badania prawa⁵¹. Jak zauważa *P. Kaczmarek*⁵², „pojęcia-narzędzia” wykazują podobieństwo do, wprowadzonych po raz pierwszy na grunt nauk humanistycznych w nauce niemieckiej przez *M. Webera*, tzw. pojęć typologicznych (*Typenbegriffe*)⁵³, które miały służyć do oznaczenia właściwości badanego pojęcia, pozwalając w sposób pełny i należyty poznać jego strukturę⁵⁴. W polskiej humanistyce pojęcie typologiczne jest określane w podobny sposób jak w nauce niemieckiej. Wskazuje się więc, że posługiwanie się „pojęciem typologicznym” jest pomocne w uchwyceniu różnic „(...) między przedmiotem, o którym się mówi w pojęciu typologicznym, a przedmiotami badanymi (...) oraz między poszczególnymi przedmiotami badanymi”⁵⁵.

Nawiązując do powyższej dystynkcji pojęciowej, podnieść należy, że podstawowym „pojęciem-narzędziem” (bądź „pojęciem typologicznym”) zastosowanym w procesie badań będzie narzędzie badawcze w postaci przesłanki prawnej. Pomocniczo zostaną ponadto zastosowane inne narzędzia badawcze, a mianowicie narzędzie stosunku prawnego i narzędzie skutku prawnego. Posłużenie się dwoma ostatnimi narzędziami pojęciowymi stanowi przejaw tzw. normocentrycznego podejścia badawczego, polegającego na uznaniu normy prawnej i pojęć względem niej pochodnych (w postaci np. stosunku prawnego lub skutku prawnego) za podstawowe i nieodłączne zarazem narzędzie analizy pojęciowej w naukach prawnych⁵⁶. Wskazane podejście badawcze koresponduje zaś z – przyjętym uprzednio – ograniczeniem zakresu prowadzonych badań do płaszczyzny logiczno-językowej.

⁵⁰ Zob. *F. Longchamps*, Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych, ZNUWr, Seria A, Nauki Społeczne, Nr 27, Prawo VII, Warszawa–Wrocław 1960, s. 11 i n.

⁵¹ Tamże; por. także *J. Jendroška*, Narzędzia badania prawa administracyjnego, AUWr No 2342, PPIA, t. I, Wrocław 2002, s. 150 i n.

⁵² Zob. *P. Kaczmarek*, Typologia jako metoda i narzędzie badawcze – kilka uwag, AUWr No 3017, PPIA, t. LXXVI, Wrocław 2007, s. 55 i n.

⁵³ Zob. *M. Weber*, Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922.

⁵⁴ Zob. *D. Leenen*, Typus und Rechtsfindung. Die Bedeutung der typologischen Methode für die Rechtsfindung dargestellt am Vertragsrecht des BGD, Schriften zur Rechtstheorie, H. 26, Berlin 1971, s. 17 i n.

⁵⁵ Zob. *I. Lazari-Pawłowska*, O pojęciu typologicznym w humanistyce, [w:] *T. Pawłowski* (red.), Logiczna teoria nauki, Warszawa 1966, s. 640.

⁵⁶ Zob. np. *M. Kamiński*, Prawo administracyjne intertemporalne, Warszawa 2011, s. 32.

W języku polskim słowo „przesłanka” nie jest określane w sposób jednoznaczny. „Przesłanka” jest bowiem definiowana jako „okoliczność sprzyjająca realizacji pewnych zamiarów”⁵⁷, w znaczeniu prawnym – jako „okoliczność (fakt) mająca znaczenie dla postępowania sądowego”⁵⁸, „fakt, którego istnienie umożliwia wszczęcie postępowania sądowego”⁵⁹, zaś w znaczeniu logicznym pojęcie to oznacza „zdanie stanowiące punkt wyjścia wnioskowania, podstawę uznawania jego rezultatów, czyli wniosków”⁶⁰. Do nauki prawa pojęcie „przesłanka” (*die Voraussetzung*) zostało wprowadzone przez pandektystę B. Windscheida, który zdefiniował ją jako założenie istnienia faktu i przyjęcie go za rzeczywistość⁶¹. Tak rozumianą przesłankę autor ten przeciwstawił warunkowi, o którym można mówić, gdy złożono oświadczenie woli przy niepewności faktu, od którego zależne są skutki prawne takiego oświadczenia. Natomiast przesłanka miała według B. Windscheida oznaczać założenie faktu i dlatego skutki prawne złożonego oświadczenia nie mogły być od niego uzależnione⁶². Za twórcę nauki o przesłankach procesowych (*Prozessvoraussetzungen*) uchodzi inny niemiecki badacz, przedstawiciel nauki postępowania cywilnego – O. Bülow, który przez pojęcie to rozumiał „warunki powstania i egzystencji całego stosunku procesowego” (*die Vorbedingungen für das Zustandekommen des ganzen Prozessverhältnisses, die Existenzbedingungen für das Prozessverhältnisses*). Ujęcie przesłanek procesowych zaproponowane przez O. Bülowa wiązało się zatem z upatrywaniem istoty procesu cywilnego w stosunku procesowym⁶³. Z czasem jednak pojęcie przesłanek procesowych „oderwało” się od teorii procesu jako stosunku procesowego i zyskało w nauce postępowania cywilnego samodzielny byt⁶⁴. Zanik więzi pomiędzy tymi dwiema konstrukcjami teoretycznymi miał miejsce także w nauce postępowania karnego, w której – transponowane z nauki postępowania cywilnego – pojęcie przesłanek procesowych również spotkało się z aprobatą piśmien-

⁵⁷ M. Szymczak, Słownik języka polskiego, t. II, Warszawa 1979, s. 1006.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego PWN, t. II, Warszawa 2002, s. 959.

⁶¹ Zob. B. Windscheid, Die Lehre der römischen Rechts von der Voraussetzung, Düsseldorf 1850, s. 5; *tenże*, Die Voraussetzung, [w:] Archiv für die zivilistische Praxis, B. 78, 1892, s. 5 i n.

⁶² Tamże.

⁶³ Por. także S. Gołqb, Zarys polskiego procesu..., s. 11; G. Petschek, Der österreichische Zivilprozess, Wien 1963, s. 17; W. Berutowicz, O pojęciu cywilnoprosesowego stosunku prawnego, [w:] (red.) J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert, Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdy, Warszawa 1969, s. 310 i n.

⁶⁴ Zob. np. A. Oklejak, R. Więckowski, Ochrona praw jednostki w świetle bezwzględnych przesłanek procesu cywilnego, ZNUJ DCCXVI, Prace Prawnicze, z. 108, Warszawa–Kraków 1983, s. 32.

nictwa⁶⁵. Koncepcja przesłanek procesowych autorstwa *O. Bülowa* miała zatem fundamentalne znaczenie zarówno dla nauki postępowania cywilnego, jak i dla nauki postępowania karnego⁶⁶. Na przestrzeni lat koncepcja ta podlegała i wciąż podlega licznym modyfikacjom. Nie ulega jednak wątpliwości, że przesłanki procesowe stanowią zagadnienie o charakterze ogólnop procesowym, wyłaniające się w zakresie każdego w zasadzie postępowania prawnego⁶⁷. Jednocześnie jest to pojęcie niezależne od pojęć prawa pozytywnego. Nie zostało bowiem uregulowane, ani tym bardziej zdefiniowane w obowiązującym polskim ustawodawstwie. Teoria przesłanek procesowych jest powszechnie akceptowana na gruncie nauki postępowania cywilnego⁶⁸ i nauki postępowania karnego⁶⁹. Przesłanki procesowe stanowią szczególny środek operatywny logiczno-systematycznie ukształtowanej nauki tych postępowań prawnych⁷⁰. W doktrynie postępowania cywilnego doniosłość konstrukcji przesłanek procesowych unaoczniają zwłaszcza znamienne słowa *Z. Resicha*, zdaniem którego przesłanki te stanowią element, jakiego w ramach analizy istoty tego procesu nie można pominąć⁷¹. Z kolei w dogmatyce postępowania karnego *S. Waltoś* wskazuje, że przesłanki procesowe pełnią funkcję gwarancyjną i informacyjną⁷². Funkcja gwarancyjna przesłanek procesowych polega na ustanowieniu za ich pomocą wyrazistych kryteriów dopuszczalności danego postępowania⁷³. Natomiast funkcja informacyjna pozwala na ujednoczenie wiedzy w zakresie tej problematyki⁷⁴. W nauce postępowania sądowniczo-administracyjnego pojęcie przesłanek procesowych jest jednak używane relatywnie rzadko. Piśmiennictwo najczęściej używa bowiem pojęcia przesłanek w odmien-

⁶⁵ Zob. np. *M. Cieślak*, O przesłankach procesowych w polskim postępowaniu karnym (Podstawowe założenia i problemy metodologiczne), PiP 1969, z. 12, s. 951 i powołana tam literatura.

⁶⁶ Zob. *W. Sauer*, Allgemeine Prozessrechtslehre, Berlin–München 1951, s. 200.

⁶⁷ *M. Cieślak*, O przesłankach procesowych..., s. 951; por. także *J. Haber*, Pojęcie i istota przesłanek procesu karnego, PiP 1967, z. 2, s. 208 i powołana tam literatura, *W. Broniewicz*, Problem przesłanek procesowych w procesie cywilnym i postępowaniu arbitrażowym, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 59, Łódź 1968, s. 47 i n. i powołana tam literatura.

⁶⁸ Por. przegląd stanowisk doktryny postępowania cywilnego na temat zakresu pojęcia przesłanki procesowej zaprezentowany przez *Z. Resicha*, Przesłanki..., s. 32–52 i powołana tam literatura, oraz *K. Weitz*, Jurysdykcja krajowa..., s. 384–391 i powołana tam literatura.

⁶⁹ Por. przegląd stanowisk doktryny postępowania karnego na temat zakresu pojęcia przesłanki procesowej zaprezentowany przez *M. Rogalskiego*, Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym, Kraków 2005, s. 21–29 i powołana tam literatura.

⁷⁰ Por. *B. Bładowski*, Przesłanki dopuszczalności rewizji cywilnej, Warszawa 1982, s. 15.

⁷¹ Zob. *Z. Resich*, Istota procesu cywilnego, Warszawa 1985, s. 113.

⁷² *S. Waltoś*, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2009, s. 460.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ Tamże.

nych kontekstach językowych⁷⁵ i – co się z tym w niniejszym przypadku wiąże – w odmiennych znaczeniach, czego przykładem są zwłaszcza określenia takie jak: „przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego” (merytoryczne i formalne)⁷⁶, „przesłanki dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego”⁷⁷, czy „przesłanki dopuszczalności zaskarżenia”⁷⁸. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie przesłanek procesowych również nie znajduje powszechnego zastosowania⁷⁹. Zagadnienia dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej są zaś w szczegółowych naukach prawnych niemal każdorazowo rozważane i wyjaśniane za pomocą wskazanego narzędzia badawczego⁸⁰. Z tych przyczyn zasadne jest szersze sięgnięcie do dorobku dogmatyki postępowania cywilnego i dogmatyki postępowania karnego w zakresie problematyki przesłanek procesowych.

W literaturze z zakresu postępowania cywilnego – obok przesłanek procesowych – wyodrębnia się zazwyczaj również przesłanki materialne (materialnoprawne, merytoryczne), określając je najczęściej jako materialnoprawne warunki poszukiwania ochrony prawnej na drodze postępowania cywilnego. Przesłanki materialne, przy prawidłowym postępowaniu, warunkują więc możliwość rozstrzygnięcia o rzeczywistym istnieniu, względnie niestnieniu prawa (stosunku prawnego), o którym mowa w powództwie, stanowiąc tym samym przesłanki zasadności, a nie przesłanki dopuszczalności postępowania cywilnego⁸¹. Z tej przyczyny przesłanki te określane są niekiedy także mianem „przesłanek juries-

⁷⁵ Przez pojęcie kontekstu językowego (wewnątrzjęzykowego) rozumieć należy „otoczenie wypowiedzeniowe danego elementu językowego, które pozostaje w bezpośrednim lub pośrednim związku z tym elementem i wpływa modyfikująco na jego funkcję znaczeniową lub składniową”; J. Malczewski, *Szkolny słownik nauki o języku*, Warszawa 1993, s. 105, cyt. za M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 155.

⁷⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 132 i n.

⁷⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 433 i n.

⁷⁸ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska*, *Postępowanie...*, s. 98 i n.

⁷⁹ Por. odmiennie wyr. NSA z 24.11.2005 r., I OSK 1065/05, *Legalis*; post. NSA z 23.10.2007 r., I GSK 2218/06, *Legalis*; wyr. NSA z 23.6.2008 r., II OSK 336/07, *Legalis*. W uzasadnieniach wskazanych orzeczeń NSA posłużono się pojęciem przesłanek procesowych, czyniąc to jednak w sposób nie zawsze dostatecznie precyzyjny.

⁸⁰ Por. w szczególności Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, *passim*; R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, *passim*; L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji...*, *passim*.

⁸¹ Por. w szczególności Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej...*, s. 99–100; *tenże*, *Przesłanki...*, s. 53, J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 76; *tenże*, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *op. cit.*, s. 63–64; W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 69–70; *tenże*, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *op. cit.*, s. 77; H. Mądrzak, [w:] H. Mądrzak (red.), D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *op. cit.*, s. 26.

dykcyjnych⁸². Pojęcie przesłanek materialnych pojawia się również w dogmatyce postępowania karnego, gdzie postrzegane jest jednak jako szczególny rodzaj przesłanek procesowych, decydujący nie tylko o dopuszczalności postępowania karnego, lecz stanowiący równocześnie warunek odpowiedzialności karnej z punktu widzenia prawa karnego materialnego⁸³.

W nauce postępowania cywilnego panuje pewna polaryzacja poglądów co do znaczenia pojęcia przesłanek procesowych. Wnikliwa analiza piśmiennictwa pozwoliła jednak *K. Weitzowi* wyróżnić w badanym zakresie trzy podstawowe grupy poglądów⁸⁴.

Według pierwszej z nich, przesłanki procesowe stanowią okoliczności, od których istnienia (przesłanki pozytywne) albo nieistnienia (przesłanki negatywne) zależy dopuszczalność powództwa, to jest możliwość przyjęcia powództwa przez dany sąd, w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia przedstawionej w powództwie sprawy. Przy czym przez pojęcie powództwa należy rozumieć przeciwieństwo odrzucenia pozwu i przekazania sprawy według właściwości⁸⁵.

W świetle drugiego ujęcia, przesłanki procesowe warunkują wszczęcie postępowania i przeprowadzenie go zgodnie z prawem procesowym, w tym sensie warunkują zatem ważność oraz prawidłowość postępowania zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, bądź też stanowią okoliczności, od których istnienia lub nieistnienia uzależniona jest prawidłowość postępowania i możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy⁸⁶.

Stosownie w końcu do trzeciego, najczęściej zajmowanego w literaturze z zakresu postępowania cywilnego, stanowiska, przesłanki procesowe utożsamiane są z okolicznościami, od których istnienia zależy dopuszczalność procesu i rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (rozstrzygnięcia przez sąd sprawy merytorycznie) lub okolicznościami, od których ustawa ma uzależniać dopuszczalność merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy, ze względu na jego znaczenie dla funkcji postępowania cywilnego⁸⁷.

⁸² Zob. *W. Broniewicz*, Normy, przesłanki i zarzuty jurysdykcyjne w procesie cywilnym, SPE 1969, t. II, s. 63.

⁸³ Zob. w szczególności *M. Cieślak*, O przesłankach procesowych..., s. 960–961; *tenże*, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1973, s. 412–413, a także nieco odmiennie *J. Haber*, *op. cit.*, s. 217–219 i powołana tam literatura; *A. Gaberle*, Umorzenie postępowania przygotowawczego w polskim procesie karnym, Warszawa 1972, s. 15–51; *R. Kmiecik*, *E. Skrętowicz*, Proces karny, Kraków 2006, s. 219–223; *S. Waltoś*, *op. cit.*, s. 464–468.

⁸⁴ Zob. szerzej *K. Weitz*, Jurysdykcja krajowa..., s. 384–385.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Tamże; por. także dość podobnie *K. Stefko*, Grundprobleme des Zivilprozessrechts, Kraków 1915, s. 310, zdaniem którego za przesłanki procesowe uważać należy warunki uzależniające dopuszczalność prowadzenia procesu, postępowania zabezpieczającego lub egzekucji.

⁸⁷ Tamże.