

Gernot Sydow*

 <https://orcid.org/0000-0002-8422-4567>

NIEMIECKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W UJĘCIU PRAWNOPORÓWNAWCZYM¹

Streszczenie. Opracowanie poświęcone jest analizie decyzji strukturalnych dotyczących sądownictwa administracyjnego w Niemczech na tle innych krajów europejskich. Koncentruje się w szczególności na strukturze instytucjonalnej sądownictwa administracyjnego i związanych z nim funkcjach. Odmiennie rozumienie zakresu sądownictwa administracyjnego przesądza o kształcie poszczególnych przepisów administracyjnego prawa procesowego, np. regulacji dotyczących dostępu do sądów i kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych. Dlatego niniejszy artykuł ma na celu ukazanie – z perspektywy prawnoporównawczej – procesów wzajemnego oddziaływania, czyli sposobu przyjęcia decyzji strukturalnych dotyczących sądownictwa administracyjnego oraz zwrócenie uwagi na różne tendencje rozwojowe charakterystyczne dla poszczególnych krajów.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne w Niemczech, funkcje sądownictwa administracyjnego, dostęp do sądu administracyjnego, uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych.

THE GERMAN ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN EUROPEAN COMPARATIVE LAW

Abstract. This study is devoted to analysing the structural decisions related to the administrative jurisdiction in Germany in comparison with other European countries. It focuses, in particular, on the institutional structure of the administrative jurisdiction and the functions associated with it to it. Different understanding of the scope of the administrative jurisdiction pre-determine how individual regulations of administrative procedural law are designed, for example, regulations concerning access to courts and the judicial powers of the administrative courts. Therefore, the article aims to demonstrate – from a comparative legal perspective – the processes of mutual interaction, namely

* Uniwersytet w Münster, gernot.sydow@uni-muenster.de

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

how the structural decisions made about the administrative jurisdiction have been received, and to highlight the different developmental trends characteristic of individual countries.

Keywords: administrative judiciary in Germany, functions of the administrative judiciary, access to the administrative court, judicial powers of administrative courts.

I. KONCEPCJE KSZTAŁTUJĄCE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE I ADMINISTRACYJNĄ OCHRONĘ PRAWNĄ W NIEMCZECH

1. PODSTAWOWE KONCEPCJE NIEMIECKIEGO PROCESU SADOWOADMINISTRACYJNEGO

Niemiecki system sądownictwa opiera się, podobnie jak większość kontynentalnych europejskich systemów sądowych, na sądownictwie wyspecjalizowanym: obok sądownictwa powszechnego i pracy istnieją trzy rodzaje wyspecjalizowanego sądownictwa prawa publicznego: sądownictwo administracyjne, socjalne i finansowe. Ponadto istnieje sądownictwo konstytucyjne na poziomie federalnym i krajowym.

Podstawą niemieckiego postępowania sadowoadministracyjnego jest obowiązująca od 1960 r. ustawa o sądownictwie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung* – ustawa z 21 stycznia 1960 r., BGBl. 1960 I, 17 ze zm.; dalej: VwGO). Przewiduje ona trzy instancje sądownictwa administracyjnego – od sądu administracyjnego (*Verwaltungsgericht*), przez Wyższy Sąd Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*) w każdym kraju związkowym, aż do Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*) w Lipsku. Cechą charakterystyczną przyjętej w Niemczech koncepcji jest ograniczenie dostępu do sądu administracyjnego przez ustanowienie warunku wykazania przez skarżącego, ewentualnie wnioskodawcę, możliwego naruszenia jego własnych praw (§ 42 II VwGO). Wyklucza to dopuszczalność skargi powszechnej w celu ochrony cudzych lub ponadjednostkowych interesów i sprzeciwia się istnieniu ogólnego roszczenia jednostki wobec państwa o wykonanie prawa. Indywidualne roszczenie o obiektywną kontrolę prawa jest zatem nie tylko nieznanie niemieckiej VwGO, ale również niepożądane i jako takie z nią sprzeczne. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest jednak wnoszenie, oprócz skarg o naruszenie, również skarg zbiorowych i skarg osób zainteresowanych (*Verbands- und Betroffenenklage*) (Wahl 2020, § 42 II, Rn. 10).

Ustawodawca wyróżnia wśród rodzajów skarg i wniosków, po pierwsze, środki kontroli czynności prawnych i faktycznych państwa, po drugie, sytuacje zaskarżenia, zobowiązania i stwierdzenia (ustalenia) związane z niepożądanym lub pożądanym działaniem lub zaniechaniem państwa, po trzecie – moment skorzystania z ochrony prawnej i wreszcie liczbę uczestników postępowania. Skarżący dysponuje obszernym instrumentarium z katalogu skarg przysługujących do sądu administracyjnego: oprócz skargi o uchylenie, zobowiązanie, stwierdzenie-

nie, ogólnej skargi o świadczenie i o stwierdzenie niezgodności z prawem aktu już uchylonego (*Anfechtungs-, Verpflichtungs-, Feststellungs-, allgemeiner Leistungs- und Fortsetzungsfeststellungsklage*) na szczególną uwagę zasługuje procedura kontroli norm (*Normenkontrollverfahren*) (§ 47 VwGO). Jako obiektywna procedura sprzeciwu prawnego umożliwia ona wyjątkowo sądową kontrolę powszechnie obowiązujących aktów prawnych, mianowicie federalnych i krajowych rozporządzeń i zarządzeń, przez Wyższy Sąd Administracyjny. Uprawnienie do wniesienia wniosku w tej sprawie jest jednak ograniczone do przypadków wniesienia przez jednostkę roszczenia z powodu naruszenia jej publicznego prawa podmiotowego.

Praktyczne znaczenie dla sumarycznej kontroli żądania obywatela ma także, obok postępowania w sprawie głównej, tymczasowa ochrona prawna (*einstweilige Rechtsschutz*). Wprawdzie, co do zasady, skargi do sądu administracyjnego mają według VwGO skutek zawieszający, jednak biorąc pod uwagę liczne wyjątki od tej zasady, uwzględnienie w praktyce przewidzianego w art. 19 IV niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG*) wymogu skutecznej ochrony prawnej przesądziło o przyjęciu w VwGO odpowiedników tymczasowej ochrony prawnej w każdym postępowaniu w sprawie głównej.

2. HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU NIEMIECKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

2.1. Spory o administracyjną ochronę prawną w XVIII i XIX w.

W XVIII w. kwestie ustanowienia sądów na szczeblu krajowym, doprecyzowania sądowych kompetencji i uporządkowania sądowych instancji należały do postulatów racjonalnej organizacji państwa. Szczególnie problematyczne w tym kontekście okazały się rozstrzygnięcia władzy książęcej: „Biada państwu, w którym sam książę chciał sprawować władzę sędziowską” (Schelhaß 2009, *passim*). Wielu władców krajowych uzasadniało dopuszczalność tych rozstrzygnięć twierdzeniem o posiadaniu niepodzielnej władzy państwowej na swoim terytorium i wynikającym stąd prawem do uchylania orzeczeń sądowych².

W odniesieniu do kompetencji sędziowskich XVIII w. głównym przedmiotem dyskusji było rozgraniczenie spraw policyjnych i sądowych (Strube 1733; Neurath 1791; Schelhaß 1795). Niedające się zakwalifikować jako sądowe sprawy policyjne były zwykle definiowane przez stanowiące oś przedmiotu sporu wspólne dobro (*Allgemeinwohlbezug*). Spór prawny był uważany za sprawę

² Pod pojęciem „Kabinettsjustiz” ujmowano różne zjawiska: rozstrzygnięcia przez władzę osobiście, przez radę gabinetową i wreszcie przez kolegiąlną radę decyzyjną władcy – ostatnią formę niektórzy autorzy uważali za dopuszczalną, gdyż mogła zagwarantować sądowe rozpatrzenie sprawy; przegląd rozbieżnych w tym zakresie poglądów prezentuje (Schick 1802, 122 i n.).

sądową, jeżeli skarżący mógł powołać się na prawo nabyte lub przyznany mu przywilej³. Także w XIX w. kontrola prawna administracji pozostawała przedmiotem dyskusji prawno-politycznych jako kwestia ochrony prawnej przed władczymi działaniami administracji (Pfizer 1828; Minnigerode 1835; Weiler 1830). Zapoczątkowany w XVIII w. spór o rozgraniczenie spraw policyjnych i sądowych został następnie zdominowany przez instytucjonalną kwestię udzielania ochrony prawnej przez istniejące sądy albo przez nowe, wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne. Po intensywnych sporach w początkach XIX w. ustawodawstwo większości krajów odstąpiło od koncepcji państwa sądowego, zgodnie z którą sądy powinny sprawować wymiar sprawiedliwości nie tylko w sprawach cywilnych i karnych, ale także zapewniać ochronę prawną przed działaniami administracji⁴.

2.2. System rekursu według modelu francuskiego

W centrum rozwoju niemieckiego prawa w XIX w. pozostawała przez długi czas budowa sformalizowanego wewnątrzadministracyjnego postępowania odwoławczego. Instytucje stworzone przez Rewolucję Francuską nadały owemu administracyjnemu wymiarowi sprawiedliwości (*Administrativjustiz*) pożądany kształt, w zasadzie państwa prawnego znalazł on natomiast niezależną podstawę teoretyczną (Stahl 1856, 256f.). Przykładem rządów prawa *par excellence* w okresie przed rewolucją marcową 1848 r. jest wymiar sprawiedliwości administracyjnej Wirtembergii ukształtowany tam już w XIX w. (Sarwey 1880, 255 i n.; Bühler Tübingen 1911, 73 i n.; Linder 1940, *passim*; Magerl 1966, *passim*; Reimold 1985, *passim*). Konstytucja Wirtembergii z 1819 r. unormowała podstawy jurysdykcji administracyjnej Tajnej Rady.

2.3. Ustanowienie własnego sądownictwa administracyjnego od 1848 r.

W drugiej połowie XIX w. sądownictwo administracyjne okazało się koncepcją ochrony prawnej najlepiej wpisującą się w rozumienie ówczesnego państwa, i to zarówno wobec wymagań państwa sądowego, jak i istniejącego wymiaru sprawiedliwości administracyjnej. Umożliwiła ona połączenie zasad, które dotąd uważano za przeciwieństwa, a mianowicie rekrutację sędziów administracyjnych

³ „Causa politica degenerat in causam iustitiae, si de iure quaesito partium quaestio fuerit. De hoc iure quaestio aut Princeps cum subditis, aut subditi inter se litigant. [...] Causa non est politica, sed iudiciaria, ubi non tam de usibus publicis, quam de iure singulorum quaestio est” (Schreiber 1739, 66, 71).

⁴ Znanymi przedstawicielami odmiennego stanowiska byli zwolennicy koncepcji państwa sądowego – heidelberski profesor Karl Josef Anton Mittermaier, prezes trybunału Wielkiego Księstwa Hesji Ludwig von Minnigerode i sędzia heskiego Wyższego Sądu Apelacyjnego Burkhard Wilhelm Pfeiffer, a także inni wybitni liberałowie, tacy jak Paul Johann Anselm von Feuerbach i Philipp Jakob Siebenpfeiffer. Przeciwnie stanowiska prezentowali m.in. sędzia badeńskiego sądu Georg Freiherr von Weiler oraz naczelny dyrektor Wyższego Trybunału Wirtembergii Karl von Pfizer, którzy twierdzili, że celem powinno być praworządne ukształtowanie ustanowienie praworządności w administracyjnym wymiarze sprawiedliwości, a nie jego pokonanie.

uważano za przeciwieństwa, a mianowicie rekrutację sędziów administracyjnych z administracji, ale z osobistą i merytoryczną niezawisłością tak jak sędziowie sądów powszechnych, jak również obowiązywanie zasady ustalania stanu faktycznego z urzędu, ale w postępowaniu publicznym i ustnym przez przejście gwarancji procesowych z procesu cywilnego (Sydow 2000, 134 i n., 153 i n.).

Pierwsze projekty dotyczące sądownictwa administracyjnego zostały opracowane w okresie rewolucyjnym na przełomie lat 1848–1849⁵. Oprócz obrad Badeńskiej Izby Deputowanych od lipca 1848 r. w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, która miała doprowadzić do powołania sądu zwanego „Trybunałem Administracyjnym” (*Verwaltungsgerichtshof*), w czasie rewolucji badeńskiej 1848–1849 dyskutowany był projekt legislacyjny dotyczący powołania specjalnych rad podatkowych i podatkowych sądów przysięgłych (*Steuerschwurgerichte*). W tym samym czasie w Wirtembergii podjęto również wysiłki w celu utworzenia własnego trybunału do spraw administracyjnych. Koncepcja niezależnego sądownictwa administracyjnego została ponownie podjęta po upadku rewolucji 1848–1849 i została zrealizowana 15 lat później. Ustawodawstwo badeńskie z 1863 r. zapoczątkowało działania legislacyjne zmierzające do powołania sądownictwa administracyjnego w wielu krajach niemieckich: w Prusach (1872–1875)⁶, Wielkim Księstwie Heskim (1874–1875)⁷, Austrii (1875; Grünwald 1875; Ulbrich 1875, 88 i n.; Ulbrich 1874, 71 i n.), Wirtembergii (1876) i Bawarii (1878). Ostatnim większym krajem niemieckim z sukcesem na tym polu była Saksonia, która ustanowiła sądownictwo administracyjne w 1900 r. Ogólnie rzecz ujmując, można zauważyć wartość odnotowania zbieżność w ustawodawstwie dotyczącym sądownictwa administracyjnego. Z punktu widzenia polityki wewnętrznej wprowadzenie sądownictwa administracyjnego było wyjściem z nierozwiązanego dotąd napięcia między koncepcją państwa sądowego i administracyjnego wymiaru sprawiedliwości. Uwzględniało ono liberalne postulaty organizacyjnego rozdziału administracji od orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego oraz sprzeciw wobec wkraczania trzeciej władzy w działalność administracyjną ukierunkowaną na ochronę dobra wspólnego. W tym kontekście utworzenie nowego sądownictwa oznaczało „osiągnięcie wewnątrzpolitycznego pojednania” (*innenpolitische Versöhnungsleistung*; Held-Daab 1996, 101).

⁵ Projekt ustawy o utworzeniu Trybunału Administracyjnego, Protokół II Izby Zgromadzenia Stanowego Wielkiego Księstwa Badenii 1847–1848 – Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, Protokolle der 2. Kammer der Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden 1847/48, 8. Beilagenheft, S. 209f. (Sitzung vom 13. November 1848).

⁶ Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872, preuß. GS 1872, S. 661 i n.; Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen vom 3. Juli 1875, preuß. GS 1875, S. 375 i n.

⁷ Gesetz vom 12. Juni 1874, die innere Verwaltung und Vertretung der Kreise und Provinzen betreffend, Hess. Reg.-Bl. 1874, S. 251 i n., und Gesetz vom 11. Januar 1875, das oberste Verwaltungsgericht betreffend, Hess. Reg.-Bl. 1875, S. 45 i n.; vgl. zu Hessen auch G. Kahr, Das bayrische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, 1879, S. 45 i n.

II. NIEMIECKA KONCEPCJA OCHRONY PRAWNEJ W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH W UJĘCIU PRAWNOPORÓWNAWCZYM

1. PRÓBY UPORZĄDKOWANIA UJĘCIA PRAWNOPORÓWNAWCZEGO PRZEZ STWORZENIE TYPOLOGII

Rozpowszechnione głównie w porównawczym prawie cywilnym doktryny (krytycznie: Kischel 2015, 217 i n.) znajdują pewną analogię w porównawczym prawie administracyjnym w opisie typów administrowania, które określane są również jako „modele administracyjne” (przykładowo Cassese 2011, § 41, Rn. 8 i n.; Auby 2011, § 56, Rn. 7 i n.). Podobnie jak w przypadku opisu systemów prawnych, podejście typologiczne służy sprowadzeniu dużej liczby krajowych porządków prawa administracyjnego do możliwej do opanowania liczby grup porównawczych, opracowaniu charakterystyk definiujących typ oraz opisaniu historycznych uwarunkowań rozwojowych w postaci genealogii.

W ramach tego podejścia typologicznego istnieje względna zgoda co do tego, że francuski system prawa administracyjnego i przyjęty w nim system ochrony prawnej stanowi pierwszy typ administrowania, który wywarł trwały wpływ na systemy prawne wielu innych państw. Należą do nich kraje romańskie: Włochy, Hiszpania i Portugalia, ale także Niemcy i Szwecja (Auby 2011, § 56, Rn. 7 i n.).

Systemowi francuskiemu przeciwstawia się zwykle drugi typ – angielski porządek prawa administracyjnego, z charakterystycznymi dlań rozwiązaniami i kulminacyjnym punktem rozwoju przesuniętym o ponad sto lat. Pomimo niezależności szkockiego systemu prawnego, prawo angielskie w obszarze prawa administracyjnego – w przeciwieństwie do obszarów prawa cywilnego i karnego – można w dużej mierze utożsamiać z brytyjskim prawem administracyjnym. Na tym jednak kończy się twórcze oddziaływanie angielskiego prawa administracyjnego. System prawny prawa zwyczajowego nie stanowi układu odniesienia, w ramach którego można by wskazać wspólne z nim cechy innych administracyjnych systemów prawnych. W szczególności amerykańskie prawo administracyjne powstało na mocy prawa zwyczajowego (Lepsius 1997, *passim*), ale amerykańskie prawo administracyjne rozwinęło się znacznie wcześniej niż angielskie prawo administracyjne i administracyjna ochrona prawna i jest od niego treściowo niezależne.

O ile podejście typologiczne umożliwia dokonanie wstępnych klasyfikacji, to jednak stoi ono na przeszkodzie dokonaniu dalej idących porównań. Tworzenie typologii opiera się na poszukiwaniu podobieństwa pomiędzy poszczególnymi administracyjnymi systemami prawnymi, jak również na eksponowaniu różnic pomiędzy porządkami prawnymi ułożonymi w ramach różnych modeli. Stwarza to ryzyko przecenienia poszczególnych aspektów służących rozgraniczeniu wyróżnionych modeli w celu uzyskania lepszego kontrastu. Równoległe zmiany

w różnych systemach prawnych nie pomagają w tworzeniu typologii, a zatem istnieje ryzyko pominięcia ich znaczenia. Wobec tego problemu metodologicznego, rozwiązania kształtujące sądownictwo administracyjne pod względem jego funkcji i konstrukcji instytucjonalno-organizacyjnej nie są badane na podstawie typu charakterystycznego dla danego kraju, ale na podstawie kwestii rzeczowych (faktycznych).

2. ADMINISTRACYJNA OCHRONA PRAWNA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

2.1. Francuskie sądownictwo administracyjne

We Francji doktryna o podziale władzy interpretowana jest od czasów Rewolucji Francuskiej jako zasada ścisłego podziału władzy, która określa dwukierunkową relację władzy wykonawczej i sądowniczej. W tej interpretacji zasada podziału władzy gwarantowała z jednej strony niezależność sądów od wpływów władzy wykonawczej, z drugiej zaś stanęła na przeszkodzie sądowej kontroli działań władzy wykonawczej. Takie rozumienie zasady podziału władzy zostało zapisane w prawie w sierpniu 1790 r.:

Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les tribunaux judiciaires ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations du corps administratif, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (art. 13 ustawy z 16./24. sierpnia 1790 r. o organizacji sądownictwa).

Stworzenie systemu ochrony prawnej spełniającego te wymagania było dziełem Napoleona, który dokonał reorganizacji administracji francuskiej w czasach rewolucyjnych. Konstytucja konsularna ze stycznia 1800 r. ustanowiła *Conseil d'Etat* głównie jako organ doradczy⁸. Jedną z jej dziewięciu sekcji, *section du contentieux*, do dziś sprawuje władzę sądowniczą w sprawach administracyjnych. *Conseil d'Etat* jest częścią władzy wykonawczej państwa. Do 1872 r. formalnie nie sprawowała ona sądowej kontroli administracji we własnym imieniu, a jedynie przygotowywała decyzje głowy państwa (*justice retenue*). Nawet po utworzeniu sądów administracyjnych (*tribunaux administratifs*) w 1953 r. i wyższych sądów administracyjnych (*cours administratives d'appel*) w latach 1987–1989, a także po znacznym ograniczeniu funkcji *Conseil d'Etat* do funkcji sądu kasacyjnego, francuskie sądownictwo administracyjne pozostało niezależną wprawdzie, ale nadal częścią władzy wykonawczej, która nie jest zaliczana do *autorité judiciaire* (Classen 1996, 13).

⁸ O jego wpływie na tendencje rozwojowe poza Francją zob. Gaillet 2013, 793 i n.

Francuski model ochrony prawnej różnił się od niemieckiego nie tylko teoretyczną podstawą, ale także ścisłym rozumieniem zasady podziału władzy i wynikających z niej konsekwencji, dotyczących przede wszystkim dwóch kwestii, w tym: po pierwsze, wyraźnego zorientowania na wyłączną kontrolę pod względem legalności (*legalité*), a przez to koncentracji na proceduralnym celu w postaci ochrony obiektywnego porządku prawnego. Oprócz tej funkcji francuskie sądownictwo administracyjne pełni obecnie również funkcję chroniącą prawa podstawowe i jednostki, ale jest to bardziej rola wzmacniająca kontrolę obiektywnego porządku prawnego, niż ją ograniczająca (Classen 1996, 19, 57 i n.) – w odróżnieniu od przyjętych w Niemczech równocześnie z ustanowieniem sądownictwa administracyjnego przepisów § 42 ust. 2 i 113 ust. 1 pkt 5 VwGO.

Drugą różnicą jest tradycyjna koncentracja francuskiego procesu sądowniczo-administracyjnego na kasacyjnej lub anulacyjnej kompetencji orzeczniczej, podczas gdy w Niemczech nie było zasadniczych zastrzeżeń co do dopuszczalności rozpatrywania skarg o zasądzenie, zwłaszcza roszczeń o zobowiązanie administracji do podjęcia czynności władczej⁹. Jeśli chodzi o zakres sądowej kontroli, francuska wizja ochrony prawnej w sprawach administracyjnych nie różniła się zasadniczo od tego, co dyskutowano i praktykowano w Niemczech pod koniec XIX w. w ramach – kompleksowej – koncepcji kontroli uznania administracyjnego¹⁰.

2.2. Ochrona prawna w sprawach administracyjnych w Anglii

W przeciwieństwie do Francji prawna tradycja Anglii ukształtowała się pod wpływem doktryny suwerenności parlamentarnej, zasady *rule of law* oraz ekspozowania indywidualnej pozycji prawnej jednostki. System angielski był w Niemczech dobrze znany już pod koniec XIX w. dzięki opracowaniom Rudolpha von Gneista¹¹, natomiast jego założenia wyłożył w 1885 r. Albert Venn Dicey, którego prace ukształtowały myślenie prawne kilku pokoleń angielskich prawników. Koncepcja *rule of law* Diceya miała kluczowe znaczenie dla angielskiego prawa administracyjnego i możliwości ochrony prawnej. Podsumował on ją w trzech punktach (Dicey 1908; krytycznie Riedel 1974, 231 i n.): po pierwsze *rule of law* to przede wszystkim dominacja prawa, która wyklucza arbitralność i dalsze istnienie swobodnego uznania. Po drugie, *rule of law* oznacza równość wobec prawa nie tylko w stosunkach między obywatelami, ale także między obywatelami

⁹ Na temat francuskiego systemu skarg: Classen 1996, 19 i n.

¹⁰ Na temat zakresu kontroli sądowej we Francji szeroko i w ujęciu historycznym: Classen 1996, 141 i n.; na temat sądowej kontroli uznania administracyjnego w Niemczech pod koniec XIX w.: Ibler 1996, *passim*; Remmert 1995, w szczególności 125 i n.

¹¹ Gneist 1860 – publikacja wydana ponownie w latach 1867–1871 pod zmienionym tytułem; wartość tej pracy jest obecnie sporna: zob. Heyen 1996, 180; z nowszej literatury zob.: Riedel 1976, 174 i n.; Aris 1963, 369 i n. (w szczególności 373 i n.), jak również na temat aktualnych tendencji rozwojowych zob. Spoerr 1991, 25 i n.

a administracją; wyklucza to wyłączenie działań administracji spod mocy prawa powszechnego i podporządkowanie ich szczególnemu prawu administracyjnemu. Albert Venn Dicey stwierdził w związku z tym, że angielskie rozumienie prawa wyklucza istnienie szczególnego prawa administracyjnego i odrębnych sądów administracyjnych. Wreszcie, po trzecie, *rule of law* oznacza, że prawo konstytucyjne nie może być źródłem praw podstawowych, ale konsekwencją praw indywidualnych „as defined and enforced by the Courts” (Dicey 2013, 199)¹².

Systemy prawne prawa zwyczajowego nie znają sądownictwa wyspecjalizowanego, w szczególności sądownictwa administracyjnego. W Wielkiej Brytanii ochronę prawną przed władzą wykonawczą zapewniają sądy *common-law*. Od października 2000 r. obowiązuje tam nowe prawo procesowe, uwzględniające różne środki zaskarżenia *common-law* i tradycyjne *prerogative remedies*¹³. Brak w tradycji *common-law* zinstytucjonalizowanego sądownictwa wyspecjalizowanego nie oznacza jednak rezygnacji z rzeczowej specjalizacji w ramach wymiaru sprawiedliwości. Pierwszą instancją w postępowaniu *judicial-review* jest w Anglii określany mianem *Administrative Court* sąd stanowiący część *High Court of Justice*, drugą instancją jest natomiast *Court of Appeal*. Najwyższą instancją jest brytyjski *Supreme Court*. W Wielkiej Brytanii przyjęto rzeczową specjalizację, przede wszystkim przez rozbudowany, obejmujący dwie instancje system trybunałów (Sydow, Neidhardt 2007, 101 i n.), z naciskiem na prawo socjalne i podatkowe. Trybunały brytyjskie przejmują w ten sposób funkcje wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnego, przez co istnieją w tym względzie podobieństwa z niemieckim sądownictwem administracyjnym socjalnym i finansowym.

To że sądy brytyjskie korzystały pierwotnie, zgodnie z koncepcją monistyczną, z monarchicznego prawa do sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁴ i nie posiadały własnych konstytucyjnie określonych kompetencji jest do dziś widoczne w kształcie postępowania *judicial-review*. Funkcją tego postępowania jest udzielenie ochrony prawnej w sprawach administracyjnych; zwraca jednak uwagę to, że nie jest to postępowanie z inicjatywy skarżącego wobec organu wydającego akt administracyjny, ale postępowanie Korony przeciwko podległej mu administracji; działający w imieniu Korony sąd nakazuje właściwemu organowi administracji, na wniosek skarżącego, uchylene zastosowanego środka lub innej czynności¹⁵.

¹² Albert Venn Dicey wielokrotnie przeciwstawiał angielską rzeczywistość prawną francuskiej tradycji specjalnego, przekazanego trybunałom administracyjnym prawa administracyjnego (Dicey 2013, 198, 199 i ponownie w rozdziale XII).

¹³ Dalsze zmiany przez Civil Procedures (Amendment) Rules 2003 und die Civil Procedure (Modification of Supreme Court Act 1981) Order 2004.

¹⁴ Na temat stopniowej emancypacji sądów z Korony: Müßig 2018, 29.

¹⁵ Tradycyjny zapis: R v. B, ex parte A (R für Rex/Regina, A jest skarżącym, B natomiast organem władzy wykonawczej, przeciwko któremu skierowana jest skarga); w 2001 r. zmodyfikowany, ale zasadniczo niezmieniony: R (on the application of A) v. B; tymczasem jeszcze silniej jako

Strukturalnie jest to pierwotna kompetencja monarchy, która obecnie jest wykonywana przez niezależne sądy.

W nauce, zwłaszcza w opracowaniach Paula Craiga, podkreśla się ciągły, zapoczątkowany kilka wieków wstecz rozwój właśnie tych instytucji prawnych, które obecnie zaliczane są do istotnych elementów brytyjskiego prawa administracyjnego, w szczególności *judicial review* (Craig 2015, 25 i n., z licznymi, sięgającymi 1600 r. wyrokami). Fakt, że liczba tych postępowań wzrosła dopiero w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, nie wynikał z braku znaczenia czy nawet istnienia *judicial review* w sferze sądowej kontroli czynności administracji w minionym czasie, lecz – jak wyjaśnia Paul Craig – ze znacznie mniejszej dotąd liczby ludności i niższego w związku z tym poziomu aktywności administracji. Temu pogładowi nie sposób nic zarzucić, zwłaszcza że rozszerzenie kontroli sądowej w trybie *judicial review* na wykonywanie *prerogative powers* i wyraźne ukształtowanie kryteriów tej kontroli miały miejsce dopiero niedawno. Niemniej pogląd Alberta Venn Diceya o braku *administrative law* należy rozumieć raczej jako brak wydzielonej dziedziny prawa, a nie jako całkowity brak instytucji prawnych i możliwości ochrony prawnej w sprawach administracyjnych.

2.3. Rozwój ochrony prawnej w sprawach administracyjnych we Włoszech

Rozwój ochrony prawnej w sprawach administracyjnych we Włoszech (Manori 1990, 139 i n.) przebiegał początkowo odmiennie niż w Niemczech końca XIX w.: do zjednoczenia Włoch w poszczególnych państwach włoskich istniały oparte na francuskim modelu *tribunali del contenzioso amministrativo* trybunały do spraw postępowania administracyjnego spornego, które wprawdzie organizacyjne nie były ściśle oddzielone od administracji aktywnej, ale w istocie były od niej w dużej mierze niezależne. Ich działalność ograniczała się do kontroli prawnej i konkurowała z rozbudowanym systemem odwoławczym (rekursu administracyjnego). Reformy napoleońskie stworzyły zdumiewająco jednolite struktury nie tylko w państwach konfederacji reńskiej, ale także we Włoszech, nawet jeśli państwa włoskie różniły się szczególnym kształtem ich typu podstawowego.

Włoskie państwo narodowe, które w przeciwieństwie do Cesarstwa Niemieckiego miało kompetencje do ujednoczenia ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, całkowicie zerwało z dotychczasową tradycją w 1865 r.: trybunały administracyjne zniesiono, a ich kompetencje w zakresie administracji ogólnej, prawa podatkowego i wykroczeń zostały przekazane sądom powszechnym, a mianowicie *tribunali di circondario* w pierwszej instancji i *corti di appello* w drugiej. Tym samym Włochy od 1865 r. zdecydowały się na opcję państwa sądowego. Kryterium rozgraniczenia wymiaru sprawiedliwości i administracji stała się dychotomia *diritto/interesse*, która do 1865 r. służyła rozróżnianiu między administracją

postępowanie kontradyktoryjne między skarżącym a organem wyrażające się w zapisie: R (on the application of A) (Appellant) v. B (Respondent).

czynną a sporem administracyjnym – wedle formuły znanej z dyskusji niemieckiej. Prawie trzy dekady później koncepcja ta została zrewidowana i powołano ponownie specjalne sądownictwo administracyjne.

2.4. Holandia

Prawo holenderskie kształtowało się pod wpływem rozwiązań prawa włoskiego, ale na jego kształt wpływały przez długi czas również wzorce francuskie. Po odbudowie jego państwowości i odzyskaniu niepodległości w 1814 r. utworzono tam radę stanu – *Raad van State* – początkowo z uprawnieniami wyłącznie doradczymi. Wydana w 1861 r. uchwała Rady Stanu odpowiadała zasadniczo francuskiej ustawie o *Conseil d'Etat* z 1845 r.: rząd odmówił wprowadzenia sądowej kontroli aktów administracyjnych, a zamiast tego umożliwił ich kontrolę przez Radę Stanu w postępowaniu zbliżonym do procesu sądowego (Jong 1990, 173 i n., 174 i n.). Pozostając pod wpływem niemieckiego ustawodawstwa wprowadzającego sądownictwo administracyjne, Johan Theodoor Buys, liberalny profesor prawa publicznego na Uniwersytecie w Lejdzie i członek różnych komisji reformatorskich, podjął w latach 80. i 90. XIX w. starania o podjęcie podobnych reform instytucjonalnych w Holandii. Mimo trwających przez dziesięciolecia dyskusji nie zdecydowano się tam jednak na wprowadzenie sądownictwa administracyjnego ogólnego, poprzestając na sądownictwie administracyjnym szczególnym (sądownictwo socjalne – 1902 r., sądownictwo podatkowe – 1925 r., sądy służby cywilnej – 1929 r.).

III. WNIOSKI: UKSZTAŁTOWANIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNOPORÓWNAWCZEJ

1. WPLYW ZASAD KONSTITUCYJNYCH I ROZUMIENIA PAŃSTWA NA KSZTAŁT SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Analiza porównawcza dowodzi zależności między instytucjonalnym ukształtowaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej w sprawach administracyjnych a zasadami konstytucyjnymi i podstawowym rozumieniem państwa. I tak, we Francji i Anglii zasada podziału władzy czy doktryna *rule of law* i zwierzchnictwa parlamentu ukształtowały strukturę ochrony prawnej w sprawach administracyjnych. Natomiast w Niemczech końca XIX w. dyskusje prawno-polityczne i ustawodawstwo, i to w zasadzie we wszystkich krajach niemieckich, zdeterminowane były przede wszystkim przez trzy zasady:

1) zasadę monarchiczną, która uniemożliwiała przyjęcie restrykcyjnego rozumienia francuskiej doktryny podziału władzy;

2) zasadę ścisłej konfrontacji i rozdziału państwa od społeczeństwa, co z jednej strony wymagało zagwarantowania ochrony prawnej w sprawach

administracyjnych w celu ochrony sfery swobodnego rozwoju osobistego i ekonomicznego jednostki, ale z drugiej – także zapewnienia swobody działania zobowiązanej do ochrony dobra wspólnego administracji;

3) zasadę państwa prawnego, zgodnie z którą w Niemczech ochrony wolności nie szukano w demokratycznej legitymizacji władzy państwowej, ale w związaniu administracji prawem i kontroli jej działań w postępowaniu sądowym.

Kształt niemieckiego sądownictwa administracyjnego nadany mu przez ustawodawstwo niemal wszystkich państw niemieckich w ostatnich dziesięcioleciach XIX w. odpowiadał tym wymaganiom. Zdołało ono przetrwać konstytucję monarchii konstytucyjnej, w której tkwią jego korzenie, i tym samym stać się koncepcją ochrony prawnej aktualną w Niemczech do dziś.

2. FUNKCJE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Na pytanie o funkcje sądownictwa administracyjnego odpowiada się różnie w różnych systemach prawnych. Niemieckie prawo o postępowaniu sądowniczym koncentruje się na ochronie publicznych praw podmiotowych. W porównaniu z innymi systemami prawnymi oznacza to, że, po pierwsze, w przeciwieństwie do, na przykład, francuskiego prawa procesowego administracyjnego to nie ochrona obiektywnego porządku prawnego stanowi centrum funkcji sądu administracyjnego, ale subiektywna ochrona prawna. Po drugie, w prawie niemieckim zawsze chodzi o ochronę podmiotowych praw skarżącego, podczas gdy przykładowo dyskusja w nauce brytyjskiej dotyczy instrumentów *administrative justice*, które niekoniecznie służą ochronie uzasadnionych praw jednostki względem administracji, ale raczej możliwe najprostszej realizacji indywidualnych interesów. Obejmuje to np. mechanizmy ochrony uruchamiane za pośrednictwem ombudsmenów lub komisarzy parlamentarnych¹⁶. Jedną z podstawowych zasad *Citizen's Charter* było wprowadzenie łatwo dostępnych mechanizmów składania skarg na wszystko, co mogłoby wyglądać na *maladministration*¹⁷.

Te różne koncepcje funkcji sądownictwa (administracyjnego) przejawiają się w zróżnicowanych regulacjach dotyczących dostępu do sądu lub dostępu do innych instytucji, które mogą stanowić środek odwoławczy, jeśli obywatel uzna, że jego interesy są zagrożone decyzją administracyjną. Przeważająca w Niemczech tendencja do znoszenia wewnątrzadministracyjnego postępowania odwoławczego

¹⁶ Na temat koncepcji *administrative justice*: Buck, Kirkham, Thompson 2011, 53.

¹⁷ Wstęp do „well publicised and easy to use complaints procedures with independent review wherever possible”. Cel ten został skonkretyzowany kilkakrotnie: Citizens' Charter Unit, Complaints Task Force, Effective Complaints Systems: Principles and Checklist, 1993, Citizens' Charter Unit, Complaints Task Force, Good Practice Guide, 1995, sowie Cabinet Office, Office of Public Service, Complaints Review Arrangements in Public Services, 1997.

doprowadziła do koncentracji ochrony prawnej w sprawach administracyjnych na sądownictwie administracyjnym¹⁸. Biorąc to pod uwagę można stwierdzić, że w wielu innych systemach prawnych różne formy wewnątrzadministracyjnej lub przynajmniej zbliżonej do administracyjnej ochrony prawnej mają o wiele większe znaczenie (szerzej Sydow, Neidhardt 2007).

W zależności od systemu prawnego można wskazać znaczne różnice w zakresie dostępu do sądu i warunków jego dopuszczalności: chodzi tu o dopuszczalność *actio popularis*, np. w celu dochodzenia ponadindywidualnych interesów w prawie ochrony środowiska i klimatu, ale także warunków indywidualnego dostępu do sądu. Wymagania dotyczące stwierdzenia naruszenia podmiotowego prawa publicznego, *locus standi*, ewentualnie *standing* albo *intérêt pour agir* locus standi różnią się znacznie. W tym względzie niemieckie prawo o postępowaniu sądowniczym jest zdecydowanie bardziej restrykcyjne niż w innych państwach i zawsze wymaga stwierdzenia naruszenia prawa publicznego podmiotowego jako podstawowego warunku dostępu do sądu (§ 42 II VwGO).

3. INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNY KSZTAŁT SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Pod względem instytucjonalnym i organizacyjnym widoczne są różnice między systemami prawnymi, którym obok sądownictwa powszechnego znane jest odrębne sądownictwo administracyjne (i ewentualnie inne wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne) a państwami o jednolitej strukturze sądownictwa, co jest typowe dla systemów *common-law*.

W prawie porównawczym istotne również dla Niemiec rozróżnienie między sądami (powszechnymi) z podstawową ich kompetencją orzeczniczą w sprawach cywilnych i karnych z jednej strony a sądami administracyjnymi z drugiej ma duże znaczenie i długą tradycję. Jak pokazuje analiza porównawcza, sądownictwo administracyjne nigdzie nie powstało poprzez wydzielenie go z sądownictwa powszechnego. Jego powstanie polegało raczej właśnie na tym, że kompetencje sądowe w sprawach administracyjnych zostały wykluczone i przez długi czas zastąpione wyłącznie wewnętrznymi administracyjnymi systemami odwoławczymi: we Francji w 1791 r. w drodze ustawodawstwa, w państwach niemieckich w długotrwałym procesie od XVIII do początku XIX w. Późniejszy wzgląd w konieczność sądowej, a nie tylko wewnętrznej administracyjnej kontroli władczych działań państwa, doprowadził do powstania niezależnego sądownictwa, które we Francji do dziś jest częścią *puissance publique*¹⁹.

¹⁸ Zob. §§ 68 i n. VwGO (ustawa o sądownictwie administracyjnym); w Nadrenii Północnej-Westfalii np. w zw. z § 110 ustawy o sądownictwie Nadrenii Północnej-Westfalii.

¹⁹ Niektóre sprawy z zakresu prawa administracyjnego są przypisane specjalnemu sądownictwu administracyjnemu (np. *Cour nationale du droit d'asile*). Francuski system sądów obejmuje

BIBLIOGRAFIA

- Aris, Reinhold. 1963. „Verwaltungskontrolle in England”. W *Staatsbürger und Staatsgewalt*. Band I. Red. Helmut R. Külz, Richard Naumann. 369–403. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Auby, Jean-Bernard. 2011. „Die Transformation der Verwaltung und des Verwaltungsrechts”. W *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band III. *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. Red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber. Heidelberg: C.F. Müller.
- Buck, Trevor. Richard Kirkham. Brian Thompson. 2011. *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*. Surrey: Ashgate.
- Bühler, Ottmar. 1911. *Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Recht und ihre Entwicklung und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts*. Tübingen: Enke.
- Cassese, Sabino. 2011. „Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa”. W *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Band III. *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. Red. Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter M. Huber. Heidelberg: C.F. Müller.
- Classen, Claus Dieter. 1996. *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Craig, Paul. 2015. *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dicey, Albert Venn. 1908. *Introduction to the study of the law of the constitution*. London: Macmillan.
- Dicey, Albert Venn. 2013. *The Law of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Erwin, Holger. 2009. *Machtsprüche: das herrscherliche Gestaltungsrecht „ex plenitudine potestatis” in der Frühen Neuzeit*. Köln: Böhlau.
- Gaillet, Aurore. 2013. „Le Conseil d’Etat français: histoire d’une exportation difficile en Europe”. *Revue française de droit administratif* 4: 793–804.
- Gneist, Rudolph von. 1860. *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht: Hauptth. Die Heutige Englische Communalverfassung Und Communalverwaltung, Oder, Das System Des Selfgovernment In Seiner Heutigen Gestalt*. Berlin: Springer.
- Grünwald, Ludwig. 1875. *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof, mit Vergleichung des bestehenden Rechts in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen*. Wien: Hügel.
- Held-Daab, Ulla. 1996. *Das freie Ermessen – Von den vorkonstitutionellen Wurzeln bis zur positivistischen Auflösung der Ermessenslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heyen, Erk Volkmar. Red. 1996. *Verwaltung und Verwaltungsrecht in Frankreich und England (18./19. Jh.)*. Baden-Baden: Nomos.
- Ibler, Martin. 1999. *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidungen – vom Preussischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jong, Jeroen P. de. 1990. „Französische und deutsche Einflüsse auf die Ausgestaltung des niederländischen Verwaltungsrechtsschutzes im 19. Jahrhundert”. W *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa*. Band 2. Red. Erk Volkmar Heyen. Baden-Baden: Nomos.

inne wyspecjalizowane sądownictwo (*juridictions d’exception*), w tym prawa handlowego (*Tribunal de commerce*), prawa pracy (*Conseil de prud’hommes*) i spory z zakresu prawa socjalnego (*Tribunal des affaires de sécurité sociale*), jak również postępowanie w zakresie dzierżawy gruntów (*Tribunal paritaire des baux ruraux*). Wyspecjalizowane sądy karne funkcjonują np. dla wojska oraz w zakresie aktów terroryzmu. Postępowanie przeciwko prezydentowi toczy się przed *Haute Cour*, a wobec ministrów – przed *Cour de justice de la République*.

- Kahr, Gustav. 1879. *Das bayerische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen. Vom 8. August 1878 nebst dem Einführungsgesetze vom 10. März 1879 und den Vollzugsvorschriften*. Nördlingen: Beck.
- Kischel, Uwe. 2015. *Rechtsvergleichung*. München: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Lepsius, Oliver. 1996. *Verwaltungsrecht unter dem Common Law. Amerikanische Entwicklungen bis zum New Deal*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Linder, Otto. 1940. *Die Entstehung der Verwaltungsrechtspflege des Geheimen Rates in Württemberg*. Berlin: Junker und Dünnhaupt.
- Magerl, Horst. 1966. *Verwaltungsrechtsschutz in Württemberg*. Freiburg: Horst Magerl Verlag.
- Mannori, Luca. 1990. „I contenziosi amministrativi degli Stati preunitari italiani e il modello francese. Riflessioni e spunti per un possibile studio comparato”. W *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa*. Band 2. Red. Erk Volkmar Heyen. Baden-Baden: Nomos.
- Minnigerode, Ludwig von. 1835. *Beitrag zur Beantwortung der Frage: Was ist Justiz- und was ist Administrativ-Sache?* Darmstadt: J.W. Heyer's Hofbuchhandlung, G. Jonghaus.
- Müßig, Ulrike. 2018. W *Control of Supreme Courts in Early Modern Europe*. Red. Ignacio Czeguhn, José Antonio López Nevot, Antonio Sánchez Aranda. Berlin: Duncker & Humblot.
- Neurath, Johann Friedrich Albrecht Constantin von. 1791. *Observationes de cognitione et potestate iudicaria in causis quae politiae nomine veniunt*. Wezlariae: Winckler.
- Pfizer, Carl von. 1828. *Ueber die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civil-Justiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz*. Stuttgart: Cotta.
- Reimold, Klaus. 1985. *Der württembergische Geheime Rat*. Tübingen: Klaus Reimold Verlag.
- Remmert, Barbara. 1995. *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des Übermaßverbotes*. Heidelberg: Müller, Jur. Verl.
- Riedel, Eibe H. 1976. *Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sarwey, Otto von. 1880. *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*. Tübingen: Laupp.
- Schelhaß, Heinrich von. 1795. *Gerichtsbarkeit der hoechsten Reichsgerichte*. Stuttgart: Erhard u. Löfflund.
- Schick, Matthaeus Joseph. 1802. *Über das reichsständische Instanzen-Recht, deren unerlaubte Vielfältigung, und insbesondere von der sogenannten Cabinets-Instanz*. Gießen: Heyer.
- Schreiber, Georg Christoph. 1739. *De Causarum Politiae Et Earum, Quae Iustitiae Dicuntur, Conflictu Et Differentia*. Göttingen: Vandenhoeck.
- Spoerr, Wolfgang. 1991. „Verwaltungsrechtsschutz in Großbritannien. Entwicklung und Reform”. *Verwaltungsarchiv* 82: 25–53.
- Stahl, Friedrich Julius. 1856. *Staatslehre und Principien des Staatsrechts*. Heidelberg: J.C.B. Mohr.
- Strube, David Georg. 1733. *Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justiz-Sachen*. Hildesheimia: Rudolph Schröder.
- Sydow, Gernot. 2000. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. 2001. „Die Revolution von 1848/49: Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit”. *Verwaltungsarchiv* 92: 389–404.
- Sydow, Gernot. 2014. „Unitarisierende Tendenzen in der Landesgesetzgebung im 19. Jahrhundert – zur parallelen Errichtung unabhängiger Verwaltungsgerichtsbarkeiten”. W *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit – Ursprung, Entwicklungslinien und Perspektiven im deutschen und europäischen Kontext*. Red. Verwaltungsgerichtshof Mannheim. Mannheim: Richard Boorberg Verlag.

- Sydow, Gernot. 2018. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden“. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Band I. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. Heidelberg: Springer.
- Sydow, Gernot. 2020. „Vorbemerkungen zu Art. 92–104 GG“. W *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Red. Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff, Christian Walter. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. 2021. „Deutsches und ausländisches Verwaltungsrecht“. W *Handbuch des Verwaltungsrechts*. Band I. Red. Markus Ludwigs, Wolfgang Kahl. § 16. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sydow, Gernot. Stephan Neidhardt. 2007. *Verwaltungsinterner Rechtsschutz. Möglichkeiten und Grenzen in rechtsvergleichender Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Ulbrich, Josef. 1875. *Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*. Prag: Mercy.
- Ulbrich, Josef. 1884. *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechts mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes*. Prag–Leipzig: F. Tempsky.
- Wahl, Rainer. 2020. W *Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO. Kommentar*. Red. Friedrich Schoch, Jens-Peter Schneider. München: C.H.Beck.
- Weiler, Georg Freiherr von. 1830. *Über Verwaltung und Justiz und über die Gränzlinie zwischen den beiden*. Mannheim: Schwan und Götz.