

JAN CHMIELEWSKI<sup>1</sup>

# Państwo – prawo – sprawiedliwość w pracach Profesora Andrzeja Kabata<sup>2</sup>

Wpłynął: 4.11.2024. Akceptacja: 25.11.2024

## Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do biografii Profesora Andrzeja Kabata – prokuratora, radcy prawnego, sędziego najwyższych sądów Rzeczypospolitej Polskiej i wieloletniego nauczyciela akademickiego. W opracowaniu ukazano wybrany dorobek orzeczniczy Profesora Andrzeja Kabata z okresu, gdy pełnił urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto przypomniano jego badania dotyczące instytucji pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, które – pomimo zasadniczych zmian ustrojowych – w nauce prawa uchodzą za prekursorskie. Tym, co charakteryzuje omawiany dorobek, jest zarówno aktualność myśli, jak i jego kapitalne znaczenie dla praktyki stosowania prawa.

**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy, prokuratura, prawo karne, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, orzecznictwo sądowe, nauka prawa, dydaktyka akademicka.

---

<sup>1</sup> Prof. ALK dr hab. Jan Chmielewski – Akademia Leona Koźmińskiego (Polska); e-mail: [jchmielewski@kozminski.edu.pl](mailto:jchmielewski@kozminski.edu.pl); ORCID: 0000-0001-5818-7339.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

JAN CHMIELEWSKI

## State – law – justice in the works of Professor Andrzej Kabat<sup>3</sup>

### Abstract

This article is a contribution to the biography of Professor Andrzej Kabat – a prosecutor, legal counsel, judge of the highest courts of the Republic of Poland, and a long-time academic teacher. The study discusses selected jurisprudential achievements of Professor Andrzej Kabat from the period when he held the office of a judge of the Constitutional Tribunal and the Supreme Administrative Court. Moreover, there are also references to his research on the institution of questions of law submitted to the Constitutional Tribunal, which is regarded as pioneering in the science of law, despite the fundamental changes in the political system. What marks the discussed output of Professor Kabat is both the relevance of his ideas and the great significance for the practice of application of the law.

**Keywords:** Constitutional Tribunal, Supreme Administrative Court, Supreme Court, prosecutor’s office, criminal law, constitutional law, administrative law, administrative proceedings, judicial decisions, legal studies, academic teaching.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

**D**nia 18 czerwca 2024 r. przypadł jubileusz 90. urodzin Profesora Andrzeja Kabata, wybitnego teoretyka i praktyka prawa administracyjnego, konstytucyjnego, karnego, a także prokuratora, radcy prawnego zatrudnionego w departamencie prawnym w Centrali Narodowego Banku Polskiego oraz sędziego najwyższych sądów Rzeczypospolitej – Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie sposób wymienić jednym tchem wszystkich osiągnięć Profesora Andrzeja Kabata, który był i pozostaje mistrzem naukowym dla wielu pokoleń prawników. Wypromował licznych magistrów i doktorów, współorganizował Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, gdzie przez wiele lat wykładał, prowadził zajęcia dydaktyczne na Uniwersytecie Warszawskim, a od 2010 r. jest zatrudniony w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Przez blisko dekadę kierował Izbą Finansową Naczelnego Sądu Administracyjnego, pełnił funkcję Wiceprezesa tego sądu oraz Dyrektora Biura Orzecznictwa. Profesor Andrzej Kabat od wielu lat jest członkiem Redakcji jednego z najbardziej uznanych i zarazem najstarszych polskich periodyków prawniczych – „Orzecznictwa Sądów Polskich”. Za swoje zasługi został uhonorowany wysokimi odznaczeniami państwowymi: Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Andrzej Kabat urodził się 18 czerwca 1934 r. w Rogoźnie Wielkopolskim. Dorastał w inteligentnej, patriotycznej rodzinie w cieniu dwóch bliźniaczych totalitaryzmów: niemieckiego nazizmu, a potem – po tzw. wyzwoleniu – sowieckiego komunizmu. W dzieciństwie był świadkiem kampanii wojsk Wehrmachtu oraz ofensywy Armii Czerwonej na ziemiach polskich. Edukację odbierał na wschodzie kraju. Najpierw w Przeworsku, w którym spędzał lata niemieckiej okupacji i gdzie później uzyskał maturę (1952 r.), następnie w Lublinie, w którym studiował ze swoim rodzeństwem. Tutaj, na założonym w 1949 r. wydziale prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, otrzymał tytuł magistra (1956 r.); tutaj też, jako student, zetknął się ze znamienitymi przedstawicielami polskiej nauki prawa: prof. Aleksandrem Wolterem, Andrzejem Burdą czy Emanuelem Iserzonem.

Początkowo swoją karierę zawodową związał z prawem karnym. Odbił aplikację sędowo-prokuratorowską, po czym – z krótką przerwą na etat w Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Olsztynie (tzw. nakaz pracy) – zaczął wykonywać zawód prokuratora. Doświadczenia praktyczne zaowocowały dociekaniem o charakterze teoretyczno-prawnym. W ramach seminarium prowadzonego na

Uniwersytecie Mikołaja Kopernika przez prof. Jerzego Śliwowskiego, przygotował i obronił (1964 r.) dysertację doktorską poświęconą instytucji recydywy w polskim prawie karnym. Do 1985 r. był zatrudniony w prokuraturze różnych szczebli. W tym czasie opublikował szereg artykułów naukowych oraz glos poświęconych prawu karnemu materialnemu, procesowemu i wykonawczemu. Kontynuował badania w obszarze powrotu do przestępstwa, interesowały go zagadnienia dotyczące warunkowego zwolnienia z odbywania kary, istota kary oraz zasady wymiaru kary, przestępstwa podobne czy działalność uchwałodawcza Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego *sensu largo*.

Rozwój jego kariery zawodowej i naukowej przypadał na trudne lata PRL. W 1985 r. został wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który powstał po utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980 r.), ale jeszcze przed powołaniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (1987 r.). Wszystkie te organy w jakiejś mierze „wyłamywały się” spod politycznej dominacji PRL, przez co udawało się nieco poszerzać stłamszoną autorytarnym systemem sferę praw człowieka i obywatela. W założeniu miały one łagodzić coraz większe niezadowolenie społeczne, narastające zwłaszcza od drugiej połowy lat 70. Trybunał Konstytucyjny, oparty na modelu kelsenowskiej koncepcji hierarchicznego uporządkowania norm, stanowił swoistą odpowiedź kierownictwa państwa na kryzys legitymizacyjny, który nabrzmiewał w dekadzie Edwarda Gierka, a którego kulminacyjnym punktem okazał się przełom Sierpnia 1980 roku<sup>4</sup>. Charakterystyczne jest, że sam Trybunał Konstytucyjny, który w wolnej II Rzeczypospolitej nigdy nie powstał, został powołany do życia w niesuwerennej PRL. Spoglądając na jego działalność orzeczniczą z dzisiejszej perspektywy, można bez trudu zauważyć, że rozpoczął proces tworzenia podwalin wielu zasad, które w istotnej części zostały inkorporowane do klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Począwszy od 1986 r. w praktyce orzeczniczej Trybunału kształtowały się jego podstawowe funkcje. Spośród nich na pierwszy plan wysuwała się funkcja ochronna, realizowana, w drodze eliminacji z systemu prawnego hierarchicznej kolizji norm, w dwóch kluczowych płaszczyznach: ochrony systemu prawnego i jego zasad (funkcja ochronna w aspekcie przedmiotowym) oraz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela (funkcja ochronna w aspekcie podmiotowym)<sup>5</sup>. Jakkolwiek pełne rozwinięcie tej funkcji nie było możliwe z uwagi na nieprzydanie przez ustawodawcę orzeczeniom Trybunału charakteru ostatecznego (orzeczenia mogły zostać po ich rozpatrzeniu oddalone przez Sejm), to jednak liczba orzeczeń nega-

<sup>4</sup> Zob. H. Dębska, *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 123–124.

<sup>5</sup> M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 69.

toryjnych w kolejnych latach sukcesywnie wzrastała. Funkcję ochronną uzupełniała funkcja sygnalizacyjna, której waga zaczęła jednak z czasem słabnąć. Polegała ona na inspirowaniu lub mobilizowaniu innych organów państwowych do rugowania zjawisk wadliwych z punktu widzenia systemu prawnego bądź naruszających prawa jednostki. Realizując tę funkcję, Trybunał informował właściwy organ o występowaniu luki w prawie lub o kolizji norm<sup>6</sup>.

Andrzej Kabat miał swój udział w rozwijaniu funkcji i kształtowaniu dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, występując jako przewodniczący składów orzekających oraz sprawozdawca orzeczeń odpowiedzialny za sporządzanie ich uzasadnień. W orzeczeniu z dnia 16 czerwca 1986 r., sygn. akt U 3/86<sup>7</sup> skład orzekający, w którym był sprawozdawcą, stwierdził niezgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 1983 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu<sup>8</sup> z normami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>9</sup>. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia przeprowadzono pogłębione rozważania dotyczące charakteru instytucji ustawowego upoważnienia (tzw. delegacji) Rady Ministrów do wydawania aktów wykonawczych w formie rozporządzeń oraz dopuszczalności „przenoszenia” przez Radę Ministrów udzielonego jej przez ustawodawcę uprawnienia do wydania aktu prawotwórczego w postaci rozporządzenia (tzw. subdelegacji) na rzecz innego organu. Z kolei w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. akt U 5/86<sup>10</sup>, podjętym w pełnym składzie Trybunału, przesądzono niezgodność rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami<sup>11</sup> z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz odnośnymi regulacjami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>12</sup>. Sprawozdawcy, z których jednym był Andrzej Kabat, dokonali wykładni zasady równości praw oraz wyrażonej w normach konstytucyjnych zasady współzależności praw i obowiązków obywatelskich, przejawiającej się m.in. w stosunku polegającym na równym rozłożeniu praw i obowiązków na obywateli, którzy znajdują się w podobnej

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 86–87.

<sup>7</sup> OTK ZU 1986, poz. 4.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 10, poz. 37.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1984 r. Nr 48, poz. 184.

<sup>10</sup> OTK ZU 1986, poz. 1.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 239.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 99.

sytuacji faktycznej. Zaslugujące na szczególną uwagę było podkreślenie jako zasady tzw. wyłączności ustawy (dekretu z mocą ustawy) w kwestii normowania (ustalania) obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, a więc wyłączności także w sferze obowiązkowych świadczeń wobec państwa zarówno osobistych, jak i majątkowych, jak również świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami i między obywatelami a państwem w zakresie nieustalonym umowami. Niezwykle interesujące jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 1989 r., sygn. akt K 3/89<sup>13</sup>, wywołane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym stwierdzono niezgodność przepisu art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach<sup>14</sup> z art. 8 ust. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Skład orzekający poruszył w nim po raz kolejny konstytucyjną zasadę równości. Wzorzec kontroli konstytucyjności ustawy stanowiła w tym przypadku ponadto zasada praworządności materialnej oraz wywodzony z niej – jako wartość pochodna – wymóg społecznej stabilności praw gwarantowanych przez ustawy i związanego z nimi bezpieczeństwa obywateli. Warto zaakcentować nawiązujące do wcześniejszej judykatury rozważania Trybunału dotyczące zasady zaufania obywateli do organów władzy i administracji, która to zasada w sferze legislacyjnej implikuje obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, aby nie ograniczać wolności obywateli, jeżeli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli. Powyższe stwierdzenie w pełni zachowuje aktualność i stanowi element ochrony zaufania na gruncie klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Także w tej sprawie sprawozdawcą był sędzia TK Andrzej Kabat.

W czasie pełnienia urzędu sędziego zrodził się pomysł teoretycznego opracowania instytucji pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, do czego był zachęcany przez prof. Alfonsa Klafkowskiego, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, oraz sędziego Trybunału – prof. Kazimierza Działochę. Efektem przeprowadzonych badań była rozprawa pt. *Instytucja pytań prawnych w Trybunale Konstytucyjnym* (1989 r.), stanowiąca podstawę uzyskania na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych w specjalności prawo państwowe (1991 r.). Monografia ukazała się w roku, w którym przestał pełnić urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Była ona pionierską conceptualizacją instytucji pytań prawnych jako jednej z form kontroli zgodności prawa z konstytucją. Wszechstronnymi badaniami objęto zagadnienia proceduralne

<sup>13</sup> OTK ZU 1989, poz. 5.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1988 r. Nr 16, poz. 112.

oraz materialnoprawne instytucji pytania prawnego kierowanego do Trybunału w realiach konkretnej sprawy. Autor dążył do rozstrzygnięcia podstawowego problemu, jakim było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy normatywne ujęcie instytucji pytań prawnych umożliwia pełne wykorzystanie tej procedury w realizacji zadań Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>. Opracowanie obfitowało w śmiałe, nowatorskie spostrzeżenia oraz konkluzje badawcze. Należy podkreślić, że większość z nich znalazła odzwierciedlenie w porządku prawnym III Rzeczypospolitej, co – poza przenikliwością zamysłu badawczego Autora monografii – potwierdza istniejący kiedyś, a obecnie niestety zanikający dialog pomiędzy nauką prawa, w której kształtują się ogólne instytucje prawne, i prawodawcą, którego zadaniem jest dopracowanie szczegółowych rozwiązań normatywnych. W swojej monografii Andrzej Kabat poddał krytyce przede wszystkim zbyt rygorystyczne ograniczenia przedmiotowe polegające na wyłączeniu spod kontroli sprawowanej przez Trybunał w ramach procedury pytań prawnych uchwał Sejmu, aktów normatywnych terenowych organów władzy i administracji państwowej, jak również umów międzynarodowych. Jego zdaniem właściwość rzeczowa Trybunału powinna obejmować wszelkie akty normatywne. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby m.in. rozważyć wprowadzenie regulacji umożliwiających traktowanie umów międzynarodowych jako podstawy do oceny legalności aktów krajowego porządku prawnego. Przekonująco wykazał, że nieuprawnione było pozbawienie sądów możliwości zadawania pytań prawnych. Bezzasadność takiego rozwiązania była oczywista, gdyż to właśnie sąd rozstrzygający konkretną sprawę – nie tylko sąd odwoławczy – posiada pełną wiedzę co do okoliczności, w których ujawniły się wątpliwości dotyczące zgodności aktu normatywnego z konstytucją. Przeciwdziałaniu nadmiernemu kierowaniu pytań prawnych mogłoby służyć stworzenie przepisów dopuszczających wstępne badanie pytania prawnego do Trybunału. W ocenie Autora pytania prawne powinny być rozpatrywane przez Trybunał na posiedzeniach plenarnych w pełnym składzie, co pozytywnie wpływałoby na utrzymanie jednolitości orzecznictwa konstytucyjnego. Należałoby ponadto opowiedzieć się za pełniejszym unormowaniem mocy wiążącej orzeczeń Trybunału, jak również wprowadzić przepisy przesadzające, że uchylenie aktu normatywnego po wszczęciu postępowania w sprawie nie stanowi podstawy umorzenia postępowania, jeżeli kontrolowany przez Trybunał akt normuje materię praw, wolności lub obowiązków człowieka i obywatela. Antycypując przyszłe rozwiązania ustrojowe, wskazywał na konieczność określenia temporalnego zakresu pytań prawnych oraz poddania kontroli Trybunału także „przedkonstytucyjnych” aktów normatywnych, gdyż

---

<sup>15</sup> A. Kabat, *Instytucja pytań prawnych w Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1989, s. 5–6.

wyeliminowałoby to problem, w którym w przyszłości konkretne sprawy byłyby rozstrzygane na podstawie aktów konstytucyjnie wątpliwych<sup>16</sup>.

Powyższe tezy zostały w zasadniczej części podtrzymane w kolejnej pracy z zakresu prawa konstytucyjnego pt. *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego* (1995 r.). Potrzebę aktualizacji badań uzasadniał nowy (transformacja ustrojowa), ale jednocześnie skomplikowany stan prawny, w praktyce utrudniający realizację instytucji pytań prawnych. Mianowicie w dacie publikacji wspomnianej monografii instytucja ta funkcjonowała w warunkach rozproszonego, niespójnego systemu norm konstytucyjnych, gdyż w sumie składały się na niego regulacje ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>17</sup>, utrzymane w mocy przepisy Konstytucji PRL z 1952 r. oraz normy ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>. Takie uwarunkowania stanu prawnego wymagały zbadania, czy obowiązujące normy konstytucyjne stanowiły kryterium gwarantujące właściwą ocenę kontrolowanych aktów normatywnych, czyli ocenę, która w dostatecznym stopniu uwzględnia normy oraz wartości wynikające zarówno z zasad wprowadzonych na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r., jak i ze zmian stanu normatywnego w tym zakresie z późniejszych lat. W bardziej szczegółowym ujęciu chodziło o samą ocenę konstytucyjności aktów normatywnych poddanych kontroli Trybunału oraz ustalenie wpływu procedury pytań prawnych na kształtowanie prokonstytucyjnej wykładni prawa<sup>19</sup>. Analiza zawarta w monografii nie potwierdziła w całości tezy, zgodnie z którą zastany system norm konstytucyjnych pozwala na pełne wykorzystanie procedury pytań prawnych w realizacji celów Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej, podobnie jak jej poprzedniczka, także obecnie omawiana rozprawa zawierała szereg spostrzeżeń i myśli znacznie wyprzedzających ówczesny stan badań.

Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 marca 1992 r. Andrzej Kabat został powołany na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego – wówczas sądu jednoinstancyjnego z ośrodkami zamiejscowymi oraz nadzorem judykacyjnym sprawowanym przez Sąd Najwyższy. Tutaj uczestniczył w pracach zespołu przygotowującego, pod kierownictwem ówczesnego prezesa NSA, prof. Romana Hausera, reformę sądowej kontroli administracji mającą na celu wykonanie dyrektyw konstytucyjnych i wprowadzenie do systemu prawnego

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 264–279.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336.

<sup>19</sup> A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995, s. 10–11.



dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym orzekał, piastując równolegle funkcje kierownicze aż do momentu wejścia w życie przygotowanej reformy (2004 r.), która zrealizowała proklamowane w Konstytucji RP z 1997 r. dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Z dniem 18 czerwca 2004 r. Andrzej Kabat przeszedł w stan spoczynku.

Pełniąc urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, przewodniczył składom sędziowskim, był wielokrotnie sprawozdawcą, a jeżeli chodzi o uchwały tego sądu – także sędzią współsprawozdawcą zapadających rozstrzygnięć. Składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem Andrzeja Kabata podjęły szereg orzeczeń – nie tylko ważnych z punktu widzenia rozstrzyganych spraw indywidualnych, lecz także kluczowych dla dalszego kształtowania się praktyki sądowej, czy nawet całych linii orzeczniczych. Niektóre z tych judykatów były często – i nadal są – powoływane jako argumenty w uzasadnieniach sądowych. Do takich należy zaliczyć wyrok NSA z 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91<sup>20</sup>, w którym stwierdzono, że odpowiedź organu administracyjnego na skargę do sądu administracyjnego nie może „uzupełniać” zaskarżonej decyzji przez zamieszczenie w niej rozważań i ocen, które zgodnie z art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup> powinno zawierać jej uzasadnienie faktyczne i prawne. W tym samym orzeczeniu wyjaśniono, że jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej; w konsekwencji udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszelkich legalnych dowodów. Ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a. i nie powinno mieć miejsca. Można zauważyć, że powołany wyrok otwierał cały szereg orzeczeń dotyczących wykładni zagadnień proceduralnych. Kolejne rozstrzygnięcie w tym zakresie, które warto zauważyć, stanowił wyrok z 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92<sup>22</sup>, w którym wskazano m.in., że rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Natomiast obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wykazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to organ ocenił

---

<sup>20</sup> CBOSA.

<sup>21</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm.

<sup>22</sup> CBOSA.

jako rażące. Z kolei w wyroku z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt V SA 2360-2364/92<sup>23</sup> skład orzekający przesądził, że wykonanie przez organ celny obowiązku, o którym mowa w art. 77 § 4 *in fine* k.p.a.<sup>24</sup>, powinno nastąpić w takim terminie, aby strona przed wydaniem decyzji przez organ mogła – w ramach przysługującego jej uprawnienia do wypowiedzenia się o zebranych dowodach i materiałach oraz zgłoszonych żądaniach (art. 10 § 1 k.p.a.) – ustosunkować się także do faktów znanych organowi z urzędu. Spośród ogółu orzeczeń, w których wydawaniu uczestniczył, zwracają uwagę rozstrzygnięcia cechujące się stosowaniem na ich użytek wykładni dynamicznej oraz prokonstytucyjnej, rozumianej jako współstosowanie Konstytucji (jej norm, zasad, założeń aksjologicznych itd.) wraz z innymi aktami normatywnymi, a także w sposób gwarantujący optymalną realizację praw i obowiązków człowieka i obywatela określonych w normach rangi konstytucyjnej. W wyroku z dnia 12 grudnia 1992 r., sygn. akt V SA 966/92<sup>25</sup>, stwierdzono, że przy wykładni przepisów rozdziału 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>26</sup>, dotyczących wydawania zezwoleń na podjęcie tej działalności, a także regulujących tę materię przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne<sup>27</sup> należy przyjmować zawsze takie rozwiązanie, które realizuje normę art. 6 Konstytucji RP; gdy zaś w rachubę wchodzi kilka rozwiązań – to spośród nich wybierać te, które uwzględniają tę normę najpełniej. Do tej kategorii orzeczeń trzeba ponadto zaliczyć wyrok z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93<sup>28</sup>, w którym Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji<sup>29</sup>). W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania. Interesujący pod tym względem jest także wyrok z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94<sup>30</sup>, w którym skład orzekający stwierdził, że – w kontekście określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanki stwierdzenia nieważności

<sup>23</sup> CBOSA.

<sup>24</sup> Zgodnie z tym przepisem, fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie.

<sup>25</sup> CBOSA.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 75, poz. 445 ze zm.

<sup>28</sup> CBOSA.

<sup>29</sup> Utrzymany w mocy ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

<sup>30</sup> CBOSA.

decyzji administracyjnej – wymaganie od adresatów norm prawnych postępowania zgodnego z ustalonymi w nich regulacjami w okresie, w którym nie mieli jeszcze możliwości zapoznania się z tymi unormowaniami, i stosowanie – w razie stwierdzenia naruszenia owych regulacji – wszystkich konsekwencji przewidzianych w wypadku takich uchybień, jest trudne do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie tych adresatów było zgodne z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, który w ich przekonaniu był nadal wiążący. W rozstrzygnięciach, w których wydawaniu brał udział Andrzej Kabat, poza bezpośrednim stosowaniem konstytucji wybrzmiewa znaczenie wykładni gramatycznej. Znajduje to uzasadnienie w uznawaniu tradycyjnego ujęcia wykładni prawa, a ściślej mówiąc w tym, że podstawę komunikacji stanowi język, a więc to właśnie względy lingwistyczne powinny odgrywać pierwszoplanową rolę w procesie (re)konstrukcji norm oraz rozumienia tekstów prawnych. Za egemplifikację może posłużyć tutaj wyrok z dnia 7 lutego 1994 r., sygn. akt V SA 966/92<sup>31</sup>. W jego uzasadnieniu wywiedziono, że z treści przepisu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>32</sup>, a zwłaszcza z użytego w nim zwrotu „posiada obywatelstwo polskie lub posiadał je w okresie działalności”, wynika, iż uprawnienia (przewidziane ustawą) przysługują także wtedy osobie posiadającej obywatelstwo polskie, gdy w okresie podlegania represjom takiego obywatelstwa nie miała. Skład orzekający wyjaśnił przy tym, że powołany przepis został sformułowany jasno i zawiera niebudzące wątpliwości określenia. Dlatego próba ograniczenia jego zakresu przez odwoływanie się do preambuły (nie zawierającej treści ściśle normatywnych) jest chybiona, zwłaszcza że wyprowadzone w ten sposób wnioski są oczywiście sprzeczne z wnioskami uzyskiwanymi za pomocą wykładni gramatycznej. Bezpośrednio przed przejściem w stan spoczynku Andrzej Kabat orzekał na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która wówczas dopiero wchodziła w życie. Stąd też pierwsze orzeczenia miały charakter w gruncie rzeczy precedensowy, gdyż wyznaczały krystalizujące się kierunki sposobów wykładni przepisów tego aktu normatywnego; niektóre problemy jurydyczne – wynikające m. in. z zastosowania w zreformowanym postępowaniu sądowno-administracyjnym przepisów dotyczących skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym – były rozstrzygane przez dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne w ogóle po raz pierwszy. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje wyrok

---

<sup>31</sup> CBOSA.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.

z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt FSK 81/04<sup>33</sup>, w którym z jednej strony przesądzono, że zarzut oparty na podstawie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skierowany być musi przeciwko wyrokowi sądu, a nie przeciwko decyzji organu podatkowego, z drugiej zaś strony wskazano, że art. 27 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>34</sup> nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi kasacyjnej, wymienionej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. W wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 131/04<sup>35</sup> skład orzekający zajmował się dopuszczalnością modyfikacji ustawowych podstaw skargi kasacyjnej już po jej wniesieniu, konstatując przy tym, że na mocy jednoznacznie sformułowanego art. 183 § 1 p.p.s.a. możliwe jest jedynie przytoczenie nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze, nie zaś przytoczenie nowych podstaw kasacyjnych wraz z uzasadnieniem. Z kolei w wyroku z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt FSK 5/04<sup>36</sup> skład orzekający stwierdził, że dla uznania podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a za usprawiedliwioną niezbędne jest wykazanie, że wadliwość postępowania kształtowała lub współkształtowała treść orzeczenia. Jest charakterystyczne, że wszystkie powołane judykaty zostały utrwalone w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych.

Jak już wspomniano, Andrzej Kabat uczestniczył w działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uzasadnienia uchwał, w których był zarówno sprawozdawcą, jak i współsprawozdawcą, charakteryzują się zwięzłością formy, precyzją treści oraz rzucającym się w oczy strukturalnym uporządkowaniem wyводу. Pokazują one jednoznacznie, zwłaszcza jeśli spooglądamy na nie z dzisiejszej perspektywy, że skomplikowane problemy prawne można ujmować w sposób bardzo klarowny i zarazem syntetyczny. Omawiane uchwały zapadały przed reformą sądownictwa administracyjnego w składach pięciu sędziów (uchwały wywołane pytaniami prawnymi) oraz siedmiu sędziów (uchwały podejmowane na wniosek składu orzekającego skierowany do prezesa NSA z uwagi na występujące w sprawie istotne wątpliwości prawne) i dotyczyły zróżnicowanych rodzajowo materii. Można tutaj wskazać na uchwały wyjaśniające wątpliwości prawne powstałe na gruncie regulacji szeroko rozumianej procedury administracyjnej (w tym w postępowaniu przed sądem administracyjnym, postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz postępowaniu podatkowym) czy też w obrębie prawa podatkowego. W ramach pierwszej z wymienionych kategorii należy ułokować uchwałę z 8 lipca 1997 r., sygn. akt FPS 5/97<sup>37</sup>, wedle której na postanowienie oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydane na podstawie art. 34 par. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r.

<sup>33</sup> CBOSA.

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>35</sup> CBOSA.

<sup>36</sup> CBOSA.

<sup>37</sup> CBOSA.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>38</sup>, zobowiązanemu przysługuje zażalenie do izby skarbowej. W innej uchwale z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt FPS 2/98<sup>39</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny ustalił, że przepis art. 139 k.p.a. nie ma zastosowania przy rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie kasacyjnej decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 par. 2 k.p.a. Natomiast w świetle uchwały z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt FPS 12/99<sup>40</sup>, decyzja ostateczna wydana w trybie art. 155 k.p.a., zmieniająca częściowo decyzję zaskarżoną wcześniej do Naczelnego Sądu Administracyjnego może być uznana za decyzję wydaną „w granicach danej sprawy” w rozumieniu art. 29 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>41</sup>. Z kolei w uchwale z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt FPS 5/02<sup>42</sup> skład orzekający stwierdził, że przedłużenie terminu do zwrotu różnicy podatku od towarów i usług na podstawie art. 21 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>43</sup>, następuje w ramach czynności sprawdzających w formie postanowienia, które jako rozstrzygające o istocie sprawy, podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w związku z czym musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 217 § 2 Ordynacji podatkowej). Natomiast zgodnie z uchwałą z 15 maja 2000 r., sygn. akt OPS 1/00<sup>44</sup> przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie stanowi podstawy do wstrzymania wykonania uchwały rady gminy, stanowiącej przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy (przepisy gminne), zaskarżonej w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>45</sup>. W obszarze prawa podatkowego na uwagę zasługuje uchwała 28 grudnia 1995 r., sygn. akt VI SA 21/95<sup>46</sup>, w której przesądzono, że budynki i grunty podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą mogą być uznane za obiekty wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>47</sup> także wtedy, gdy w roku podatkowym nie były wykorzystane do prowadzenia wspomnianej działalności. Istotna była także uchwała z dnia 29 listopada 1999 r., sygn. akt FPK 4/99<sup>48</sup>, mocą której uznano,

<sup>38</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

<sup>39</sup> CBOSA.

<sup>40</sup> CBOSA.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>42</sup> CBOSA.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

<sup>44</sup> CBOSA.

<sup>45</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

<sup>46</sup> CBOSA.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

<sup>48</sup> CBOSA.

że podziemne wyrobisko górnicze podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w świetle przepisu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z sentencją uchwały z dnia 1 lipca 2002 r., sygn. akt FPK 2/02<sup>49</sup>, o zaliczeniu budynku letniskowego do kategorii budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych decyduje kryterium zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. Należy podkreślić, że poza wspomnianymi już walorami powyższe uchwały cechuje fakt, że były one podejmowane zawsze z uwzględnieniem prawa do sądu, prawa do procesu oraz maksymalnie pełnej realizacji praw człowieka i obywatela określonych w porządku konstytucyjnym (w granicach zakreślonych normatywnie przysługujących uprawnień).

Pomimo licznych obowiązków wynikających z funkcji sprawowanych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Andrzej Kabat pozostawał i pozostaje aktywnym dydaktykiem. Cały czas prowadzi badania naukowe. Jeszcze w okresie pracy w NSA kontynuował zainteresowania badawcze z czasów pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego; opublikował szereg tekstów w periodykach naukowych oraz pracach zbiorowych poświęconych problemom stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i wnioskom oraz pytaniom prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego. W jego dorobku można ponadto wyodrębnić samodzielny nurt badawczy obejmujący prawo administracyjne procesowe. Do tej grupy publikacji zaliczają się opracowania dotyczące procedury sądownoadministracyjnej oraz administracyjnej, w tym m.in. działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, wpływu orzecznictwa tego sądu na jednolitość orzecznictwa, instytucji autokontroli, właściwości sądów administracyjnych, pozycji procesowej Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale także interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego w orzecznictwie sądowym czy postanowień administracyjnych podlegających skardze do sądu administracyjnego. Na szczególną uwagę zasługują komentarze do ustaw: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ordynacja podatkowa, których współautorem jest Andrzej Kabat<sup>50</sup>. Są one regularnie aktualizowane i należą do kanonu literatury prawniczej z zakresu prawa administracyjnego. Nieustannie czerpią z nich teoretycy i praktycy prawa. Świadczy o tym częste powoływanie tych pozycji zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym. Tym samym

---

<sup>49</sup> CBOŚA.

<sup>50</sup> Najnowsze wydania tych opracowań: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydanie 9, Wolters Kluwer Warszawa 2024; S. Babiarczyk, B. Dauter, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024.

dorobek Profesora wpisał się na trwałe w osiągnięcia najwybitniejszych polskich jurystów.

## Bibliografia

### Literatura

- Babiarz S., Dauter B., Gurba W., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Olesińska A., Rudowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Dębska H., *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015.
- Kabat A., *Instytucja pytań prawnych w Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1989.
- Kabat A., *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995.

### Orzeczenia

- Orzeczenie TK z dnia 16 czerwca 1986 r., sygn. akt U 3/86, OTK ZU 1986, poz. 4.
- Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. akt U 5/86, OTK ZU 1986, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 26 września 1989 r., sygn. akt K 3/89, OTK ZU 1989, poz. 5.
- Uchwała NSA z dnia 8 lipca 1997 r., sygn. akt FPS 5/97, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt FPS 2/98, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt FPS 12/99, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., sygn. akt FPS 5/02, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 15 maja 2000 r., sygn. akt OPS 1/00, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 28 grudnia 1995 r., sygn. akt VI SA 21/95, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 29 listopada 1999 r., sygn. akt FPK 4/99, CBOSA.
- Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2002 r., sygn. akt FPK 2/02, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt V SA 2360-2364/92, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1992 r., sygn. akt V SA 966/92, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 7 lutego 1994 r., sygn. akt V SA 966/92, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt FSK 81/04, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 131/04, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt FSK 5/04, CBOSA.