


Marcin Kamiński*

 <https://orcid.org/0000-0001-9181-2044>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy czynników mających wpływ na kształt polskiego sądownictwa administracyjnego, począwszy od ich koncepcyjnych wzorców w okresie międzywojennym, po czasy współczesne. W związku z tym w artykule przedstawiono historię reform sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjne i ustawowe podstawy polskiego sądownictwa administracyjnego i ich najważniejsze zmiany. W kolejnych częściach opracowania omówiono zagadnienia dotyczące struktury i organizacji wewnętrznej sądów administracyjnych, ich właściwość oraz pojęcie „sprawy sądownoadministracyjnej” jako przedmiotu postępowania przed sądem administracyjnym. Przybliżono też podstawowe zasady postępowania sądownoadministracyjnego oraz rodzaje i charakter rozstrzygnięć sądowych, w tym ich zaskarżalność, prawomocność i wykonalność. W ostatniej części zwrócono uwagę na wyzwania stojące przed polskim sądownictwem administracyjnym oraz perspektywy jego dalszych reform.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, model sądowej kontroli administracji, konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce, sprawa sądownoadministracyjna.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN POLAND

Abstract. The study concerns the factors influencing the shape of the Polish administrative judiciary, ranging from their conceptual patterns in the interwar period to the present day. Therefore, the article presents the history of administrative judiciary reforms as well as the constitutional and statutory foundations of the Polish administrative judiciary and their most important changes. The following parts of the study discuss issues related to the structure and internal organization of administrative courts, their jurisdiction and the concept of “administrative court case” as the subject of proceedings before an administrative court. The basic principles of administrative court proceedings as well as the types and nature of court decisions, including their appealability, validity

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, marcin.kaminski@uj.edu.pl

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).

and enforceability, were also discussed. The last part highlights the challenges faced by the Polish administrative judiciary and the prospects for its further reforms.

Keywords: administrative judiciary, model of judicial control of administration, constitutional foundations of administrative judiciary, reforms of administrative judiciary in Poland, administrative court case.

1. HISTORIA REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE I ICH KONCEPCYJNE WZORCE

Po 123 latach rozbiorów przez Prusy, Austro-Węgry i Rosję Polska w 1918 r. odzyskała niepodległość. Ustawodawca II Rzeczypospolitej Polskiej musiał podjąć decyzję, czy i w jakim stopniu zaakceptować północnoniemieckie czy południowoniemieckie modele sądownictwa administracyjnego. Podczas gdy Austria i Niemcy wypracowały wartościowe systemy sądownictwa administracyjnego, w Rosji nie ustanowiono kontroli sądowej nad administracją (zob. np. Krawczyk 2017, 22 i n.).

Model pruski, północnoniemiecki (zob. m.in. Kaufmann 2002, 94)² miał dla Polski znaczenie praktyczne, gdyż w 1918 r. wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne funkcjonowało tylko na terenie byłego zaboru pruskiego. Pruskie instancje sądownictwa administracyjnego zostały zastąpione przez Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, wojewódzkie sądy administracyjne i komisje powiatowe. Podobne rozwiązania przyjęto w województwie śląskim, z Senatem Administracyjnym Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który do 1924 r. był trzecią instancją (szerzej np. Tarnowska, 421 i n.). Kontrolę sądową administracji na terenie dawnych prowincji austriackich i rosyjskich sprawował do 1922 r. polski Sąd Najwyższy.

U podstaw pruskiej koncepcji administracyjnej ochrony prawnej – zgodnie z ideami Rudolfa Gneista, Philippa Zorna i Otto Mayera – leżała idea kontroli administracji sprawowana przez jej organy (*Administrativjustiz*) i kontroli pod względem zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym (zob. np. Schmitt Glaeser, Horn 1997, 28 i n.; Ule 1971, 2–5). *Administrativjustiz* była formą tej kontroli, którą można określić mianem samokontroli administracji. Była ona wykonywana przez niezależne organy administracji (np. w Prusach: w pierwszej instancji – organy wykonawcze samorządu terytorialnego – komisje powiatowe/miejskie; w drugiej instancji – komisje powiatowe; w trzeciej instancji – Wyższy Sąd Administracyjny w Berlinie). W systemie pruskim dominowała również tendencja do określania właściwości sądów administracyjnych według zasady enumeracji pozytywnej. Charakterystyczne było również istnienie pierwotnej (*a priori*) kontroli administracji, np. w Prusach i Badenii (Herrnritt 1921,

² Model ten określany jest również jako „typ pruski” lub „system pruski” (zob. np. Menger 1963, 726; Emmert 1997, 8).

510–511). Z czasem najwyższe szczeble *Administrativjustiz* przekształciły się we właściwe sądy administracyjne (np. od 1872 r. – Pruski Wyższy Sąd Administracyjny). Zwycięski pochod właściwego sądownictwa administracyjnego został zapowiedziany już w Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r. (tzw. *Paulskirchenverfassung*)³.

Południowoniemiecka koncepcja sądownictwa administracyjnego – związana z nazwiskami Otto Bähra i Otto Sarweya – opierała się na koncepcji ochrony praw jednostki, potencjalnego naruszenia podmiotowych praw publicznych jako warunku dopuszczalności skargi oraz poddania administracji kontroli sprawowanej przez sądy powszechne lub wyspecjalizowane (np. Bawarski Trybunał Administracyjny, który rozpoczął działalność od 1 października 1879 r.). Charakterystyczna dla tego systemu była również zasada enumeracji pozytywnej, ale z wyjątkami na rzecz „klauzuli generalnej ograniczonej”, np. w Wirtembergii zgodnie z ustawą o sądownictwie administracyjnym z 16 grudnia 1876 r. (Ibler 2019, 327, 342–344, 349–358). Za wariant tej koncepcji można uznać rozwiązanie przyjęte w Austrii, kojarzone z nazwiskami Josepha Ungera i Karla Lemayera. Sądownictwo administracyjne w Austrii zostało wprowadzone przez konstytucję grudniową z 1867 r. Wymogi konstytucyjne zostały zrealizowane w ustawie o Trybunale Administracyjnym z 1875 r. (np. Jabloner 1994, 329–339; Olechowski 2014, 3 i n.). Powołanie jednostopniowego, „właściwego” (szerzej np. Lienbacher 1990, 70–111) sądu administracyjnego, który z jednej strony był częścią władzy sądowniczej, a z drugiej – wyspecjalizowanym sądem prawa publicznego, można uznać za przejaw kompromisu między tymi dwiema koncepcjami.

Ustawodawca II Rzeczypospolitej podjął decyzję o przyjęciu – niestety bezkrytycznie (Langrod 1928, 65) – austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego. Decyzja ta była podyktowana względami oportunistycznymi (zwłaszcza w odniesieniu do jednoinstancyjności). Wzór niemiecki był nie mniej istotny – przynajmniej koncepcyjnie (Tarnowska 2006, 430 i n., 442–444). W art. 73 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267) ustanowiono wprawdzie podstawy do wprowadzenia wieloszczeblowego sądownictwa administracyjnego („z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”), które miało rozstrzygać o zgodności z prawem aktów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (np. Tkaczyński 2019, 1489 i n.), ale do 1939 r. funkcjonował tylko Najwyższy Trybunał Administracyjny. W art. 1 ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600) przewidziano klauzulę generalną (z negatywnym wyliczeniem niektórych spraw administracyjnych, np. takich, w których organy korzystały „ze swobodnego uznania”) w celu zagwarantowania zgodności z prawem orzeczeń i zarządzeń administracji rządowej

³ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 28 marca 1849 r. stanowiła w § 182: „Znosi się administracyjny wymiar sprawiedliwości; o wszystkich naruszeniach prawa orzekają sądy” (zob. np. Sydow 2001, 389 i n.; Bauer 2013, 5–6).

i samorządowej. Legitymacja skarżącego opierała się na koncepcji naruszenia podmiotowych praw publicznych (art. 9: „Do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym jest uprawniony każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”). Ten model jednostopniowego i następczego (*a posteriori*) sądownictwa administracyjnego z uprawnieniami kasacyjnymi (art. 26) – zgodnie z austriacką zasadą kasacji – został następnie przejęty przez rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806).

Po II wojnie światowej ogólne sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zostało reaktywowane aż do 1980 r. W latach 1946–1974 jedynie okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie – jako sądy administracyjne – rozstrzygały skargi na decyzje organów emerytalnych (szerzej Borkowski 1988, 22 i n., 33–34). Oficjalne stanowisko partii komunistycznej nie było przeszkodą w prowadzeniu naukowej dyskusji na temat sądownictwa administracyjnego (np. Wyrzykowski 1983, 32 i n.; Tkaczyński 2016, 239 i n.). Jednak dopiero 31 stycznia 1980 r. – jako przejaw liberalizacji ustroju socjalistycznego – uchwalono ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8)⁴. Kompetencje NSA – jako w zasadzie jedynej instancji sądownictwa administracyjnego⁵ – opierały się na zasadzie enumeracji pozytywnej, która obejmowała katalog spraw administracyjnych podlegających kontroli oraz zaskarżalne formy działania administracji. Skarga do sądu administracyjnego mogła być początkowo wniesiona wyłącznie na decyzje administracyjne („z powodu niezgodności z prawem”) oraz na zaniechanie wydania decyzji. Po transformacji w 1989 r., w dniu 27 maja 1990 r. enumeratywne wyliczenie podstaw właściwości zostało zastąpione klauzulą generalną⁶. Ten sposób określania właściwości sądów administracyjnych – nawiązujący do austriackiego modelu klauzuli generalnej, opartego na katalogu zaskarżalnych form działania (zaniechania) administracji (tak np. Merkl 1927, 389–390) – został uzupełniony o negatywne wyliczenie spraw administracyjnych, w których skarga była niedopuszczalna. Oprócz decyzji administracyjnych zaskarżone mogły być również postanowienia administracyjne. W dniu 11 maja 1995 r. uchwalono nową ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Dotychczasowe zasady jednostopniowego

⁴ Ustawa weszła w życie 1 września 1980 r.

⁵ Zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą, Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prokurator Generalny mogli wnieść do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli orzeczenie to rażąco naruszało prawo lub interes PRL. Ta szczególna możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć NSA do Sądu Najwyższego została utrzymana do 31 grudnia 2003 r.

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).

sądownictwa administracyjnego utrzymano. Ustawodawca poszerzył jednak zakres właściwości sądownictwa administracyjnego.

Proces zasadniczych przekształceń polskiego sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej rozpoczął się 1 stycznia 2004 r. wraz z wejściem w życie trzech ustaw: ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 137, ze zm.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270; tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271), które są realizacją konstytucyjnego wymogu wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi⁷.

2. KONSTYTUCYJNE I USTAWOWE PODSTAWY POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO I ICH NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY

Konstytucyjne podstawy organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce wynikają z powiązanych ze sobą przepisów Konstytucji z 1997 r. Do ogólnych podstaw konstytucyjnych należą: art. 10 ust. 1 i 2 (zasada podziału władz – z sądami administracyjnymi jako częścią władzy sądowniczej), art. 30 ust. 3 (zasada nienaruszalności godności ludzkiej, której ochrona jest obowiązkiem władzy publicznej, w szczególności władzy sądowniczej), art. 45 ust. 1 (prawo do rozpatrzenia sprawy, w tym sprawy administracyjnej, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd), art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw), art. 173 (zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz). Do szczególnych podstaw konstytucyjnych należą przede wszystkim: art. 175 ust. 1 (zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego), art. 177 (domniemanie właściwości sądów powszechnych, jeżeli jurysdykcja innego sądu nie została ustawowo zastrzeżona; np. Hauser, Celińska-Grzegorzczak 2014, 141 i n.), art. 178–181 (zasada niezawisłości sędziowskiej i jej gwarancje instytucjonalne, mające zastosowanie również do sędziów sądów administracyjnych, którzy podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom), art. 184 (zasada ograniczonej właściwości sądów administracyjnych: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy

⁷ Zgodnie z art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 („postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”)), art. 165 ust. 2 (zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego) oraz art. 166 ust. 3 (kompetencja do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej została przypisana sądom administracyjnym).

Na podstawie przywołanych wyżej norm konstytucyjnych można stwierdzić, że sądy administracyjne, w zakresie określonym przez prawo, sprawują kontrolę nad działalnością władczą administracji publicznej. Sądy administracyjne sprawują bezpośrednią kontrolę nad administracją poprzez rozpoznawanie formalnych środków prawnych (skarg, sprzeciwów i wniosków) wniesionych na kwestionowane formy działań i zaniechań administracji. Należy zauważyć, że zewnętrzna kontrola sądów administracyjnych jest formą udziału w sprawowaniu władzy sądowniczej (m.in. Woś 2017, 30 i n.). Zakres kontroli obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami i rozporządzeniami aktów organów samorządu terytorialnego (które mogą być aktami normatywnymi prawa miejscowego) oraz aktów normatywnych organów lokalnych administracji rządowej⁸. Sądy administracyjne orzekają więc o ważności aktów normatywnych administracji publicznej, podobnie jak w Niemczech⁹, będąc częścią systemu kontroli norm¹⁰. Ponadto należy wskazać, że sądy powszechne i Sąd Najwyższy mogą sprawować sądową kontrolę administracji – bezpośrednią, wyjątkowo w tych przypadkach, gdy tak stanowią przepisy szczególne, oraz pośrednią, przy rozstrzyganiu spraw cywilnych lub karnych (np. Borkowski 2008, 355 i n.). Ten rodzaj sądowej kontroli administracji potwierdza tezę, że kompetencje sądów powszechnych i Sądu Najwyższego stanowią wyjątek od zasady wyłączności sądów administracyjnych w sprawach tej kontroli (Adamovich, Funk 1980, 348–349). Należy również podkreślić, że sądy administracyjne są jedyną gałęzią sądownictwa administracyjnego w polskim systemie prawnym. W przeciwieństwie do regulacji niemieckich w Polsce nie ma wyspecjalizowanego sądownictwa finansowego czy socjalnego.

⁸ Zob. jednak art. 79 ust.1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W przypadku skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może także – w konkurencji do właściwości sądów administracyjnych – rozstrzygać o konstytucyjności aktów normatywnych organów rządowych lub samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. np. § 47 ust. 1 ustawy z 21.01.1960 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) w brzmieniu z 19 marca 1991 r. (BGBl. I S. 686), który został zmieniony przez art. 1 ustawy z 3 grudnia 2020 r.

¹⁰ Kompetencje sądów administracyjnych w zakresie kontroli norm należy uznać za wyjątek od zasady wyłącznej kompetencji w tym zakresie Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 3 Konstytucji).

Ogólne ustawowe podstawy prawne polskiego sądownictwa administracyjnego tworzą dwie wyżej wymienione ustawy: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (P.u.s.a.) oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (P.p.s.a.). W polskim systemie prawnym istnieje również wiele szczególnych podstaw prawnych działalności sądownictwa administracyjnego. Do grupy szczególnych podstaw prawnych w ujęciu ustrojowym należy przede wszystkim ustawa z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.), która w sprawach nieuregulowanych w P.u.s.a., zgodnie z art. 29 § 1 tej ustawy, ma odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, ich sędziów, którzy są traktowani jak sędziowie sądów apelacyjnych, jak również do asesorów sądowych, a ponadto ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.), która zgodnie z art. 49 § 1 P.u.s.a. ma w sprawach nieuregulowanych w tej ostatniej ustawie odpowiednie zastosowanie, w szczególności w odniesieniu do sędziów NSA, którzy są traktowani jak sędziowie Sądu Najwyższego. W ujęciu proceduralnym grupa szczególnych podstaw prawnych jest bardzo liczna. Zasadnicze znaczenie ma przepis odsyłający ujęty w art. 3 § 3 P.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sądy administracyjne „orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”. W tym przypadku chodzi nie tylko o szczególne przepisy prawne rozszerzające właściwość sądu administracyjnego (w odniesieniu do P.p.s.a.), ale także o szczególne regulacje prawne, które modyfikują lub wyłączają ogólne zasady P.p.s.a. (np. w zakresie warunków dopuszczalności skargi, legitymacji skargowej, tymczasowej ochrony prawnej, podstaw uwzględnienia skargi).

Po wejściu w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne (1 stycznia 2004 r.) sądownictwo to podlegało dalszym zmianom. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim wybranych instytucji procesowych. Należy, w szczególności, wspomnieć o czterech kluczowych modyfikacjach, które wynikały z następujących nowelizacji: 1) z ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196; wejście w życie: 10 kwietnia 2010 r.); 2) z ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183, ze zm.; wejście w życie: w zakresie zmiany P.p.s.a. – 31 kwietnia 2019 r.; zob. art. 4 w zw. z art. 11 pkt 3 ustawy nowelizującej), która została uzupełniona ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 934); 3) z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658; data wejścia w życie: 15 sierpnia 2015 r.); 4) z ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 r. poz. 935; data wejścia w życie: 1 czerwca 2017 r.).

Pierwsza ustawa nowelizująca wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. Ta instytucja procesowa wiąże się z nadzwyczajnym środkiem odwoławczym – skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która co do zasady może być wniesiona od rozstrzygnięcia WSA (od orzeczeń NSA tylko wtedy, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa unijnego), gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchycenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe.

Drugą nowelą wprowadzono do P.p.s.a. rozwiązania normatywne, które zawierają podstawy informatyzacji postępowania sadowoadministracyjnego. Dotyczyły one głównie wprowadzenia możliwości wnoszenia i doręczania pism procesowych w formie elektronicznej. Ponadto, w przepisach określono wymagania dotyczące formy elektronicznej orzeczeń sądowych, ich uzasadnień oraz protokołów sądowych.

Trzecia zasadnicza zmiana związana była głównie z dążeniem do zwiększenia efektywności, uproszczenia i zapewnienia szybkości postępowania sadowoadministracyjnego. Do najważniejszych form realizacji tych założeń można zaliczyć następujące zmiany: 1) rozszerzenie kompetencji WSA do pośredniego orzekania w sprawie administracyjnej; 2) rozszerzenie zakresu orzeczeń reformatoryjnych NSA w toku instancji; 3) uzupełnienie katalogu podstaw postępowania uproszczonego; 4) wprowadzenie podstawy uwzględnienia przez WSA skargi kasacyjnej od wyroku bez przekazania jej do NSA (tzw. samokontrola sądu administracyjnego pierwszej instancji).

Głównym celem czwartej zmiany było zmniejszenie liczby orzeczeń kasacyjnych wydawanych przez administracyjne organy odwoławcze poprzez wprowadzenie do P.p.s.a. nowego środka prawnego – sprzeciwu. Ograniczenie zakresu rozpoznania sprzeciwu, przysługującego tylko od decyzji kasacyjnych, niezaskarżalność wyroku WSA uwzględniającego sprzeciw oraz uproszczenie postępowania ze sprzeciwu są podstawowymi instrumentami procesowymi postępowania sadowoadministracyjnego, które powinny mieć wpływ na przyspieszenie postępowania administracyjnego. Do dodatkowych zmian wprowadzonych wspomnianą nowelizacją można zaliczyć: 1) zniesienie wymogu (jako warunku dopuszczalności skarg na akty i czynności niepodlegające zaskarżeniu na drodze administracyjnej) wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa; 2) modyfikację modelu normatywnego postępowania mediacyjnego w postępowaniu przed WSA (przede wszystkim poprzez zniesienie zasady prowadzenia mediacji przez sędziego lub referendarza sądowego; zgodnie z nowym modelem mediacja jest prowadzona przez wybrane przez strony osoby prywatne).

3. STRUKTURA, ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA I SKŁAD SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Struktura polskiego sądownictwa administracyjnego jest dwustopniowa. Zadania sądów administracyjnych wykonują Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie oraz wojewódzkie sądy administracyjne¹¹. Sądy administracyjne stanowią odrębną część sądownictwa, która nie podlega nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego. Naczelny Sąd Administracyjny pod względem ustrojowym i proceduralnym pełni funkcje Sądu Najwyższego.

Wojewódzkie sądy administracyjne tworzy Prezydent RP, w drodze rozporządzenia, na wniosek Prezesa NSA, dla określonego województwa lub większej liczby województw (art. 2 i art. 16 § 1 P.u.s.a.). Prezydent RP jest również uprawniony (na wniosek Prezesa NSA) do zniesienia WSA oraz ustalenia siedziby i obszaru właściwości, a także tworzenia, poza siedzibą sądu, i znoszenia wydziałów zamiejscowych (art. 16 § 2 p.u.s.a.). Wojewódzki Sąd Administracyjny składa się z prezesa, wiceprezesa lub wiceprezesów, sędziów i asesorów sądowych. Liczbę sędziów, wiceprezesów i asesorów sądowych określa Prezes NSA (art. 18 § 1 i § 2 P.u.s.a.). Wydziały WSA są tworzone i znoszone przez Prezesa NSA (art. 17 § 1 O.u.s.a.). Zgodnie z art. 19 P.u.s.a. organami WSA są: prezes WSA, zgromadzenie ogólne sędziów WSA oraz kolegium WSA. Prezes WSA kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie (art. 20 § 1 P.u.s.a.). Prezes i wiceprezesi WSA są powoływani na okres pięciu lat przez Prezesa NSA po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów WSA (art. 21 § 1 i § 2 P.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny składa się z Prezesa NSA, wiceprezesów i sędziów (art. 30 P.u.s.a.). Organami NSA są: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA oraz Kolegium NSA (art. 31 P.u.s.a.). Liczbę członków Kolegium i jego skład określa Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 46 § 2 pkt 5 P.u.s.a.). Prezes NSA powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów wybranych i przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 44 § 1 i § 2 P.u.s.a.). Wiceprezesi NSA powoływani są przez Prezydenta RP na pięcioletnią kadencję na wniosek Prezesa NSA za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 45 § 1 P.u.s.a.). Zgodnie z art. 43 P.u.s.a. regulamin NSA ustala Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Kolegium NSA, w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie to określa m.in. liczbę sędziów (nie mniej niż 120) i wiceprezesów NSA, organizację wewnętrzną oraz zasady postępowania wewnętrznego w tym sądzie. Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy izby (Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną), które sprawują nadzór sądowy nad orzecznictwem WSA w sprawach z różnych dziedzin prawa administracyjnego (np. Izba Finansowa – z zakresu prawa podatkowego). Izby

¹¹ Obecnie funkcjonuje w Polsce 16 WSA.

są podzielone na wydziały, które tworzy i znosi Prezes NSA za zgodą Kolegium NSA (art. 39 i art. 41 § 1 P.u.s.a.).

W skład WSA wchodzi wyłącznie sędziowie zawodowi (mianowani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa) oraz asesory sądowi (którzy – podobnie jak sędziowie – podlegają jedynie Konstytucji i ustawom oraz są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na okres pięciu lat). W polskim porządku prawnym nie są znane instytucje fachowych sędziów niezawodowych¹², sędziów honorowych czy sędziów sprawujących urząd ubocznie (tzn. obok innego, głównego urzędu), sędziów na próbę, na zlecenie lub powoływanych na czas określony¹³. Zasadniczo WSA i NSA orzekają w składzie 3 sędziów, o ile ustawa nie stanowi inaczej (por. art. 16 § 1 i 2 P.p.s.a.), wyjątkowo w składzie jednego sędziego lub – w przypadku NSA – w składzie 7 sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny jest również uprawniony do podejmowania uchwał – w celu ujednoczenia orzecznictwa WSA lub rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez sędziów NSA w postępowaniu kascacyjnym – w składzie 7 sędziów, w składzie pełnej Izby lub w pełnym składzie, złożonym ze wszystkich Izb (zob. art. 264 i n. P.p.s.a.).

4. WŁAŚCIWOŚĆ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH. SPRAWA SĄDOWOADMINISTRACYJNA JAKO PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

Jak już wspomniano, właściwość polskich sądów administracyjnych opiera się na austriackim wzorcu klauzuli generalnej. Polski ustawodawca wymienia kategorie spraw sądownoadministracyjnych, określając katalog zaskarżalnych do sądu działań i zaniechań administracji. Ta metoda określenia właściwości jest słusznie uważana za „niewłaściwą” klauzulę generalną (por. Adamovich, Funk 1980, 349–350), ponieważ model „właściwej” klauzuli generalnej nie zależy od formy władczego działania (por. § 40 VwGO; Hufen 1998, 167).

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają w pierwszej instancji wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA (art. 13 § 1 P.p.s.a.). Orzekają one w sprawach ze skarg na następujące formy działania lub zaniechania administracji (art. 3 § 2 P.p.s.a.): 1) decyzje administracyjne (indywidualne i konkretne akty administracyjne wydawane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym); 2) postanowienia wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie w sprawie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydawane w postępowaniu

¹² Np. § 12 des Bundesgesetzes über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichtes (BGBl. I Nr. 10/2013).

¹³ Np. § 16 i § 17 VwGO.

egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne akty lub czynności (z zakresu administracji publicznej), które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a które nie są wydawane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym (tzw. akty administracyjne pozaprosesowe, np. akty bezpośredniego nakazu lub przymusu; por. Adamovich, Funk 1980, 356; Kneihls, Urtz 2015, 105 i n.); 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające (które są podstawą do niestosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania) i odmowy wydania opinii zabezpieczających; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 7) akty (co do zasady – ogólne akty administracyjne, które nie są miejscowymi aktami normatywnymi) organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (poza sformalizowanym postępowaniem administracyjnym); 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (np. akt nadzorczy wydany przez wojewodę w sprawie unieważnienia aktu normatywnego wydanego przez organ samorządu terytorialnego); 9) bezczynność organów administracji (niedziałanie w terminie określonym prawem) lub przewlekłość postępowania w przypadkach, o których mowa w wyżej wskazanych pkt. 1–4 i 5 (tylko w związku z przewlekłością postępowania); 10) bezczynność organów administracji lub przewlekłość postępowania w odniesieniu do aktów lub czynności, które powinny być wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym i które nie przyjmują formy decyzji lub postanowienia (zob. pkt 4 powyżej). Ponadto WSA orzekają w sprawach sprzeciwów od decyzji kasacyjnych organów administracji (art. 3 § 2a P.p.s.a.) oraz skarg na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu administracji (lub przewlekłość prowadzonego postępowania) (art. 154 P.p.s.a). Należy również zauważyć, że klauzula generalna została ograniczona przez negatywne wyliczenie spraw administracyjnych, w których skarga jest niedopuszczalna (art. 5 P.p.s.a)¹⁴. Zgodnie z art. 3

¹⁴ Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa; 4) wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz: a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.), b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytcie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw

§ 3 P.p.s.a. WSA orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (np. skargi na zaniechanie wydania miejscowego aktu normatywnego w sytuacji, gdy kompetencja do wydania aktu jest obligatoryjna).

Naczelny Sąd Administracyjny jest przede wszystkim sądem odwoławczym od orzeczeń WSA, orzeka on w sprawach skarg kasacyjnych i zażaleń na te orzeczenia. Sąd ten podejmuje także uchwały, które mają wyjaśniać wątpliwości prawne w konkretnych lub abstrakcyjnych sprawach sadowoadministracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187, art. 264 § 2 P.p.s.a.), oraz rozstrzyga spory o właściwość (na wniosek uprawnionych podmiotów) między organami samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej) oraz spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej (art. 4 i art. 15 § 1 pkt 4 P.p.s.a.). Ponadto, NSA jest uprawniony do rozpoznawania nadzwyczajnych środków prawnych przeciwko prawomocnym orzeczeniom WSA (skarga o wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniosek Prezesa NSA o uchylenie/unieważnienie prawomocnego orzeczenia, które zostało wydane w sprawie niepodlegającej jurysdykcji sądów polskich ze względu na osobę lub przedmiot).

Problematyka przedmiotu postępowania sadowoadministracyjnego jest zbliżona do kwestii właściwości WSA. W polskiej teorii procesu sadowoadministracyjnego – w przeciwieństwie do niemieckiej (np. Detterbeck 1995, 38 i n., 50 i n.; Ule 1971, 155–157) – dominuje pogląd, który nadaje przedmiotowi sporu w procesie sadowoadministracyjnym przede wszystkim znaczenie materialnoprawne (Kamiński 2009, 10 i n.). Przyjmuje się, że przedmiot postępowania przed WSA nie może ograniczać się do twierdzenia skarżącego o niezgodności z prawem zaskarżonego działania (zaniechania) oraz – w przypadku niektórych skarg – możliwości naruszenia praw skarżącego. Należy również odrzucić pogląd, który sprowadza przedmiot tego postępowania do przedmiotu zaskarżenia (np. decyzji administracyjnej). Za właściwy przedmiot postępowania sadowoadministracyjnego – tj. za sprawę sadowoadministracyjną – należy uznać potencjalny stan hierarchicznej zgodności z prawem przedmiotu sporu (płaszczyzna wewnętrzna), który w następstwie wniesienia środka zaskarżenia i zawartych w nim twierdzeń prawnych skarżącego (płaszczyzna zewnętrzna) został przyjęty do rozpoznania przez sąd administracyjny (Kamiński 2009, 25–27).

członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 293); 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

5. PODSTAWOWE ZASADY POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Jak zostało już wskazane, polski model sądownictwa administracyjnego opiera się w istocie na wypracowanym w Austrii modelu „państwa administracyjnego” (*das Verwaltungsstaatsmodell*; Merkl 1927, 66). W wyniku reformy ustrojowej (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* 2012; np. Thienel 2013, 1 i n., 23 i n., 59 i n.; z polskiej literatury – zob. np. Krawczyk 2013, 31–46) austriackie sądownictwo administracyjne zbliżyło się do modelu „państwa sądowiczego” (*das Justizstaatsmodell*). Polski ustawodawca nie zmienił jednak dotychczasowego modelu. Podstawowe zasady postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce są nadal konsekwentnie kształtowane przez klasyczny model państwa administracyjnego, z modyfikacjami i wyjątkami (szerzej Kamiński 2015, 16 i n.).

Zasady te można podzielić na trzy główne grupy. Pierwsza grupa obejmuje zasady, które określają relacje między sądownictwem administracyjnym a administracją. Są to zasady: 1) sprawowania sądowej kontroli administracji pod względem zgodności z prawem – zasada kontroli prawnej (art. 1 § 2 VwGO); 2) sądowej kontroli *a posteriori* (następczej); 3) ograniczonej klauzuli generalnej przy ustalaniu właściwości sądów administracyjnych i zasady wyliczenia (enumeracji) zaskarżalnych działań i zaniechań administracji (art. 3 § 2 i § 3 P.p.s.a.); 4) specjalizacji sądownictwa administracyjnego (kontrola administracyjna jest jedynym zadaniem sądów administracyjnych; Adamovich, Funk 1980, 349); 5) modelu weryfikacyjnego sądownictwa administracyjnego (np. Kmiecik 2017, 4 i n.); 6) kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych, z odstępstwami na rzecz merytorycznych kompetencji w sprawach administracyjnych (art. 145–151a P.p.s.a.).

Druga grupa obejmuje zasady, które określają relacje między drogą sądowo-administracyjną a drogą administracyjną. Można tu wskazać następujące zasady kardynalne: 1) zasadę wyczerpania drogi administracyjnej jako warunek dopuszczalności otwarcia drogi sądowej¹⁵; 2) zasadę czasowych granic otwarcia drogi sądowej¹⁶; 3) zasadę ograniczonego modelu podmiotowego (ochrony praw podmiotowych) sądownictwa administracyjnego; zasada skargowości i subiektywna legitymacja skargowa mają znaczenie jedynie w fazie uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym, natomiast w fazie rozpoznawczej i orzeczniczej tego postępowania dominuje obiektywna kontrola prawna; 4) zasady związania sądu granicami sprawy administracyjnej, której dotyczy skarga (sprzeciw), oraz niezwiązania zarzutami i wnioskami skargi/sprzeciwu (art. 134 § 1 P.p.s.a.); sąd administracyjny jest uprawniony do stosowania z urzędu przewidzianych ustawą

¹⁵ Zgodnie z art. 52 § 1 P.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

¹⁶ Przykładowo, skargę na decyzję wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia skarżącemu (zob. art. 53 § 1 P.p.s.a.).

środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga (np. decyzja organu administracji pierwszej instancji), jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.); 5) zasady ograniczonej kognicji stanu faktycznego sprawy i zakazu uwzględniania „nowości” w postępowaniu sądownoadministracyjnym; ze względu na zasadę związania administracyjnymi ustaleniami faktycznymi nowe wnioski dowodowe są wykluczone; nowe dowody mogą dotyczyć wyłącznie faktów związanych z naruszeniem lub nie-naruszeniem prawa przez organy administracji (por. art. 106 § 3 P.p.s.a.); 6) zasadę kontroli następczej według stanu prawnego obowiązującego w chwili wydania aktu; 7) zasadę niesuspensywności środków prawnych (art. 61 § 1 P.p.s.a.); skarga nie ma skutku zawieszającego, jednak organ może co do zasady wstrzymać wykonanie aktu/czynności (art. 61 § 2 P.p.s.a.); również przepisy szczególne mogą wykluczać dopuszczalność zawieszenia wykonania lub je nakazywać; po otrzymaniu skargi sąd może na wniosek skarżącego zarządzić wstrzymanie wykonania aktu w całości lub w części, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 3 P.p.s.a.).

Do trzeciej grupy można zaliczyć zasady, które mają charakter uzupełniający lub konkretyzujący. Należą do nich przede wszystkim: 1) zasada inkwizycyjności (art. 106 § 3 i art. 133 § 1 zd. 1 P.p.s.a.); 2) zasada ograniczonej dyspozycyjności (art. 60 P.p.s.a.; skarżący może cofnąć skargę, a sąd jest zasadniczo związany tą czynnością, jednakże sąd uznaje cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności); 3) zasada koncentracji procesowej (art. 7 P.p.s.a.); 4) zasada ustności (art. 90 § 1 P.p.s.a.: jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie); 5) zasada bezpośredniości (art. 136 P.p.s.a.: wyrok może być wydany jedynie przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku) oraz 6) zasada jawności (art. 90 P.p.s.a.: posiedzenia sądowe są jawne, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej).

W przeciwieństwie do niemieckich rozwiązań normatywnych w polskim systemie prawnym nie przewidziano odrębnych rodzajów skarg. Otwartość niemieckiego systemu rodzajów skarg wiąże się z „właściwą” klauzulą generalną określającą dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej (np. Hufen 1998, 232–233). Skarga przewidziana w P.p.s.a jest jednolitą instytucją procesową, które podlega kategoryzacji jedynie ze względu na zróżnicowanie przedmiotów zaskarżenia (art. 3 § 2 i 3 P.p.s.a.). Można zatem rozróżnić skargi na decyzje administracyjne, skargi na postanowienia itd. Warunki dopuszczalności skarg i sposób ich uwzględnienia (zasadności) nie są zatem zależne od rodzaju skargi. Treść wyroków uwzględniających skargi jest powiązana z prawnie określonymi (przede wszystkim w P.p.s.a.) podstawami uwzględnienia skargi, które odpowiadają pewnym kategoriom naruszenia prawa (zob. np. art. 145 § 1 P.p.s.a.).

Trzeba też zaznaczyć, że krąg uczestników postępowania przed polskim sądem administracyjnym różni się od rozwiązań przyjętych w tym zakresie w prawie niemieckim. Stronami postępowania sądownoadministracyjnego są: organ administracji, którego akt lub czynność zaskarżono, oraz skarżący (art. 32 P.p.s.a.). Instytucja skarżącego jest zróżnicowana ze względu na rodzaj jego legitymacji. Można wyróżnić dwa rodzaje legitymacji: materialną (subiektywną) i formalną (obiektywną). Pierwsza przysługuje skarżącemu (bez względu na rodzaj przedmiotu zaskarżenia), jeżeli ma on „interes prawny we wniesieniu skargi” (art. 50 § 1 P.p.s.a.). Tak szerokiego sformułowania warunku legitymacji nie można utożsamiać z klasycznym subiektywnym modelem sądownictwa administracyjnego. O ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, prawo wniesienia skargi przysługuje każdemu, kto może wskazać podstawę prawną swego interesu, a więc nie tylko temu, który twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny (działanie lub zaniechanie organu administracji). Drugi rodzaj legitymacji przysługuje stronom formalnym, które są przedstawicielami interesu publicznego. Są to: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna (np. zrzeszenie, stowarzyszenie), która uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym, inne podmioty formalne (przewidziane w przepisach szczególnych, np. organy administracji). Kolejną grupę uczestników postępowania sądownoadministracyjnego tworzy normatywna kategoria „uczestników na prawach strony” (art. 8 i art. 33 P.p.s.a.). Obejmuje ona: 1) uczestników obligatoryjnych, którzy uczestniczą *ipso iure* w procesie sądowym – są to osoby, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym i nie wniosły skargi, jeżeli „wynik” procesu sądowego dotyczy ich interesu prawnego; 2) uczestników fakultatywnych, którzy biorą udział w postępowaniu sądowym na podstawie ich oświadczenia lub dopuszczenia postanowieniem sądu administracyjnego – są to: a) strony postępowania administracyjnego, które zawiadamia się publicznie o aktach i czynnościach procesowych; b) osoby, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli „wynik” postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego; c) organizacje społeczne w sprawach dotyczących innych osób; d) prokurator; e) Rzecznik Praw Obywatelskich; e) Rzecznik Praw Dziecka.

W porównaniu z innymi systemami prawnymi¹⁷ w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym w niewielkim stopniu uregulowano szczególne rodzaje postępowań. Polski ustawodawca odrębnie uregulował jedynie postępowanie mediacyjne (art. 115–118 P.p.s.a.), postępowanie uproszczone (art. 119–122 P.p.s.a.)¹⁸ oraz postępowanie ze sprzeciwu na decyzję kasacyjną (art. 64a-64e P.p.s.a.). Postępowanie mediacyjne nie ma w praktyce niemal żadnego znaczenia. Postępowanie to może

¹⁷ Zob. np. austriackie rozwiązanie: „Verfahren in Verwaltungsstrafsachen” (§§ 37–52) w ustawie: Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (BGBl. I Nr. 33/2013).

¹⁸ Uproszczenie polega na tym, że sprawa może być rozstrzygnięta bez rozprawy, np. w sprawach ze skarg na bezczynność organów administracji i przewlekłość postępowania lub za zgodą stron i uczestników.

być przeprowadzone na wniosek skarżącego lub organu administracji. Na podstawie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy uzgodnionego pomiędzy skarżącym a organem (przed mediatorem, którym jest wybrana przez strony osoba prywatna) organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt (lub wykonuje czynność). Uzgodnione ustalenia nie są rodzajem ugody sądownoadministracyjnej. Nowy akt (nowa czynność) może zostać zaskarżony przez skarżącego w drodze wniesienia nowej skargi.

Jak już wyżej zaznaczono, dla polskiego postępowania przed sądem administracyjnym charakterystyczne jest postępowanie dowodowe o ograniczonym i uzupełniającym jedynie charakterze. Jest to zgodne z modelem następczej sądowej kontroli administracji. W postępowaniu przed sądem administracyjnym mogą zostać dopuszczone, z urzędu lub na wniosek stron, jedynie dowody z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości (związanych z kwestią zgodności z prawem przedmiotu zaskarżenia) i nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (por. art. 106 § 3 P.p.s.a.). Zgodnie z zasadą działania urzędowego (tzw. zasada inkwizycyjności) sąd administracyjny bada stan faktyczny z urzędu, nie będąc związanym oświadczeniami i wnioskami dowodowymi stron (uczestników postępowania).

Co do zasady sąd administracyjny rozstrzyga sprawę po przeprowadzeniu ustnej i publicznej rozprawy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (por. art. 90 § 1 P.p.s.a.). Wyjątki od tej zasady (rozstrzygnięcie sądu administracyjnego na posiedzeniu niejawnym/bez rozprawy) dotyczą głównie: 1) postępowania uproszczonego (art. 120 P.p.s.a.); 2) orzeczeń sądu niebędących wyrokami (postanowienia); 3) orzeczeń NSA wydawanych w postępowaniu kasacyjnym lub zażaleniowym w określonych przypadkach (art. 182 P.p.s.a.); 4) orzeczeń NSA wydawanych w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285j P.p.s.a.); 5) przypadków, w których ze względu na niebezpieczeństwo związane z pandemią COVID-19 oraz na zarządzenie przewodniczącego, sprawę należy rozpoznać niejawnie, jeżeli rozprawy nie można przeprowadzić za pomocą wideokonferencji¹⁹.

6. ROZSTRZYGNĘCIA POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH, ICH ZASKARŻALNOŚĆ, PRAWOMOCNOŚĆ I WYKONALNOŚĆ

Polski sąd administracyjny podejmuje rozstrzygnięcia w drodze postanowienia lub wyroku (orzeczenia). Sprawa sądownoadministracyjna jest rozstrzygana przez sąd wyrokiem (art. 132 P.p.s.a.), o ile przepis nie stanowi inaczej (np. NSA rozstrzyga spory o właściwość i kompetencyjne w drodze postanowienia – zob.

¹⁹ Zob. art. 15zszs⁴ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.).

art. 15 § 2 P.p.s.a.). Ta kategoria orzeczeń obejmuje przede wszystkim wyroki pozytywne i negatywne (tj. wyroki w przedmiocie skarg i ze sprzeciwów). Jeżeli nie ma podstaw do wydania wyroku, sąd administracyjny orzeka w drodze postanowienia (por. art. 160 P.p.s.a.).

Skargi (sprzeciwy) są co do zasady uwzględniane przez wyroki kasacyjne. Przykładowo, sąd administracyjny uchyla decyzję administracyjną (postanowienie) w całości lub w części, stwierdza jej nieważność lub wydanie jej z naruszeniem prawa (jeżeli spełnione są ku temu przesłanki określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych ustawach) (art. 145 § 1 P.p.s.a.). Wyjątkowo sąd może w wyroku – oprócz uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji – również umorzyć postępowanie administracyjne (art. 145 § 3 P.p.s.a.).

Zasada kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych została ograniczona przepisami szczególnymi. W teorii polskiego prawa administracyjnego procesowego podkreśla się, że tzw. merytoryczne uprawnienia sądu administracyjnego w odniesieniu do sprawy administracyjnej są tylko odmianą reformatorskiej sądowej kontroli administracji. Sąd administracyjny nie rozstrzyga bezpośrednio w samej sprawie administracyjnej i sprawa ta nie jest przejmowana przez sąd do rozstrzygnięcia. W tym modelu sąd administracyjny jest uprawniony jedynie do pośredniego orzekania merytorycznego w sprawie administracyjnej (Kamiński 2015, 26–27). Sąd administracyjny może więc, bez bezpośredniego rozstrzygnięcia tej sprawy, orzec o obowiązku organu administracji do wydania nowej decyzji administracyjnej (postanowienia) w określonym przez sąd terminie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy administracyjnej. W takim przypadku sąd wskazuje w orzeczeniu „sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie”, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu (art. 145a § 1 P.p.s.a.). Wyrok sądu nie wchodzi w miejsce zaskarżonego aktu administracyjnego, ani go nie zastępuje. Jeżeli nowa decyzja administracyjna (postanowienie) nie zostanie wydana w wyznaczonym terminie, skarżący może przez wniesienie nowej skargi żądać stwierdzenia istnienia lub nieistnienia uprawnienia lub obowiązku. Wyrok stwierdzający zostanie wydany „jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy” (por. art. 145a § 3 P.p.s.a.). Podobne uprawnienia do pośredniego rozstrzygnięcia merytorycznego przysługują sądowi administracyjnemu w następujących sprawach: 1) ze skarg na inne akty lub czynności (z zakresu administracji publicznej), które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz które nie zostały wydane w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym (art. 146 § 2 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.); 2) ze skarg na bezczynność organów administracji (przewlekłość postępowania) (art. 149 § 1b P.p.s.a.); 3) ze skarg na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu/przewlekłość postępowania (art. 154 § 2 P.p.s.a.).

Wyroki i kończące postępowanie postanowienia sądu są zasadniczo zaskarżalne. Można je zaskarżyć w drodze skargi kasacyjnej do NSA, o ile ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stanowi inaczej

(art. 173 § 1 P.p.s.a.). Niektóre postanowienia kończące i niekończące postępowania (np. procesowe) mogą być (w przypadkach przewidzianych w ustawie procesowej) zaskarżone w drodze zażalenia do NSA (zob. w szczególności art. 194 § 1 P.p.s.a.). Inne postanowienia, które nie podlegają zaskarżeniu, mogą zostać poddane kontroli przez NSA, jeżeli ten sąd orzeka w sprawie w drugiej instancji, ze skargi kasacyjnej (por. art. 168 § 2 P.p.s.a.). Wniesienie skargi kasacyjnej (zażalenia) wstrzymuje prawomocność zaskarżonych rozstrzygnięć. Zażalenie nie jest środkiem suspensywnym (nie ma skutku zawieszającego), tj. wykonanie zaskarżonego postanowienia nie zostaje zawieszane przez wniesienie tego środka prawnego (WSA może jednak wstrzymać jego wykonanie – zob. art. 196 P.p.s.a.).

Skarga kasacyjna (art. 173–193 P.p.s.a.) i zażalenie (art. 194–198 P.p.s.a.) na rozstrzygnięcia WSA są zwykłymi środkami prawnymi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd odwoławczy (NSA) jest uprawniony do wydania wyroku (lub postanowienia) o oddaleniu skargi kasacyjnej (lub zażalenia) jako bezzasadnej, uchylenia zaskarżonego wyroku (lub postanowienia) lub samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej; NSA uchyla zaskarżony wyrok i rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona (zob. art. 184–185, art. 188–189, art. 197 § 2 P.p.s.a.). Sąd jest związany granicami skargi kasacyjnej, ale z urzędu bierze pod uwagę nieważność postępowania pierwszej instancji (art. 183 § 1 P.p.s.a.). Ponadto NSA jest obowiązany uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę lub umorzyć postępowanie sądowoadministracyjne, jeżeli przyczyny odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania istniały już w postępowaniu w pierwszej instancji (art. 189 P.p.s.a.). Postępowanie kasacyjne i zażaleniowe może być umorzone również postanowieniem (m.in. w przypadku cofnięcia skargi kasacyjnej lub zażalenia).

Do nadzwyczajnych środków ochrony prawnej przysługujących od prawomocnych wyroków i prawomocnych postanowień kończących postępowanie, wydanych przez WSA lub NSA, należą: 1) skarga o wznowienie postępowania (art. 270–285 P.p.s.a.); 2) skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (WSA i – wyjątkowo – NSA, jeżeli niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa Unii Europejskiej; zob. art. 285a-285l P.p.s.a.); 3) wniosek Prezesa NSA o unieważnienie (uchylenie) prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania (art. 172 P.p.s.a.).

Rozstrzygnięcia (wyroki, postanowienia) sądu administracyjnego stają się prawomocne, jeżeli nie podlegają zaskarżeniu (art. 168 § 1 P.p.s.a.). Prawomocne są wszystkie rozstrzygnięcia NSA. Rozstrzygnięcia WSA z kolei stają się prawomocne w następujących przypadkach: 1) jeśli są niezaskarżalne; 2) po upływie terminu zaskarżenia, także w odniesieniu do części rozstrzygnięcia, które nie zostało zaskarżone (por. art. 168 § 3 P.p.s.a.); 3) jeżeli środek zaskarżenia (skarga kasacyjna, zażalenie) został oddalony przez NSA; 4) jeżeli postępowanie odwoławcze

(postępowanie kasacyjne, postępowanie zażaleniowe) przed NSA zostało umorzone (przede wszystkim z powodu cofnięcia środka prawnego).

Wykonalność orzeczeń w kasacyjnym modelu sądownictwa administracyjnego rozumiana jest specyficznie. W szerokim znaczeniu można przyjąć, że wykonaniu podlega nie tylko rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, które dotyczy ustalenia kosztów czy nałożenia kar pieniężnych, ale także takie rozstrzygnięcie, które wymaga działania organu administracji na drodze postępowania administracyjnego w tej samej sprawie administracyjnej (por. art. 286 P.p.s.a.). Organy administracji są obowiązane do skorzystania z będących w ich dyspozycji środków prawnych w celu niezwłocznego wprowadzenia stanu prawnego odpowiadającego ocenie prawnej wyrażonej w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego (por. art. 153 i art. 170 P.p.s.a.).

7. WYZWANIA I PERSPEKTYWY REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

Odnosząc się do tendencji rozwojowych w europejskim sądownictwie administracyjnym (np. Kmiecik 2014, 398 i n.), można wskazać na aktualne wyzwania i potencjalne perspektywy reform polskiego postępowania sądoadministracyjnego.

Po pierwsze, należy podkreślić, że chroniczne przeciążenie NSA i konieczność przyspieszenia procesu odwoławczego (tj. kasacyjnego) przed tym sądem to jedno z najważniejszych problemów polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi. W świetle art. 176 ust.1 Konstytucji („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) polski ustawodawca co do zasady nie jest uprawniony do wyłączenia możliwości uruchomienia procesu sądowego w drugiej instancji. Ponieważ NSA jest sądem odwoławczym w sprawach sądoadministracyjnych, strony i uczestnicy postępowania przed WSA mają prawo do wniesienia skargi kasacyjnej. Wynika z tego, że NSA nie można przyznać uprawnienia do wydania orzeczenia wstępnego o dopuszczalności skargi kasacyjnej (np. tylko w przypadku kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu). Okoliczność ta spowodowała ogromne zaległości w rozpoznaniu skarg kasacyjnych. Na koniec 2020 r. zaległości te wzrosły do 26 714 skarg kasacyjnych. Trzeba mieć świadomość, że NSA liczy 127 sędziów (obecnie obsadzanych jest ok. 100 stanowisk) i że możliwości zwiększenia efektywności w rozstrzyganiu spraw przez ten sąd zostały wyczerpane. Nowelizacja art. 188 P.p.s.a. z 2015 r., która prowadziła do zwiększenia zakresu reformatorycznego orzekania przez NSA, okazała się niewystarczająca. Natomiast rozszerzenie możliwości rozpoznania skarg kasacyjnych na posiedzeniach niejawnych (por. art. 182 P.p.s.a.) miało jedynie niewielki wpływ na przyspieszenie postępowania przed tym sądem.

Po drugie, należy podkreślić, że zwiększenie efektywności ochrony prawnej przed sądem administracyjnym pozostaje wciąż problemem aktualnym. Zasada kasatoryjności polskiego sądownictwa administracyjnego jest *prima facie* zgodna z wymogami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Należy jednak zauważyć, że sąd administracyjny powinien posiadać szeroką kompetencję orzeczniczą w rozumieniu art. 6 EKPC. W niektórych sprawach administracyjnych pojawiają się wątpliwości, czy kasacyjne uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego i jego ograniczone kompetencje do badania stanu faktycznego sprawy można uznać za wystarczające do zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej. Wątpliwości te zostały pogłębione przez Trybunał Sprawiedliwości UE na płaszczyźnie prawa unijnego m.in. w związku z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wyr. Wielkiej Izby z 29 lipca 2019 r., C-556/17 *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626). Polski model pośredniego orzekania merytorycznego przez sąd administracyjny można w tym zakresie uznać za niewystarczający.

Po trzecie, ważne jest zwrócenie uwagi na problemy ograniczenia publicznego i ustnego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w dobie pandemii. Wprowadzenie zasady, że każda sprawa sądowa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym ze względu na bezpieczeństwo epidemiczne (o ile rozprawa nie może być przeprowadzona w drodze wideokonferencji)²⁰, mogłoby zostać ocenione jako naruszenie wymogu wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którym sąd powinien rozpoznać sprawę w sposób jawny. Stan ten wymaga rozsądnego wyważenia interesów zbiorowych i indywidualnych w odniesieniu do „prawa do rzetelnego procesu sądowego”.

BIBLIOGRAFIA

- Adamovich, Ludwig K. Bernd-Christian Funk. 1980. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–New York: Springer.
- Bauer, Ina. 2013. „Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden”. *Verwaltungsblätter*: 4–13.
- Borkowski, Janusz. 1988. „Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce”. *Studia Prawno-Ekonomiczne* XLI: 6–38.
- Borkowski, Janusz. 2008. W *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa: LexisNexis.
- Detterbeck, Steffen. 1995. *Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im öffentlichen Recht. Grundlagen des Verfahrens vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Emmert, Rudolf. 1997. „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern bis 1945”. *Bayerische Verwaltungsblätter* 43: 8–12.

²⁰ Zob. art. 15zszs⁴ ust. 2 i 3 ustawy z 2 marca 2020 r.

- Hauser, Roman. Katarzyna Celińska-Grzegorzcyk. 2016. „Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 97–130. Warszawa: C.H.Beck.
- Herrnritt, Rudolf. 1921. *Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hufen, Friedhelm. 1998. *Verwaltungsprozessrecht*. München: C.H.Beck.
- Ibler, Martin. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 325–385. Berlin-Heidelberg: Springer.
- Jabloner, Clemens. 1994. „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. *Österreichische Juristen-Zeitung* 10: 329–339.
- Kamiński, Marcin. 2009. „O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej”. *Przegląd Prawa Publicznego* 10: 6–27.
- Kamiński, Marcin. 2015. „Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej”. *Przegląd Prawa Publicznego* 5: 6–34.
- Kaufmann, Marcel. 2002. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kmieciak, Zbigniew. 2014. „Europejskie standardy prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej”. W *System prawa administracyjnego*. T. 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 397–464. Warszawa: C.H.Beck.
- Kmieciak, Zbigniew. 2017. „Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmieciak. 1–21. Warszawa: C.H.Beck.
- Kneih, Benjamin. Christoph Urtz. 2015. *Verwaltungsgerichtliche Verfahren*. Wien: LexisNexis.
- Krawczyk, Agnieszka. 2013. „Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii”. *Państwo i Prawo* 4: 31–46.
- Krawczyk, Agnieszka. 2017. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmieciak. 22–72. Warszawa: C.H.Beck.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. *Problemy sądownictwa administracyjnego*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Lienbacher, Georg. 1990. „Der Status des Verwaltungsrichters in Österreich”. *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*: 70–111.
- Menger, Christian-Friedrich. 1963. „Zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland”. *Die öffentliche Verwaltung* 19/20: 726–729.
- Merkel, Adolf. 1927. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–Berlin: Springer.
- Olechowski, Thomas. 2014. „Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. W *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Red. Johannes Fischer, Katharina Pabel, Nicolas Raschauer. 3–36. Wien: Jan Sramek Verlag.
- Schmitt Glaeser, Walter. Hans-Detlef Horn. 1997. *Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung*. Stuttgart–München: Boorberg.
- Sydow, Gernot. 2001. „Die Revolution von 1848/49. Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit”. *Verwaltungsarchiv* 92: 389–404.

- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Thienel, R. 2012. *Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*. Wien: LexisNexis.
- Tkaczyński, Jan Wiktor. 2016. „Der lange Neuanfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen nach dem Zweiten Weltkrieg”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 6: 235–246.
- Tkaczyński, Jan Wiktor. 2019. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen”. W *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa Handbuch*. Red. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik. 1489–1507. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Ule, Carl Hermann. 1971. *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*. München: Beck.
- Woś, Tadeusz. Red. 2017. *Postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1983. *Sądownictwo administracyjne w PRL*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.