


Agnieszka Krawczyk*

 <https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W PAŃSTWACH MŁODEJ DEMOKRACJI (ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA)¹

Streszczenie. Opracowanie stanowi wynik prawno porównawczej analizy kierunków reform sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji: Polski, Czech, Litwy, Chorwacji, Serbii, Węgier, Ukrainy, Gruzji i Kazachstanu, w nawiązaniu do wzorów wypracowanych w starych demokracjach europejskich, głównie w Austrii i Niemczech. Wygłoszone na międzynarodowej konferencji naukowej: Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (10–11.06.2021 r. WPiA UŁ) referaty na temat reform sądownictwa administracyjnego w każdym z tych państw koncentrowały się na trzech zagadnieniach: 1) współczesne wyzwania praworządności a sądownictwo administracyjne, 2) kierunki przemian w krajowych systemach sądownictwa administracyjnego, 3) przyszłość sądownictwa administracyjnego. Treść opracowania nawiązuje do tego układu zagadnień, który odzwierciedla etapy rozwoju sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji. Płynące z przeprowadzonej analizy wnioski pokazują wyniki reform na każdym z tych etapów – od konstytucjonalizacji zasady praworządności, przez usamodzielnienie się procedury sądowniczoadministracyjnej, aż po etap obecnych, niezwykle trudnych wyzwań nie tylko procesowej natury.

Słowa kluczowe: praworządność, sądownictwo administracyjne, państwa młodej demokracji, modernizacja sądownictwa administracyjnego, efektywność sądownictwa administracyjnego.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN YOUNG DEMOCRACY COUNTRIES (COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

Abstract. The study is the result of a legal comparative analysis of the directions of reforms in the administrative judiciary in the countries of young democracy: Poland, the Czech Republic, Lithuania, Croatia, Serbia, Hungary, Ukraine, Georgia and Kazakhstan. The analysis was carried out with reference to the patterns developed in old European democracies, mainly in Austria and Germany. Papers on reforms of the administrative judiciary in each of these countries were delivered at the international scientific conference: Reforms of administrative judiciary in the countries of

* Uniwersytet Łódzki, akrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

¹ W języku konferencyjnym niemieckim artykuł zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

young democracy (10–11.06.2021, Faculty of Law and Administration, University of Lodz). They focused on three issues: 1) contemporary challenges of the rule of law and administrative judiciary, 2) directions of changes in the national systems of administrative judiciary, 3) the future of administrative judiciary. The content of the study refers to this system of issues, which reflects the stages of development of administrative judiciary in the countries of young democracy. The conclusions drawn from the analysis show the results of reforms at each of these stages – from the constitutionalization of the rule of law, through the independence of the court-administrative procedure, to the stage of the present, extremely difficult challenges, not only of a procedural nature.

Keywords: rule of law, administrative judiciary, young democracies, modernization of administrative judiciary, efficiency of administrative judiciary.

1. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWORZĄDNOŚCI A SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Mianem państw „nowych” czy „młodych demokracji” określamy kraje Europy Środkowo-Wschodniej zwracające się po upadku rządów autorytarnych ku porządkowi demokratycznemu (Freise 2004; Hofmann 2008; Gallina 2005; Winter 2010, 408 i n.; Saletra, Jarosiński 2010). Cechą procesu ich transformacji było dążenie do osiągnięcia standardu praworządności właściwego dla „starych” demokracji europejskich, gdzie tradycje państwa prawnego (*Rechtsstaat, law-state*) zostały już dostatecznie utrwalone (Weber 2008, 267 i n.; Frändberg 2014, 5–6). Do wspólnych elementów tej tradycji zalicza się wartości leżące obecnie u podstaw prawa unijnego, a mianowicie: a) legalność (przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa oraz poszanowanie zgodności z prawem); b) pewność prawa (nakaz jasności i przewidywalności przepisów oraz zakaz ich retrospektywnej zmiany); c) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych (ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby musi mieć podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi prawem); d) niezależne i bezstronne sądy, skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; e) zasadę rozdziału władz rozumianą przez przyzmat sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej; f) równość wobec prawa (Barcik 2019, 139–143; Taborowski 2019, 63–64).

Immamentnym składnikiem praworządności jest prawo do ochrony sądowej, w tym przed sądem administracyjnym (Kowalski 2019, 23 i n.). O ile jednak w początkowej fazie rozwoju sądowej kontroli administracji w Europie jej funkcje ograniczały się do egzekwowania zasady legalizmu (działania na podstawie i w granicach prawa), o tyle od drugiej połowy XX w. zaczęło rozpowszechniać się przekonanie, że rolą sądownictwa jest przede wszystkim skuteczna ochrona prawna indywidualnych praw i interesów (Sommermann 2019, 1747). Zrodziło to znacznie większe niż wcześniej wymagania co do organizacji sądownictwa administracyjnego, ukształtowania jego zakresu rzeczowego, zasad

postępowania i uprawnień orzeczniczych, a także trybu i zasad wyłaniania kadry sędziowskiej. Sądów administracyjnych nie sposób odtąd traktować wyłącznie jako organów kontroli legalności, rozumianej li tylko jako porównanie aktów administracyjnych z treścią przepisu prawa. Obecnie nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że

rola sądów ma znacznie bardziej twórczy charakter. Zespalać normy prawa administracyjnego, konstytucyjnego i innych dziedzin prawa (obecnie również prawa unijnego – przyp. AK) tworzą one system interpretacyjno-aksjologiczny nie tylko limitujący administrację, ale i wymagający od niej pewnych działań pozytywnych. Jest to funkcja wspólna wszystkim organom sądowniczym, a miejsce sądów administracyjnych w jej wykonywaniu zależy zarówno od ich prestiżu, jak i od ogólnych zasad organizacji sądownictwa (Garlicki 1990, 27–28)².

Respektowanie wymagań skutecznej ochrony prawnej przy kształtowaniu zasad sądowej kontroli administracji w danym państwie stanowi w związku z tym istotny wyznacznik stanu praworządności i jej gwarancji.

Zapoczątkowany po 1989 r. w państwach byłego bloku wschodniego proces prawnej transformacji przejawiał się w pierwszej jego fazie w recepcji, na niespotykaną dotąd skalę, zachodnioeuropejskich koncepcji ustrojowych (Wyrzykowski 1992, 23 i n.). Pierwszorzędne znaczenie miało tu nadawanie rangi konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego³. W parze z tymi postanowieniami szła konstytucjonalizacja mechanizmów ochrony praw i wolności człowieka, w tym sądowej kontroli działań administracji publicznej. Fundamenty tej ochrony odnajdujemy w aktach prawa międzynarodowego: o zasięgu międzynarodowym – w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948) i Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (1949), jak i regionalnym – w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950) oraz Traktacie o Unii Europejskiej (1992) i Karcie Praw Podstawowych UE (2000). Najważniejsze znaczenie w kształtowaniu konstytucyjnych podstaw (i rozwoju) sądowej kontroli administracji w państwach młodej demokracji odegrała Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), ratyfikowana kolejno przez niemal wszystkie z tych państw⁴. Ratyfikacja oznaczała włączenie państwa-strony do systemu konwencyjnego, z jego wysokimi standardami merytorycznymi

² Stąd na pełną aprobatę zasługuje postulat, by „nie pozbawiać legalności jej aksjologii poprzez sprowadzanie prawa do zewnętrznych rozkazów suwerena sformułowanych w przepisach prawnych” (Grzegorzczak 2018, 479).

³ Obecnie zasada ta jest proklamowana w konstytucjach wszystkich państw młodej demokracji: art. 1 konstytucji Chorwacji (1990), art. 1 konstytucji Czech (1992), art. 1 konstytucji Litwy (1992), art. 1 ust. 2 konstytucji Gruzji (1995), art. 1 ust. 1 konstytucji Kazachstanu (1995), art. 1 konstytucji Ukrainy (1996), art. 2 Konstytucji RP (1997), art. 1 konstytucji Serbii (2006), art. B ust. 1 ustawy zasadniczej Węgier (2011).

⁴ Węgry (6 listopada 1990), Polskę (26 listopada 1991), Litwę (14 maja 1993), Czechy (30 czerwca 1993), Ukrainę (9 listopada 1995), Chorwację (6 listopada 1996), Gruzję (27 kwietnia 1999), Serbię (3 kwietnia 2003), Niemcy uczyniły to 13 lipca 1950 r., a Austria – 16 kwietnia 1956 r.

i kontrolnymi, oraz wypracowanego przez lata orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ETPC (*acquis conventionel*)⁵.

Kształt konstytucyjnych rozwiązań państw młodej demokracji determinowały konwencyjne gwarancje ochrony prawnej wynikające przede wszystkim z dwóch jej przepisów – art. 13 i art. 6. Zgodnie z art. 13 Konwencji, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Pojęcie „skutecznego środka odwoławczego” (niem. *wirksame Beschwerde*, ang. *effective remedy*, fr. *recours effectif*) w języku niemieckim odnosi się głównie do stosunków z organami administracji, mimo że nie jest ono obce również praktyce sądowej; w języku angielskim i francuskim oznacza ono natomiast głównie środki ochrony sądowej. Niemniej, jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPC, skutecznym środkiem odwoławczym jest każdy jego rodzaj, o ile gwarantuje on skuteczną ochronę prawną (Tomuschat 2019, 1831).

Przepis art. 13 EKPC nie gwarantuje ochrony sądowej, obowiązek jej zapewnienia przewiduje natomiast art. 6 Konwencji. Wynika z niego, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W pojęciu rozstrzygnięcia o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” mieści się również, jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPC, rozstrzygnięcie sporu o charakterze publiczno-prawnym, jeżeli jego wynik odnosi się do interesów cywilnoprawnych. Zakres zastosowania przepisu wykracza zatem poza ściśle rozumiane sprawy cywilne i karne. Gwarantowaną tym przepisem ochronę wyklucza się dopiero wtedy, gdy spór dotyczy suwerennych uprawnień państwa, takich jak sprawy podatkowe (choć pobieranie podatków wpływa na majątek jednostki, a tym samym wkracza w obszar ochrony wyznaczony przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zatytułowany „Ochrona własności”), sprawy dotyczące wjazdu, pobytu i wydalania cudzoziemców (szczególne środki ochrony zostały w tym zakresie przewidziane w art. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji, ustanawiającym „gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców”), spory wyborcze i typowe spory konstytucyjne (Tomuschat 2019, 1835).

Sumaryczne ujęcie tych składników odnajdujemy w art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o UE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach

⁵ Nie ulegało przy tym wątpliwości, że wdrażanie w krajowym systemie prawnym systemu wartości (standardów) prawnopolitycznych, jakie wypracowała Rada, otwierało drogę do spełnienia – w tym zakresie – wymagań warunkujących członkostwo w UE. Wynikało to z rozeznania, że państwo, które nie realizuje demokratycznych standardów Rady, nie ma szansy na uzyskanie członkostwa w UE (Jaskiernia 2011, 9).

objętych prawem Unii, a także w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Stanowi on, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Wyznaczony przez powołane przepisy standard prawa do sądu uchodzi za standard minimalny, stanowiący punkt wyjścia do odpowiedniego ukształtowania tego prawa w krajowych porządkach prawnych. W państwach młodej demokracji przyjmowano, że prawo do sądu należy do obszaru koniecznej reglamentacji konstytucyjnej, bez którego ustawa zasadnicza nie spełnia postulatu konstytucji pełnej, uwzględniającej klasyczny zestaw problematyki ustrojowej (Sarnecki 1998, 18–19). W konstytucjach tych państw nadano mu kształt zbliżony do standardu konwencyjnego, gwarantując jednak zwykle wyższy, niż tylko minimalny, jego poziom. Obok klasycznego zestawu składników tego prawa w postaci prawa do sprawiedliwego, jawnego i sprawnego procesu przed ustanowioną ustawą, niezawisłym i bezstronnym sądem, obejmuje on elementy dodatkowe, takie jak gwarancja sądowej kontroli aktów administracyjnych (Chorwacja, Węgry, Serbia, Ukraina, Kazachstan, Czechy, Litwa, Polska), prawo do odwołania się od orzeczenia sądu pierwszej instancji – bądź o charakterze bezwzględnym (Polska), bądź z zastrzeżeniem określonych w ustawie zasadniczej wyjątków (Chorwacja, Węgry, Serbia, Ukraina), a także inne – np. kolegialny skład sądu (Serbia).

Konwencyjny standard prawa do sądu jest standardem proceduralnym, dotyczy on zatem odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, nie odnosi się natomiast do organizacyjnego kształtu sądownictwa administracyjnego. Kwestia umiejscowienia tego sądownictwa w strukturze sądów powszechnych lub poza nią – jako wyodrębnionych sądów administracyjnych – leży więc w gestii krajowego prawodawcy. Niemniej, choć prawo do sądu specjalnego (administracyjnego), powołanego do rozstrzygania spraw z zakresu prawa publicznego, nie mieści się w standardzie konwencyjnym, w niektórych konstytucjach państw młodej demokracji przewidziano taką możliwość (Litwa) lub konieczność (Polska, Serbia, Ukraina, a także Czechy, tyle że z ograniczeniem do Naczelnego Sądu Administracyjnego). Oddzielone od sądownictwa powszechnego sądownictwo administracyjne (na poziomie co najmniej jednej instancji) istnieje obecnie w większości państw młodej demokracji (z wyjątkiem Węgier i Gruzji).

2. KIERUNKI PRZEMIAN W KRAJOWYCH SYSTEMACH SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Drugi etap zmian wyznaczyły działania mające na celu dostosowanie do wymagań konstytucyjnych (i konwencyjnych) rozwiązań ustrojowych i procesowych. Korzystano w tym zakresie z wzorców obcych, w niektórych państwach młodej demokracji stanowiących już element ich tradycji prawnych, sięgających czasów monarchii habsburskiej, jak np. w Polsce (szerzej: Piątek, Skoczylas 2014, 13; Krawczyk 2017, 27 i n.) i Czechach (Arnold, Cermak, Batista 2019, 1511 i n.) czy Chorwacji i Serbii, z widocznymi tu do dziś wpływami francuskimi (Milkov 2016, 485 i n.); w innych czerpano z doświadczeń i wsparcia państw o utrwalo-nych tradycjach w tym zakresie, głównie Niemiec (Kauder 2012, 31 i n.) – tak, jak w przypadku Gruzji (Winter 2010, 428 i n.), Ukrainy (Steinkühler 2012, 209 i n.; Pasenjuk 2012, 221 i n.; szerzej: Hülshörster 2008, *passim*) czy Kazachstanu (Rogov 2012, 439 i n.). Efektem tych zmian było wypracowanie uwzględniających europejskie wzorce instrumentów sądowej kontroli administracji, z typowym dla tego etapu wyposażeniem sądownictwa administracyjnego w odrębną regulację procesową⁶.

Zasadą jest szeroki dostęp do sądu administracyjnego, co wynika z ukształtowania zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego i legitymacji skargowej. Nie jest rzeczą przypadku, że zakres sądowej kontroli administracji określają obecnie przede wszystkim przepisy konstytucyjne, czyniąc to przy użyciu generalnej klauzuli prawa do sądu w sprawach administracyjnych (czasem z dodatkowym wymieniem aktów podlegających sądowej kontroli, jak np. w ustawach zasadniczych Węgier czy Ukrainy). Wobec tego, że ramy ustawowego uregulowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wyznacza klauzula generalna w akcie prawnym najwyższej rangi, nie ma żadnych przeszkód do określenia właściwości sądu administracyjnego metodą wyliczenia w ustawie katalogu poddanych sądowej kontroli form działania administracji.

⁶ Gruziński Kodeks postępowania administracyjnego z 1999 r. (Sakartvelos administ'ratsiuli sap'rotseso k'odeksi, SSM, 39(46)); litewska ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 1999 r. (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Valstybės žinios, Nr. 13–308); czeski Kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi z 2002 r. (Soudní řád správní, Zákon č. 150/2002 Sb); polska ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.); ukraiński Kodeks sądownictwa administracyjnego z 2005 r. (Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2005, № 35–36, № 37, s. 446); serbska ustawa o sporach administracyjnych z 2009 r. (Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, 111/2009); chorwacka ustawa o sporach administracyjnych z 2010 r. (Zakon o uspravnim sporovima, Narodne Novine 20/10); węgierska ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2017 r. (2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról); kazachski Kodeks postępowania administracyjnego z 2020 r. (Qazaqstan Respublikasınıñ äkimşilik räsimdik-procestik kodeksi, № 350–VI QRZ).

Taki sposób określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych jest w państwach młodej demokracji zasadą⁷.

Jest to zasadniczo odmienna metoda regulacji od przyjętej w Niemczech czy Austrii. W Niemczech klauzulą generalną posłużono się zarówno w konstytucji, jak i w ustawie. Zgodnie z art. 19 ust. 4 niemieckiej ustawy zasadniczej⁸, każdy ma prawo do drogi prawnej, jeżeli jego prawa zostały naruszone przez władzę publiczną. Jak z kolei wynika z § 40 niemieckiej ustawy z 21 stycznia 1960 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO, BGBl.I S. 17, tekst jedn. BGBl. 1991, I S. 686 ze zm.), droga przed sądem administracyjnymi otwarta jest dla wszystkich sporów z zakresu prawa publicznego, które nie mają charakteru konstytucyjnego, chyba że prawo federalne wyraźnie przekaże te spory innemu sądowi. Natomiast zakres rzeczowy austriackiego sądownictwa administracyjnego został określony w sposób wysoce kazuistyczny i to na poziomie konstytucyjnym⁹. W obecnym stanie prawnym, po reformie dokonanej w Austrii na mocy Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl Nr 51/2012), jej art. 130 ust. 1 stanowi, że sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na: decyzje organów administracji; wykonywanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu; naruszenie obowiązku wydania decyzji; wytyczne (z zakresu administracji szkolnej). Oprócz tego przewidziano dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tzw. nietypowe czynności administracji (zachowania się organu administracji w wykonywaniu ustawy; zachowania się zleceniodawcy w sprawach z zakresu zamówień publicznych; spory w sprawach ze stosunków służbowych funkcjonariuszy publicznych), o ile tak postanowi ustawodawca federalny lub krajowy (art. 130 ust. 2 konstytucji). Z zakresu właściwości sądów administracyjnych pierwszej instancji zostały wyłączone tylko sprawy należące do właściwości sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego (art. 130 ust. 5 konstytucji).

O ile jednak celem przepisu § 40 ustawy niemieckiej było, w przeciwieństwie do obowiązującej wcześniej w Niemczech zasady enumeracji, urzeczywistnienie wolnej od luk zasady ochrony prawnej przed działaniami administracji (Sodan 2010, 377), o tyle austriacki prawodawca opowiedział się za tradycyjnym w tym systemie, obowiązującym dotychczas sposobem regulacji zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego (Wiederin 2013, 32). Rodzi to ryzyko wystąpienia podobnych, jak wcześniej, problemów z kwalifikacją działania administracji do jednej z wyszczególnionych w konstytucyjnym katalogu form (Krawczyk

⁷ Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w Polsce, Czechach, Chorwacji i w Ukrainie. Wyjątek stanowią rozwiązania kazachskie, gdzie posłużono się wyłącznie metodą klauzuli generalnej.

⁸ Ustawa Zasadnicza RFN z 23 marca 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG, BGBl 1949 S. 1 ze zm.).

⁹ Konstytucja Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 r. (Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG, BGBl Nr 1./1930 ze zm.).

2021, 254–255). Ich istotę oddaje znany pogląd austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym decyzją jest każdy akt organu administracji publicznej, kształtujący lub stwierdzający indywidualny stosunek prawny, niezależnie od tego, czy akt taki został wydany w formie decyzji administracyjnej czy też nie (Hengstschläger 2009, 261–263). Problemy te, nieobce również państwom młodej demokracji, mogą i powinny być rozstrzygane – i to niezależnie od metody regulacji zakresu rzeczowego sądownictwa administracyjnego – w duchu konwencyjnej (unijnej) zasady skutecznej kontroli sądowej.

Przedmiot sądowej kontroli w państwach młodej demokracji uległ w ostatnim czasie wydatnemu poszerzeniu. Typowy katalog aktów podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego obejmuje: decyzje administracyjne, czynności władcze niemające charakteru decyzji, bezczynność administracji oraz akty normatywne organów administracji (Czechy, Chorwacja, Węgry, Ukraina, Serbia, Litwa, Polska). W większości z państw młodej demokracji sądy administracyjne rozstrzygają również, tak jak w Niemczech, spory z umów administracyjnych (Chorwacja, Węgry, Ukraina, Gruzja). Tej formy działania administracji nie przewidziano nadal w systemie austriackim (Wiederin 2013, 33), nie zdecydowano się też na jej wprowadzenie w Polsce, mimo braku ku temu prawnych przeszkód (Krawczyk 2015, 100 i n.; Krawczyk 2017, 7 i n.). W części z państw młodej demokracji przedmiot sądowej kontroli stanowią ponadto sprawy dlań nietypowe, takie jak sprawy cywilne o zwrot przedmiotu i odszkodowanie za szkodę wyrządzoną skarżącemu (Serbia, Litwa), sprawy wyborcze (Czechy, Ukraina, Litwa), czy sprawy partii politycznych (Czechy).

Legitymacja skargowa jest determinowana konstytucyjnym prawem „każdego” do ochrony przed sądem administracyjnym. O sposobie jej ukształtowania w ustawie decyduje dominująca nie tylko w państwach młodej demokracji funkcja sądownictwa administracyjnego w postaci ochrony publicznych praw podmiotowych (Papier 2010, 508; Holoubek 2013, 131). Stąd skarga do sądu administracyjnego nie ma i nie może mieć charakteru *actio popularis* (wnoszonej w celu ochrony interesu publicznego). Prawo wniesienia skargi ma natomiast – tak jak w Niemczech i Austrii – każdy, kto twierdzi, że jego prawa i interesy prawne zostały naruszone działaniem władzy publicznej (Chorwacja, Serbia, Litwa), czyje prawa lub uzasadnione interesy zostały bezpośrednio naruszone działaniem władzy publicznej (Węgry), czyje prawa, wolności lub słuszne interesy zostały naruszone działaniem władzy publicznej (Ukraina), kto ma w tym interes prawny (Polska).

We wszystkich bez wyjątku państwach młodej demokracji warunkiem dopuszczalności skargi jest wyczerpanie przysługujących na drodze administracyjnej środków odwoławczych¹⁰, które – mimo ich zniesienia w Austrii na mocy

¹⁰ Na temat środków odwoławczych w państwach byłej monarchii habsburskiej zob. Krawczyk 2021, 257–261.

Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012¹¹ – w innych europejskich systemach prawnych nadal spełniają swą ochronną, uzupełniającą względem drogi sądowej funkcję (Sydow, Neidhardt 2007, 155).

W postępowaniu sądowym pierwszej instancji w państwach młodej demokracji obowiązuje, tak jak w Niemczech i Austrii, zasada inkwizycyjności postępowania dowodowego (*Untersuchungsgrundsatz*) uzupełniona zasadą dyspozycyjności (*Dispositionsmaxime*), co oznacza, że sąd ma prawo i obowiązek, z urzędu lub na wniosek stron, przeprowadzać dowody. Prowadzenie przez sąd administracyjny postępowania dowodowego, niezależnie od przyjętej w tym kontekście zasady działania przez sąd z urzędu lub tylko na wniosek strony (szerzej Kaufmann 2002, *passim*, w szczególności – 370) znajduje uzasadnienie w obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, zakładającej pełną – faktyczną i prawną – kontrolę zaskarżonego działania administracji¹². W większości państw młodej demokracji warunek ten jest spełniony – zasadą jest szeroki zakres postępowania dowodowego (Węgry, Chorwacja, Serbia, Litwa, Ukraina, Kazachstan, Gruzja), wyjątkiem – uzupełniający jego charakter (Czechy) i/lub ograniczenie jego dopuszczalności do niektórych tylko dowodów (Polska, gdzie sąd może przeprowadzić tylko dowód uzupełniający z dokumentu). Dowody sąd przeprowadza na rozprawie.

Z zakresem postępowania dowodowego wiąże się rodzaj uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych. Możliwość orzekania merytorycznego można uznać za prawidłowość w tych systemach, gdzie sąd ma szerokie kompetencje do prowadzenia postępowania dowodowego (Węgry, Chorwacja, Serbia, Ukraina, Kazachstan, Gruzja, w pewnych sprawach Litwa), tam natomiast, gdzie zakres tego postępowania jest ograniczony, sąd orzeka kasacyjnie (Czechy, Polska). Wprawdzie pogląd o dopuszczalności orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne nie jest powszechnie akceptowany, to jednak obserwowane w ostatnich latach tendencje ustawodawcze, nie tylko w państwach młodej demokracji, dowodzą takiego właśnie kierunku zmian¹³. Nie ma wątpliwości co do możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w tych systemach, gdzie sądowa kontrola administracji była lub jest sprawowana w ramach sądownictwa powszechnego (Węgry, Ukraina, Kazachstan, Gruzja) lub było to uzasadnione względami tradycji (spory pełnej jurysdykcji w Serbii). Natomiast w państwach, gdzie sądownictwo administracyjne nie było powiązane z sądownictwem powszechnym, najczęściej dlatego, że jego model opierał się na wzorcu austriackim, zachowała się tradycyjna, wyłącznie kasacyjna koncepcja uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych – Czechy, Polska (Arnold, Cermak, Batista 2019,

¹¹ Za wyjątkiem w postaci spraw municypalnych – szerzej: Hohenecker 2015, 17.

¹² Przemawiają za tym argumenty przedstawione przez Jacka Chlebno i Wojciecha Piątka (Chlebny, Piątek 2021, 26–28).

¹³ Przykładem jest reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii – zob. Krawczyk 2013, 31–46.

1532)¹⁴. W Polsce uzasadnia się to tradycyjnie konstytucyjnym umocowaniem sądownictwa administracyjnego do sprawowania wyłącznie „kontroli” działań administracji – art. 184 Konstytucji RP (Zimmermann 2020, 70–72; odmienne – i moim zdaniem słusznie – Kmiecik 2015, 9–22). Problem zdaje się jednak tkwić gdzie indziej, co może potwierdzać przykład Chorwacji, gdzie proces zmiany modelu orzekania z wyłącznie kasacyjnego na merytoryczny przebiegał w praktyce z wielkim oporem, głównie ze strony środowiska sędziowskiego.

Jednym z istotnych kierunków przemian w państwach młodej demokracji jest także wprowadzenie niezbędnych ograniczeń w dostępie do sądu drugiej instancji – z uwagi na nadmierne przeciążenie sądów odwoławczych. Dopuszczalność takich rozwiązań zależy przede wszystkim od unormowań konstytucyjnych w danym państwie, z przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji, ani z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE nie wynika bowiem prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji¹⁵. Najbardziej rygorystyczne w tym względzie warunki przewidziano w polskiej konstytucji, która nie dopuszcza żadnych wyjątków od prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji¹⁶. Od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji przysługuje zatem w każdym przypadku skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Knysiak-Molczyk 2009, 426). Konstytucje innych państw, nie tylko młodej demokracji, nie ustanawiają aż tak rygorystycznych rozwiązań¹⁷. W systemie niemieckim, z typowym dlań trójstopniowym sądownictwem administracyjnym, i austriackim – z dwuinstancyjnym sądownictwem administracyjnym, obowiązuje koncepcja przyjęcia środka zaskarżenia do rozpoznania (*Zulassungsverfahren*), która umożliwia filtrowanie tych środków pod kątem wagi dla rozstrzygnięcia sprawy zarzucanych naruszeń prawa i znaczenia dla orzecznictwa wyłaniających się w sprawie kwestii prawnych¹⁸. Podobną metodą regulacji posłużono się w niektórych państwach młodej

¹⁴ Polskie sądy, mimo wyposażenia ich w bardzo ograniczone kompetencje do merytorycznego orzekania, nie korzystają z tych uprawnień (zob. obowiązujący od 15 sierpnia 2015 r. przepis art. 145a P.p.s.a., przewidujący możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, z wyjątkiem spraw uznaniowych) – szerzej: Piątek 2017, 19 i n.; Piątek, Skoczyła 2019, 24–25.

¹⁵ W art. 2 Protokołu 7 do EKPC prawo do odwołania do sądu wyższej instancji przewidziano wyłącznie w sprawach karnych (prawo to ma „każdy, kto został uznany przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa”), dopuszczając wyjątki od tej zasady w przypadku drobnych przestępstw lub gdy dana osoba była sądzona w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy lub została uznana za winną i skazana w wyniku zaskarżenia wyroku uniewinniającego sądu pierwszej instancji.

¹⁶ Zgodnie z art. 176 Konstytucji RP postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne (szerzej: Zieliński 1997, 26; Zieliński 2005, 8).

¹⁷ Zob. art. 133 ust. 4 konstytucji austriackiej, który szczegółowo określa warunki dopuszczalności przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania. Z kolei niemiecka Ustawa Zasadnicza nie wypowiada się w ogóle w kwestii dostępu do sądu drugiej instancji, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy (Seibert 2010, 2481).

¹⁸ Zob. art. 124 i n. oraz 132 i n. niemieckiej ustawy postępowaniu przed sądami administracyjnymi – *Vewaltungsgerichtsordnung* – *VwGO*, BGBl. I/1991 S. 686 oraz § 25a ust. 1 austriackiej

demokracji, wprowadzając w ten sposób ograniczenia w dostępie do drugiej i/lub trzeciej instancji (Węgry, Gruzja, Ukraina), w niektórych natomiast zastosowano inne klauzule ograniczające, przesądzające o niedopuszczalności środka zaskarżenia (Chorwacja, Czechy). W żadnym z tych państw, z wyjątkiem Polski (i – jak dotąd – Litwy, gdzie jednak obecnie trwają prace nad wprowadzeniem mechanizmu filtrowania środków odwoławczych), nie obowiązuje bezwzględne prawo do odwołania od wyroku sądu pierwszej instancji.

3. PRZYSZŁOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W EUROPIE

Obowiązek respektowania w państwach młodej demokracji wysokich standardów sądownictwa administracyjnego sprawia, że zanikają antagonizmy między różnymi koncepcjami i modelami sądowej kontroli administracji. Wspólną płaszczyznę rozwoju wyznacza konwencyjne i unijne prawo do skutecznej kontroli sądowej, co zbliża systemy państw młodej demokracji do starych demokracji europejskich (Sommermann 2019, 1770).

Przed prawodawcami państw młodej demokracji stoi jeszcze wiele wyzwań. Należy do nich przede wszystkim zachowanie balansu między wysokimi standardami proceduralnymi sądowej kontroli administracji a koniecznością zapewnienia efektywności (wydolności) sądownictwa administracyjnego. Wymaga to z pewnością uelastyczenia procedury sądownoadministracyjnej, m.in. poprzez wprowadzenie alternatywnych form rozstrzygania sporów, takich jak mediacja i ugoda. Wprawdzie nigdy nie będą one pełnić wiodącej roli w załatwianiu spraw skierowanych do sądu, ale mogą przyczynić się do odciążenia sądów. Przekonuje o tym przykład Niemiec, gdzie wypracowano wysoce efektywny model postępowania pojednawczego (*Güterichtermodell*; Krawczyk 2020, 201 i n.), który posłużył jako wzór rozwiązań tej kwestii w kilku państwach młodej demokracji (np. na Węgrzech i w Kazachstanie). W innych państwach przewidziano możliwość zawarcia ugody, która wymaga zatwierdzenia przez sąd (np. Chorwacja, Ukraina). Obie formy polubownego zakończenia sporu funkcjonują z powodzeniem również na Litwie. W Polsce nie ma możliwości zawarcia ugody, natomiast przepisy o mediacji, mimo ich nowelizacji, nie mają w praktyce żadnego znaczenia.

Inny poważny problem dotyczący efektywności sądownictwa administracyjnego wiąże się z coraz dalej posuniętym stopniem złożoności prawa administracyjnego materialnego i coraz większą w związku z tym specjalizacją organów administracyjnych. Wymaga to nie tylko specjalizacji sędziów sądów administracyjnych, ale także „specjalizacji procedury”. Jej przejawem są aktualne w wielu systemach prawnych szczególne tryby postępowania sądownoadministracyjnego,

ustawy o Trybunale Administracyjnym – *Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985* – VwGG, BGBl Nr 10/1985 ze zm.

powiązane czasem z rodzajami skarg (Ukraina, Gruzja, Kazachstan, Czechy, Polska). Wiele z nich zakłada możliwość rozpoznania sprawy przez jednego sędziego, często na posiedzeniu niejawnym, co może się przyczynić do przyspieszenia postępowania i oszczędności kosztów. Przykładem takiego szczególnego trybu, zorientowanego na przyspieszenie postępowania, jest znana w Niemczech procedura pilotażowa (*Musterverfahren*)¹⁹, zakładająca możliwość rozpoznania jednej z wielu tożsamyh spraw, które zostały wniesione do sądu, pozostałe zaś podlegają rozstrzygnięciu zgodnie z wyrokiem pilotażowym bez konieczności zachowania wszystkich rygorów procesowych. Tryb ten znany jest obecnie m.in. w Chorwacji, na Węgrzech i w Ukrainie.

Wspomniana złożoność prawa administracyjnego i wynikająca stąd specjalizacja organów administracyjnych wymaga poszanowania ich rozstrzygnięć, do których oceny sędziego sądu administracyjnego często jest merytorycznie nieprzygotowany (zwłaszcza w tych systemach, gdzie nie ma możliwości skorzystania z opinii biegłego). Uzasadnia to przekonanie, że kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych powinny być zróżnicowane – obowiązek kasacyjnego orzekania należałoby utrzymać wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba zachowania powściągliwości sędziowskiej z uwagi na wysoki stopień wiedzy specjalistycznej organu administracji (Bernatt 2017, 24 i n.). W takich sprawach podstawowa ochrona prawna powinna być zagwarantowana w postępowaniu administracyjnym, przed organami wyspecjalizowanymi²⁰. Obserwowane w tym zakresie tendencje europejskie dowodzą, że z uwagi na zakres specjalizacji prawa administracyjnego i konieczność posiadania wiedzy fachowej do rozstrzygnięcia spraw można mówić o renesansie administracyjnego postępowania odwoławczego²¹. Głoszone więc czasem poglądy o schyłku administracyjnego postępowania odwoławczego należy więc uznać za mocno przesadzone.

Ustanawianie wyspecjalizowanych organów odwoławczyh nie zwalnia, rzecz jasna, ustawodawcy z obowiązku dbałości o jakość kadry sędziowskiej. Występujące na tym tle problemy nominacji na sędziów osób niemających żadnego doświadczenia w orzekaniu, a często jedynie mizerne doświadczenie praktyczne (nie wspominając już o politycznym rodowodzie nowych sędziów) degraduje poziom orzecznictwa i prestiż całego sądownictwa administracyjnego. Jest to obecnie problem dostrzegany w wielu państwach młodej demokracji (np. Ukraina, Chorwacja, Kazachstan). Odrębnym przypadkiem jest Polska, gdzie degradacja systemu sądownictwa ma wymiar systemowy (Wawrzyniak 2021, s. 76 i n.; Świątkowski 2021, s. 5 i n.; Jaskiernia 2020, 91 i n.; Bojarski, Grajewski, Kremer, Ott, Żurek 2019) i sądownictwu administracyjnemu nie udało się uniknąć negatywnych tego skutków.

¹⁹ § 93a VwGO.

²⁰ Takimi jak np. brytyjskie trybunały administracyjne (zob. Sydow, Neidhardt 2007, 104–105).

²¹ Np. w sprawach wyrobów medycznych czy innych rozstrzyganych na podstawie ekspertyz (Sommermann 2019, 2005).

BIBLIOGRAFIA

- Arnold, Rainer. Albert Cermak. Markéta Řihová Batista. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1509–1545. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Barcik, Jacek. 2019. *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*. Warszawa: C.H.Beck.
- Bernatt, Maciej. 2017. „Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)”. *Państwo i Prawo* 1: 34–51.
- Bojarski, Łukasz. Krzysztof Grajewski. Jan Kremer. Gabriela Ott. Waldemar Żurek. Red. 2019. *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 17–36.
- Frändberg, Åke. 2014. *From Rechtsstaat to Universal Law-State. An Essay in Philosophical Jurisprudence*. Cham: Springer.
- Freise, Matthias. 2004. *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*. Münster: LIT.
- Gallina, Nicole. 2005. *Staat, institutioneller Wandel und staatliche Leistungsfähigkeit in der Ukraine. Eine Studie Zum Ukrainischen State Building Von 1991 Bis 2004*. Bern–Berlin–Bruxelles–Frankfurt am Main–New York–Oxford–Wien: Peter Lang.
- Garlicki, Leszek. 1990. „Wprowadzenie”. W *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*. Red. Leszek Garlicki. 8–33. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Grzegorzczak, Dawid. 2018. *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hengstschläger, Johannes. 2009. *Verwaltungsverfahrenrecht*. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Hofmann, Mahulena. 2008. *Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Hohenecker, Lukas. 2015. *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*. Wien: Jan Sramek Verlag KG.
- Holoubek, Michael. 2013. „Kognitionsbefugnis. Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. 127–143. Wien: Linde Verlag.
- Hülshörster, Stefan. 2008. *Recht im Umbruch: die Transformation des Rechtssystems in der Ukraine unter ausländischer Beratung*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Jaskiernia, Jerzy. 2011. „Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa”. *Państwo i Prawo* 11: 3–17.
- Jaskiernia, Jerzy. 2020. „70 lat Rady Europy. Nowe wyzwania w obszarze demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka”. *Państwo i Prawo* 3: 91–105.
- Kauder, Siegfried. 2012. „Deutsches Recht – ein Exportartikel”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ)*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 31–36. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Kaufmann, Marcel. 2002. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kmiecik, Zbigniew. 2015. „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz”. *Przegląd Legislacyjny* 2: 16–22.

- Knysiak-Molczyk, Hanna. 2009. *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Warszawa: LexisNexis.
- Kowalski, Michał. 2019. *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Krawczyk, Agnieszka. 2013. „Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii”. *Państwo i Prawo* 4: 31–46.
- Krawczyk, Agnieszka. 2015. „Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (proponycja regulacji)”. *Państwo i Prawo* 2: 100–114.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 22–73. Warszawa: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 6: 7–25.
- Krawczyk, Agnieszka. 2020. „Model postępowania mediacyjnego w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1: 201–212.
- Krawczyk, Agnieszka. 2021. „Dziedzictwo austriackiej myśli kodyfikacyjnej z perspektywy europejskiej”. W *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 249–263. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krawczyk, Agnieszka. 2021. „The Legacy of the Austrian Codification Thought – an European Perspective”. W *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 233–248. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Milkov, Dragan. 2016. „Die Verwaltungsverfahren in Serbien”. W *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. Red. Bernd Wieser, Armin Stolz. 485–527. Wien: Verlag Österreich.
- Papier, Hans-Jürgen. 2010. „Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt”. W *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*. Band VIII. Red. Josef Isensee, Paul Kirchhof. Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, Heidelberg.
- Pasenjuk, Oleksandr. 2012. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Stand und Perspektiven”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 221–234. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Piątek, Wojciech. 2017. „Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne”. *Państwo i Prawo* 1: 19–33.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Rogov, Igor. 2012. „Die Zusammenarbeit der IRZ-Stiftung mit kasachischen Institutionen”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 439–440. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Saletra, Wojciech. Janusz Jarośniński. Red. 2010. *Młode demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*. Kielce: Perpetuum Mobile.
- Sarnecki, Paweł. 1998. „Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie konstytucji RP”. W *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego. Materiały konferencji Gdańsk, 7–9 marca 1997 r.* Red. Kazimierz Działocha, Andrzej Pułło. 1–153. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- Seibert, Max-Jürgen. 2010. W *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*. Red. Helge Sodan, Jan Ziekow. 2469–2529. Baden-Baden: Nomos.
- Sodan, Helge. 2010. W *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*. Red. Helge Sodan, Jan Ziekow. 360–551. Baden-Baden: Nomos.
- Sommermann, Karl-Peter. 2019. „Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1735–1770. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Steinkühler, Martin. 2012. „Von Testpiloten und Verwaltungsrichtern”. W *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland*. Red. Stefan Hülshörster, Dirk Mirow. 209–220. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Sydow, Gernot. Stephan Neidhardt. 2007. *Verwaltungsinterner Rechtsschutz. Möglichkeiten und Grenzen in rechtsvergleichender Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Świątkowski, Andrzej Marian. 2021. „Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Sądowy* 10: 5–25.
- Taborowski, Maciej. 2019. *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tomuschat, Christian. 2019. „Völkerrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1815–1848. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Wawrzyniak, Jan. 2021. „Systemowa deprecjacja praworządności”. *Państwo i Prawo* 9: 67–85.
- Weber, Albrecht. 2008. „Rechtsstaatsprinzip als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip”. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 63: 267–292.
- Wiederin, Ewand. 2013. „Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. Wien: Linde Verlag.
- Winter, Gerd. 2010. „Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens”. *VerwArch* 101: 408–436.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1992. „Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej”. *Państwo i Prawo* 11: 23–35.
- Zieliński, Adam. 1997. „Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 11–12: 19–32.
- Zieliński, Adam. 2005. „Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego”. *Państwo i Prawo* 11: 3–16.
- Zimmermann, Jan. 2020. *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.