

*Anna Chmielarz-Grochal\** <https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

## PROJEKTY REFORM SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE

**Streszczenie.** Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń reform polskiego sądownictwa administracyjnego. Projektowane i realizowane reformy dotyczyły zarówno modelu ustrojowego sądownictwa administracyjnego, jak również modelu orzekania i reguł postępowania przed sądami administracyjnymi. Analiza wdrażanych rozwiązań, począwszy od okresu II Rzeczypospolitej, pozwoliła postawić tezę, że sądownictwo administracyjne podlegało reformom o charakterze ewolucyjnym (rozwojowym). Artykuł w głównej mierze dotyczy kwestii ustrojowych, jako że stworzenie odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego było priorytetowym postulatem reform zapoczątkowanych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, który pojawiał się w późniejszych projektach reform. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, postulat ten został zrealizowany w najpełniejszym zakresie po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

**Słowa kluczowe:** sądownictwo administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne, reformy sądownictwa, projekty reform.

## THE PROPOSALS OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN POLAND

**Abstract.** The aim of the article is to present the basic assumptions of the reforms of the Polish administrative judiciary. The planned and implemented reforms concerned both the model of administrative judiciary system, as well as the model of adjudication and rules of procedure before administrative courts. The analysis of the implemented solutions, starting from the period of the Second Polish Republic, made it possible to formulate a thesis that the administrative judiciary was subject to evolutionary (developmental) reforms. The article mainly concerns systemic issues, as the creation of a separate, independent, two-instance administrative judiciary was a priority postulate for reforms initiated after Poland regained independence, which appeared in later reform proposals. As the analysis shows, this postulate was fully implemented after the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland of 1997.

**Keywords:** administrative judiciary, Supreme Administrative Court, voivodship (regional) administrative courts, judiciary reforms, reform proposals.

---

\* Uniwersytet Łódzki, [achmielarz@wpia.uni.lodz.pl](mailto:achmielarz@wpia.uni.lodz.pl)

## 1. WPROWADZENIE

Sądownictwo administracyjne, niezbędny element składowy państwa prawnego i gwarant ochrony praw jednostki, ma w Polsce dosyć długą historię. Tworzenie rodzimego sądownictwa administracyjnego rozpoczęło się w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Nie było wówczas wątpliwości co do potrzeby funkcjonowania sądów, których podstawowym zadaniem byłaby kontrola działalności administracji publicznej. Zapoczątkowane wówczas działania, nie tylko rządzących (polityków), ale też prawników (w szczególności przedstawicieli nauki prawa administracyjnego), zmierzały do stworzenia jednego modelu sądowej kontroli administracji i odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, które działałoby na jednolitych podstawach normatywnych.

Analizując założenia i efekty reform polskiego sądownictwa administracyjnego z perspektywy ostatniego stulecia, można postawić tezę, że sądownictwo to podlegało reformom o charakterze ewolucyjnym (rozwojowym). Dotyczyły one zarówno jego miejsca w systemie ustrojowym państwa i zakresu jego kompetencji, jak i modelu orzekania oraz reguł postępowania. Przeprowadzane reformy warunkowane były bieżącą sytuacją ustrojową i polityczno-społeczną w państwie. Wdrażane rozwiązania były zaś efektem współpracy środowiska prawniczego: naukowców i praktyków (także sędziów), ostatecznie zaś wyrazem woli polityków (parlamentarzystów).

W procesie kształtowania się i rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego należy wskazać na trzy cezury czasowe, które miały znaczenie przełomowe w kontekście ustroju i działania sądów administracyjnych. Pierwsza ważna data to rok 1922, kiedy utworzony został Najwyższy Trybunał Administracyjny, co zapoczątkowało funkcjonowanie w niepodległej Polsce sądownictwa administracyjnego. Równie istotne znaczenie miał rok 1980, gdy wraz z utworzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nastąpiła *sui generis* reaktywacja sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce. Z kolei w 2002 r., w wykonaniu postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), utworzono dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Wejście w życie tej reformy w 2004 r. zakończyło proces reform ustrojowych opartych na postulatach stworzenia odrębnego, niezależnego i dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Ostatnia duża reforma została przeprowadzona w 2015 r., przy czym dotyczyła już samego postępowania przed sądami administracyjnymi, nie kwestii *stricto* ustrojowych. Wprowadzone wówczas zmiany urzeczywistniły proces stopniowej ewolucji kasacyjnego modelu orzekania w kierunku poszerzenia kompetencji sądów administracyjnych do merytorycznego orzekania. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania założenia projektowe tej reformy nie zostaną szczegółowo omówione.

Wymaga podkreślenia, że twórcami projektów reform sądownictwa administracyjnego byli zarówno prawnicy: specjaliści głównie z zakresu prawa administracyjnego oraz sędziowie, jak również politycy. Wiele projektów miało charakter prywatny, zwłaszcza w okresie II Rzeczypospolitej. W celu opracowania koncepcji reform tworzono też zespoły specjalistów przy organach mających prawo inicjatywy, jak również w Naczelnym Sądzie Administracyjnym po jego utworzeniu w 1980 r. Założenia reform przez lata były też szeroko dyskutowane na łamach polskich czasopism prawniczych, jak np. „Państwo i Prawo”. Nie wszystkie założenia przygotowanych projektów znalazły odzwierciedlenie w ostatecznych aktach ustawodawczych dotyczących sądownictwa administracyjnego. Z kolei niektóre projekty, mimo ich odrzucenia przez decydentów politycznych, wpisały się w historię sądownictwa administracyjnego w Polsce. Z tego względu analizie dla potrzeb artykułu poddane zostały te projekty reform sądownictwa administracyjnego, które albo przyniosły rezultaty w postaci aktu ustawodawczego i wywołały założone skutki ustrojowo-prawne, albo – mimo odrzucenia – były przedmiotem szerszej debaty publicznej.

## 2. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości kwestia potrzeby istnienia sądownictwa administracyjnego była właściwie bezdyskusyjna, problemem pozostawał wybór takich rozwiązań ustrojowo-prawnych i organizacyjnych, które najlepiej odpowiadałyby potrzebom odrodzonego państwa i jego obywateli. Przejawem zainteresowania tymi kwestiami wśród prawników i polityków były prywatne projekty ustaw autorstwa znanych administratywistów. Wymienić należy, w szczególności, nawiązującą do austriackiego modelu sądowej kontroli administracji koncepcję Jana Sawickiego, przewodniczącego Senatu wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (Sawicki 1920a, 178–188; 1920b, 234–240).

W kształtowaniu ustroju sądownictwa administracyjnego po I wojnie światowej szczególnie istotną rolę odegrała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267). Twórcy projektów konstytucji zdawali sobie sprawę z wagi zagadnienia ustroju sądownictwa administracyjnego w państwie praworządym (Krukowski 1990, 19–70). Ostatecznie konstytucja w art. 73 przewidziała utworzenie, w drodze ustawy, jednolitego dla całego państwa sądownictwa administracyjnego w celu orzekania o legalności aktów administracyjnych administracji rządowej i samorządowej. Ponadto, art. 70 konstytucji dawał możliwość ustawowego przekazania sądownictwu administracyjnemu nadzoru na działalnością organów samorządowych. Celem twórców konstytucji, co znalazło wyraz w art. 73, było utworzenie odrębnej struktury sądów administracyjnych o charakterze wieloinstancyjnym – na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (dalej także: NTA). Organizacja sądownictwa

administracyjnego miała opierać się na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, co charakteryzowało model pruski. Z kolei umieszczenie art. 73 w rozdziale dotyczącym władzy wykonawczej uzasadniało pytanie, czy sądy administracyjne należy zaliczyć do organów sądowych, czy też – co potwierdzałoby sięganie do rozwiązań francuskich – organów administracyjnych (Tarnowska 2006, 426–427 oraz cyt. tam lit.).

Uchwalona 3 sierpnia 1922 r. na podstawie projektu rządowego – opartego na koncepcji i motywach prezentowanych we wspomnianym już projekcie Jana Sawickiego – ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600) nie zrealizowała wielu z założeń konstytucyjnych dotyczących organizacji sądu i jego kompetencji. Określone w ustawie organizacja i procedura postępowania przed sądem administracyjnym wzorowane były na strukturze austriackiego Trybunału Administracyjnego – ustawodawca wybrał jednoinstancyjny model kasacyjny, sąd miał orzekać w składzie zawodowym, a jego właściwość rzeczowa określana była według klauzuli generalnej (kontrola podlegały miały akty administracji rządowej i samorządowej), jednakże z enumeratywnym wyłączeniem kontroli np. aktów opartych na swobodnym uznaniu (Tarnowska 2006, 427–429). W uzasadnieniu projektu ustawy rozbieżności między konstytucją a ustawą tłumaczono następującymi względami: 1) brakiem wykwalifikowanych kadr, 2) znacznymi kosztami rozbudowanego sądownictwa oraz 3) niemożnością organizacji sądów administracyjnych niższych stopni w czasie jeszcze kształtującego się ustroju władz administracyjnych. Uważano, że obydwie założenia konstytucji – wieloinstancyjność i udział czynnika obywatelskiego – mogą być urzeczywistnione tylko łącznie, co z wskazanych względów nie było wówczas możliwe (Binder 1926, 10–11).

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym spotkała się z krytyką ówczesnych specjalistów, znawców prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Przeciwnikiem rozwiązań austriackich był, w szczególności, Jerzy Langrod – autor projektów nowego unormowania sądownictwa administracyjnego w konstytucji oraz ustaw o sądownictwie administracyjnym i postępowaniu sądowniczym. Uważał on, że uchwalona regulacja, będąc poprawnym i przerobionym tłumaczeniem na język polski ustawy austriackiej z 1875 r., jest wadliwa i nieadekwatna do polskich warunków ustrojowych (Langrod 1925, 214–217). W jego ocenie zadość postanowieniom konstytucji czyniłoby powołanie dwóch instancji sądownictwa – wojewódzkich sądów administracyjnych i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, co stanowić miało wypadkową między rozwiązaniami francuskimi a angielskimi i niemieckimi (Langrod 1928, 391–549, 551–638, 639–715).

W 1930 r. w Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, przy wsparciu także sędziów administracyjnych oraz przedstawicieli nauki, m.in. Jerzego Langroda, opracowano urzędowy projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, w którym znalazły wyraz konstytucyjne

wymogi wieloinstancyjności (proponując utworzenie sądów obwodowych i NTA jako instancji odwoławczej) przy zachowaniu zasady orzekania kasacyjnego oraz udziału czynnika obywatelskiego. Obok sędziów zawodowych orzekać mieli ławnicy mianowani przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje gospodarcze i zawodowe, przy czym sędziowie zawodowi mieli stanowić większość w składach orzekających, a więc nie w pełni skorzystano z wzorca pruskiego (Drażek-Drawicz 1931, 590–592). Projektowi ustawy nie nadano jednak biegu. Natomiast 27 października 1932 r. wydana została nowa regulacja dotycząca ustroju, organizacji i działania sądownictwa administracyjnego, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806). Było to rozporządzenie z mocą ustawy, które utrzymało model jednoinstancyjnego i kasacyjnego sądownictwa administracyjnego. Poddano je krytyce, gdyż m.in. podważało niezależność sędziów Trybunału – pozbawiono ich możliwości zwołania zgromadzenia ogólnego, wprowadzono przejściową możliwość przenoszenia sędziów bez ich zgody w stan spoczynku. Poza tym, przewidywało ono nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (Morawski 1932, 671–674).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) przewidywała, w rozdziale dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, utworzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 70 ust. 1 lit. b), a sposób regulacji tej materii wskazywał, że zamysłem twórców konstytucji było ograniczenie sądownictwa administracyjnego do jednej instancji. Pojawiały się jednak głosy, że punkt ciężkości zagadnienia rozbudowy sądów został przeniesiony z konstytucji na poziom ustawy zwykłej (Langrod 1936, 160–210). Wobec regulacji konstytucyjnej zrezygnowano z planów reorganizacji zasadniczego sądownictwa administracyjnego i budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla (Malec 2004, 286). Natomiast na mocy ustawy z dnia 26 marca 1935 r. utworzono szczególny sąd administracyjny – Inwalidzki Sąd Administracyjny (Dz.U. Nr 26, poz. 177), organizacyjnie i personalnie powiązany z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (Langrod 1936; Tarnowska 2006, 442).

### 3. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1944–1952

Wybuch II wojny światowej przerwał funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce na aż 40 lat. Po wojnie potrzeba reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego stała się asumptem do poszerzonej dyskusji w środowisku naukowym. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zgłaszali własne koncepcje sądowej kontroli administracji, w tym postulaty wznowienia działalności NTA i utworzenia sądów administracyjnych niższych instancji z udziałem w orzekaniu czynnika społecznego (Iserzon 1945, 4–7; Langrod 1946, 504–520; Klonowiecki 1946, 197–200; Buszyński 1946, 24–31). Wiązało

się to z zawartą w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 1 – załącznik) deklaracją dotyczącą funkcjonowania struktur państwa, do czasu uchwalenia nowej konstytucji, na podstawie założeń prawnoustrojowych konstytucji marcowej z 1921 r. Niezależnie od tego w praktyce podjęte zostały działania prawodawcze mające na celu ukształtowanie nowego systemu ustrojowo-politycznego państwa polskiego, które wcale nie uwzględniały potrzeby reaktywacji ogólnego sądownictwa administracyjnego jako strażnika praworządności. Podobnie budowa nowych struktur administracji w postaci rad narodowych, którym powierzono kontrolę, m.in. legalności, działania państwowych i samorządowych organów wykonawczych, nasuwała wątpliwości co do tego, czy w tych nowych warunkach ustrojowo-politycznych jest miejsce na funkcjonowanie sądów administracyjnych (Piątek, Skoczylas 2016; Sadłowski 2017, 97–112 oraz cyt. tam lit.).

Równoległe z debatą naukową w Ministerstwie Sprawiedliwości toczyły się dyskusje i prace nad restytucją sądownictwa administracyjnego. Już w 1945 r. opracowano projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji, przewidujący organizację tego sądownictwa według zasad wyrażonych w konstytucji marcowej. Powstał też projekt zmiany rozporządzenia z 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, zakładający reaktywację Trybunału (Sadłowski 2017, 104–106).

Mimo postulatów doktryny i podejmowanych prób legislacyjnych nie doszło ani do wznowienia działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego, ani do utworzenia sądownictwa administracyjnego na nowych zasadach. Nie została zatem, m.in., zrealizowana zapowiedź tzw. małej konstytucji z 1947 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 71), zgodnie z którą odrębna ustawa, stosownie do art. 26, miała ustalić „tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej” (Litwin 1956, 8). Można przypuszczać, że w okresie powojennym istnienie ogólnego sądownictwa administracyjnego nie korespondowało z kształtującym się ustrojem państwa opartym na zasadzie socjalistycznej praworządności ludowej (Wyrzykowski 1983, 33; Dawidowicz 1956, 1044). Uchwalona w 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w ogóle nie przewidywała bowiem istnienia sądownictwa administracyjnego (Sadłowski 2017, 109–110; Nowakowski 2012, 153–164).

#### 4. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1956–1995

Prace nad utworzeniem sądownictwa administracyjnego wznowiono po przesileniu polityczno-społecznym w październiku 1956 r. W Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowano projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym z 28 stycznia 1958 r. Autorem założeń projektu był Marian Zimmermann, a współreferentem w trakcie prac nad nim Józef Litwin.



Projekt powstał z inicjatywy Komisji Prawa Administracyjnego działającej przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich. Nawiązywał on w znacznym stopniu do ustawodawstwa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, ale przewidywał inną strukturę sądownictwa, tj. utworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego, co wiązało się z ferowanym po wojnie poglądem o jednolitości sądownictwa w państwie socjalistycznym. W projekcie założono, że Izba Administracyjna będzie orzekać w sprawach skarg na decyzje naczelnych i innych centralnych organów administracji państwowej, sądy wojewódzkie – na decyzje pozostałych organów administracji (Zimmermann 1993, 108–124). „Projekt Zimmermanna”, oceniany jako wysoce nowoczesny i zbyt odważny na tamte czasy, ostatecznie nie trafił nawet do parlamentu. Jednakże odwoływano się do niego m.in. w toku prac legislacyjnych poprzedzających reaktywację sądownictwa administracyjnego w 1980 r. (Janowicz 1991, 2–3; Malec 2004, 287–290 oraz cyt. tam lit.).

W latach 70. przedstawiciele środowiska prawniczego skorzystali z momentu liberalizacji politycznej i prowadzili szeroką debatę o sądowej kontroli administracji. Odwołując się do zapowiedzi ówczesnych władz stworzenia skutecznego systemu kontroli przestrzegania praw obywateli przez administrację, postulowano powołanie odrębnego sądownictwa administracyjnego, choć pojawiały się też głosy, aby stworzyć dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne w ramach sądów powszechnych, albo w ogóle kontrolę decyzji administracji powierzyć sądom powszechnym (Wyrzykowski 1983, 38–40). W 1972 r. specjalna komisja powołana przez prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości opracowała projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, który uwzględniał stan kontroli administracji w bloku socjalistycznym i dorobek nauki polskiej (Wyrzykowski 1977, 91–93; Malec 2004, 290 oraz cyt. tam lit.).

Dopiero jednak starania podejmowane pod koniec lat 70., w tym przedstawicieli środowiska administratywistów, pozwoliły osiągnąć zamierzony cel utworzenia sądownictwa administracyjnego. Nad koncepcją sądowej kontroli administracji w ówczesnych warunkach politycznych dyskutowano w komisjach sejmowych w ramach prac nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego. Projekt ustawy opracował zespół ekspertów przy Kancelarii Sejmu, który tworzyli naukowcy (m.in. Janusz Borkowski, Wacław Dawidowicz, Mirosław Wyrzykowski), przedstawiciele sądownictwa i prokuratury oraz administracji. Pracami podkomisji do spraw Kodeksu postępowania administracyjnego przewodniczył Sylwester Zawadzki (Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980–1981). Będący efektem prac formalny poselski projekt ustawy o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego, przedłożony Marszałkowi Sejmu 17 października 1979 r. (Sejm PRL VII kadencji, druk sejmowy nr 131), przewidywał utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego i szeroki zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (Zawadzki 1990; Piątek, Skoczylas 2016, 32–33 oraz cyt. tam lit.).

W następstwie prac legislacyjnych 31 stycznia 1980 r. uchwalona została ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). W ówczesnych warunkach politycznych ustawa ta była zapowiedzią przeprowadzenia ważnych reform ustrojowych i demokratyzacji życia publicznego. Na jej podstawie powołano, na nowych zasadach, jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd szczególny (w rozumieniu art. 56 ust. 1 Konstytucji PRL). Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA), stanowiący część składową wymiaru sprawiedliwości, działał w Warszawie oraz w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Ustawa wprowadziła kasatoryjny model orzekania i włączyła postępowanie sądowe do kodeksu postępowania administracyjnego. Nadzór nad działalnością NSA w zakresie orzekania powierzono Sądowi Najwyższemu – w szczególności przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA. Właściwość rzeczowa NSA została określona przy wykorzystaniu klauzuli enumeracji pozytywnej, z możliwością rozszerzania kompetencji w drodze ustaw szczególnych (Piątek, Skoczylas 2016, 32–36 oraz cyt. tam lit.). Dość szybko pojawiły się jednak głosy optujące za rozszerzeniem właściwości rzeczowej NSA przez wprowadzenie klauzuli generalnej. Stosowne prace nad dalszą reformą podjęto w samym NSA i w Ministerstwie Sprawiedliwości w 1988 r.

Wymierne znaczenie dla poszerzenia kognicji NSA miały wyniki pracy Komisji do opracowania projektu ustawy o NSA, powołanej w lipcu 1988 r. przez ówczesnego Prezesa NSA Adama Zielińskiego. Materiałem wyjściowym był autorski projekt wstępny ustawy o NSA opracowany przez Janusza Borkowskiego. Projekt wzmacniał pozycję NSA jako sądu szczególnego powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem decyzji administracyjnych i innych form działania administracji, opartą na klauzuli generalnej z określonymi wyjątkami. Wyniki tych prac znalazły wyraz w ustawie nowelizującej kodeks postępowania administracyjnego w 1990 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 201) (Hauser 2010, 158–159).

W 1992 r. zespół sędziów NSA, pod kierunkiem ówczesnego Prezesa Romana Hausera, podjął prace nad przygotowaniem wstępnego projektu ustawy o NSA. W drugiej połowie 1993 r. projekt przekazano do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie poddano go dalszym pracom legislacyjnym. W styczniu 1994 r. Prezydent skierował projekt do Sejmu. Na jego podstawie 11 maja 1995 r. została uchwalona odrębna ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). W jednym akcie znalazły się rozdzielone uprzednio przepisy ustrojowo-organizacyjne oraz przepisy regulujące zakres działania sądu i postępowanie sądowoadministracyjne. Utrzymano model NSA jako jednoinstancyjnego sądu centralnego z ośrodkami zamiejscowymi, o szeroko zakreślonej właściwości rzeczowej, a także kasatoryjny model orzekania i nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego (Piątek, Skoczylas 2016, 40–41 oraz cyt. tam lit.).



## 5. PROJEKTY I ZAŁOŻENIA REFORM W LATACH 1997–2002

Zasadnicze zmiany w zakresie pozycji ustrojowej sądownictwa administracyjnego nastąpiły po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Po pierwsze, Konstytucja przewidziała funkcjonowanie sądów administracyjnych, jako organów wymiaru sprawiedliwości, obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych (art. 175 ust. 1). Po drugie, określiła ona wprost właściwość sądów administracyjnych, rozszerzając ją, zgodnie z postulatami doktryny i sędziów NSA, o kontrolę aktów prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej (art. 184, także art. 166 ust. 3 i art. 165 ust. 2). Po trzecie, Konstytucja wprowadziła zasadę (co najmniej) dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Po czwarte, w przepisach końcowych i przejściowych nałożono na ustawodawcę obowiązek uchwalenia ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi, tj. dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego, przed upływem 5 lat od wejścia w życie ustawy zasadniczej (art. 236 ust. 2 Konstytucji).

W celu wykonania postanowień Konstytucji ówczesny Prezes NSA Roman Hauser w 1998 r. powołał zespół specjalistów z zakresu prawa administracyjnego i sądowej kontroli administracji, w większości sędziów NSA zajmujących się reformowaną dziedziną również naukowo. U podstaw rozwiązań ustrojowych i proceduralnych proponowanych przez zespół, wraz z wprowadzeniem modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego opartego na dwuszczeblowej strukturze ustrojowej, leżały następujące postulaty: realizacja konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewnienie obywatelom i innym podmiotom ochrony przed naruszeniami prawa przez organy administracji publicznej, realizacja wynikających z umów międzynarodowych i rekomendacji Rady Europy standardów dotyczących prawa do sądu, właściwe usytuowanie sądów administracyjnych w strukturze wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie wysokiego poziomu i jednolitości orzecznictwa tych sądów (Hauser 1999, 21–33; Kmieciak 1998, 17–24; Kijowski, Płoskonka, Prutis, Rączka, Srocki, Stec 1999a, 3–54). Wstępne projekty ustaw opracowane przez zespół ekspertów zostały przekazane do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. Zawarte w nich propozycje spotkały się również z krytycznymi uwagami doktryny (Woś 2001, 40–52). Ostatecznie w październiku 2001 r. Prezydent przedstawił Sejmowi trzy projekty ustaw: Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 18), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 19) oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 20).

Prawie równolegle, w listopadzie 2001 r., w Sejmie złożone zostały również poselskie projekty ustaw reformujących sądownictwo administracyjne (Sejm IV kadencji, druki sejmowe nr 77, 78, 79). Projekty te bazowały na przygotowanym w ramach Instytutu Spraw Publicznych opracowaniu dotyczącym dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (Kijowski 2000; Kijowski, Płoskonka, Prutis, Rączka, Srocki, Stec 1999b). Zakładano w nich *in genere* wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania sądowego w trójszczeblowym ustroju sądów administracyjnych (okręgowe sądy administracyjne, sądy wojewódzkie i Naczelny Sąd Administracyjny), przy jednoczesnej rezygnacji z jednej instancji administracyjnej (Kijowski 2000, 5–12). Spotkało się to jednak, zwłaszcza przez wzgląd na art. 78 Konstytucji, z dezaprobatą przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (Kmieciak, Stahl 1999, 3–14; Chróścielewski, Tarno 1999, 20–31; Woś 2001, 34–40; Borkowski 2002, 15–18). Projekty poselskie były w Sejmie rozpoznawane łącznie z projektami prezydenckimi.

W efekcie prac legislacyjnych 25 lipca 2002 r., ostatecznie na podstawie projektów prezydenckich, uchwalona została ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), z kolei ustawa regulująca postępowanie przed sądami administracyjnymi oraz ustawa zawierająca przepisy wprowadzające obie regulacje – 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 i 1271). Ustawy weszły w życie 1 stycznia 2004 r. Dokonana na ich podstawie reforma sądowej kontroli administracji publicznej polegała w głównej mierze na: wprowadzeniu dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, zniesieniu nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego oraz wyposażeniu sądów administracyjnych we własną, odrębną procedurę (Hauser 2002, 28–43; Hauser 2003, 52–57; Borkowski 2002, 3–18). W wyniku reformy sądy administracyjne zostały wyodrębnione w strukturze polskiego wymiaru sprawiedliwości, tworząc niezależny pion sądownictwa pod nadzorem judykacyjnym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 652) utworzono 16 wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądy pierwszej instancji. Na nowych zasadach rozpoczął też funkcjonowanie NSA jako sąd kasacyjny, z wyodrębnionymi 3 Izbami (Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną) oraz Biurem Orzecznictwa, które realizuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych powierzono Prezesowi NSA, co stanowi istotną gwarancję niezależności tych sądów (w przypadku sądownictwa powszechnego kompetencje w tym zakresie ma Minister Sprawiedliwości). Sądom administracyjnym powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę, pod względem zgodności z prawem, działalności administracji publicznej, jak również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Sądowa kontrola administracji została oparta na kasatoryjnym (weryfikacyjnym) modelu orzekania. Za regułę przyjęto, że sąd

administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz jedynie ocenia działanie tego organu; nie może zatem zastępować organu administracji w wyjaśnieniu i załatwieniu sprawy. Zakres kognicji sądów administracyjnych został skonstruowany w sposób enumeratywny, w przeważającej większości przez wskazanie rodzajów aktów lub czynności podlegających ich kontroli (Piątek, Skoczyła 2016, 50–70 oraz cyt. tam lit.).

Można stwierdzić, że z dniem 1 stycznia 2004 r., tj. po 80 latach od powstania pierwszego sądu administracyjnego w niepodległej Polsce, zrealizowane zostały ówczesne założenia utworzenia niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co więcej, działającego na podstawie odrębnych przepisów proceduralnych. Przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegały licznym nowelizacjom, a najdalej idącą reformę postępowania sądowniczo-administracyjnego przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658). Prace nad nią zainicjowano w 2012 r., uczestniczyli w nich Prezes i sędziowie NSA oraz przedstawiciele środowiska naukowego. W lipcu 2013 r. ostateczny projekt nowelizacji został złożony w Sejmie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633). Zasadniczym celem projektowanych zmian, co wynika z uzasadnienia projektu, było usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji. Skuteczność i sprawność sądowej kontroli administracji uznano za równie istotne wartości jak zapewnienie praworządności. Punktem odniesienia projektowanych zmian było również zagwarantowanie jednostce efektywnej realizacji prawa do sądu przez m.in. poszerzenie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Proponowane zmiany nie dotyczyły już miejsca sądownictwa administracyjnego w systemie ustrojowym państwa, co pozwala stwierdzić, że ukształtowany w zgodzie z Konstytucją model odrębnego od władzy wykonawczej, pozostającego poza nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego i niezależnego dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego sprawdził się.

## 6. PODSUMOWANIE

Istniejący w Polsce model sądowej kontroli administracji to niewątpliwie efekt ewolucji ustrojowej i kompetencyjnej sądownictwa administracyjnego (Chlebny, Piątek 2021, 17–36). Jest to model odrębnego od władzy wykonawczej, niezależnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego o szeroko określonej właściwości (z określonymi ustawą wyłączeniami). Leżące u podstaw utworzenia tego sądownictwa w niepodległej Polsce i jego późniejszych reform założenia dotyczące ustroju, zakresu właściwości sądów administracyjnych oraz modelu orzekania i reguł postępowania były realizowane z uwzględnieniem

warunków ustrojowych danego okresu historycznego. Nie bez wpływu na kształt polskiego modelu sądowej kontroli administracji pozostawały rozwiązania państw obcych. Prezentowane i dyskutowane – także publicznie (w tym na łamach czasopism prawniczych) – projekty owych reform wskazywały na potrzebę utworzenia jednolitego modelu sądowej kontroli administracji jako szczególnej instytucji zapewniającej ochronę praw podmiotowych jednostki i zabezpieczającej obiektywny porządek prawny. Realizacja tego zadania nie była łatwa z uwagi na przeobrażenia ustrojowe i społeczno-polityczne w Polsce. Niemniej jednak tworzone w różnych okresach XX w. projekty reform sądownictwa administracyjnego i tocząca się wokół nich dyskusja potwierdzały, że poważnie postrzegana jest potrzeba utrwalenia w praktyce legislacyjnej i świadomości społecznej takiego modelu sądowej kontroli administracji, któremu będzie można przypisać trwałą wartość w kontroli zgodności z prawem administracji publicznej.

Po przeanalizowaniu projektów reform oraz ich efektów ustawodawczych nasuwa się wniosek, że dopiero Konstytucja z 1997 r. stworzyła konkretne podstawy dla niezależnego funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Nie oznacza to, że choćby założenia reformy wdrożonej w 1980 r. – wraz z utworzeniem NSA – nie czyniły zadość idei państwa oraz ochronie praw jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Jednakże obowiązująca Konstytucja nie tylko wyodrębniła sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości (jako element władzy sądowniczej odrębnej i niezależnej od innych władz), ale też określiła model sądowej kontroli administracji prowadzący się do kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej, a ponad wszystko niejako wymusiła na ustawodawcy realizację obowiązku stworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co z kolei ma szczególne znaczenie gwarancyjne z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu i ochrony praw jednostki.

Obecnie, przynajmniej w środowisku prawniczym, nie ma wątpliwości co do niezbędności istnienia sądownictwa administracyjnego w państwie praworządym. Złożonym problemem (wykraczającym poza ramy opracowania, a godnym pogłębienia) pozostaje natomiast kwestia świadomości obywateli co do gwarancji, jakie stwarza sądownictwo administracyjne w aspekcie realizacji prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu. Dlatego twórcom projektów ewentualnych przyszłych reform sądownictwa administracyjnego powinny przyświecać słowa Jerzego Stefana Langroda, spisane na początku działania tego sądownictwa w niepodległej Polsce: „państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego – przeto leży w najżywotniejszym interesie nauki tak prawa politycznego, jak i prawa administracyjnego, aby to uświadomienie stało się udziałem ogółu społeczeństwa, bo z nim przyjdzie – przyjść musi – nie tylko znajomość, ale i zrozumienie prawa” (Langrod 1925, 6).

Poza tym, zmiany w sferze działalności sądów administracyjnych (zakresu kognicji, modelu orzekania, instytucji procesowych) wydają się nieuniknione, jeśli weźmiemy pod uwagę choćby rozwój społeczny i technologiczny (także administracji publicznej) oraz rosnące oczekiwania społeczeństwa co do skuteczności sądowej kontroli administracji. Na działalność sądów administracyjnych znacząco oddziałuje również prawo europejskie, które sądy stosują w bieżącej działalności orzeczniczej, realizując standardy rzetelnego i praworządnego procesu wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Chmielarz-Grochal, Kalisz 2020). Podobnie unijna zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE) wymaga, by zarówno sąd w znaczeniu ustrojowym, jak i dostępne w prawie krajowym procedury realizacji prawa do sądu spełniały wymogi praworządności. Ponadto, wynikająca z prawa unijnego konieczność zapewnienia przez państwo jednostce skutecznej ochrony sądowej w wymiarze europejskim może determinować zmiany prawa krajowego czy dotychczasowej praktyki organów krajowych (także sądów). Państwa członkowskie Unii korzystają wprawdzie z autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, ale pod warunkiem zapewnienia skutecznego wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego (Półtorak 2014, 184). Na przykład z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 *Torubarov* (ECLI:EU:C:2019:626) wynika, że sąd krajowy jest obowiązany do orzekania merytorycznego w sprawach dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej i pomijania przepisów prawa krajowego, które nakazują wydawanie orzeczeń o charakterze kasatoryjnym. W związku z tym orzeczeniem nasuwa się pytanie: czy stworzenie ustawowych podstaw do wydania przez polski sąd administracyjny wyroku reformatoryjnego zastępującego akt administracyjny organu nadal będzie mieściło się w granicach wyznaczonych w art. 184 Konstytucji, nawet przy założeniu przyjaznej dla prawa unijnego wykładni tego przepisu? Niewątpliwie jest to temat do szerszej debaty i to nie tylko o potrzebie kolejnych reform sądowej kontroli administracji, ale być może także o konieczności zmiany art. 184 Konstytucji.

## BIBLIOGRAFIA

- Binder, Wilhelm. 1926. *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922, poz. 600): z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926, poz. 437 Dz.U. i pokrewne ustawy. Komentarz*. Warszawa: Hoesick Wilhelm.
- Borkowski, Janusz. 2000. „Sądowa kontrola administracji publicznej – Naczelny Sąd Administracyjny przed dwudziestolecie działalności”. W *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Buczkowski, Jan Łukaszewicz, Jerzy Poślusznny, Jerzy Stelmasiak. 110–130. Przemysł: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemysłu.
- Borkowski, Janusz. 2002. „Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 5: 3–18.

- Buszyński, Marian. 1946. „O reformę sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 1: 24–31.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 17–36.
- Chmielarz-Grochal, Anna. Anna Kalisz. 2020. „Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne”. *Państwo i Prawo* 1: 71–94.
- Chróścielewski, Wojciech. Jan Paweł Tarno. 1999. „Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne”. *Państwo i Prawo* 5: 20–31.
- Dawidowicz, Waclaw. 1956. „W sprawie sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 12: 1041–1048.
- Drażek-Drawicz, Józef. 1931. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 16: 590–592.
- Hauser, Roman. 1999. „Założenia reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 12: 21–33.
- Hauser, Roman. 2002. „U progu reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 11: 28–43.
- Hauser, Roman. 2003. „Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia”. *Przeгляд Podatkowy* 10: 52–57.
- Hauser, Roman. 2010. „Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6: 157–167.
- Iserzon, Emanuel. 1945. „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych”. *Gazeta Administracji* 1–3: 4–7.
- Janowicz, Zbigniew. 1991. „Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 1–12.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Józef Płoskonka. Stanisław Prutis. Piotr Rączka. Stanisław Srocki. Mirosław Stec. 1999a. „Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego”. *Samorząd Terytorialny* 5: 3–54.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Józef Płoskonka. Stanisław Prutis. Piotr Rączka. Stanisław Srocki. Mirosław Stec. 1999b. *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kijowski, Dariusz Ryszard. Red. 2000. *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Klonowiecki, Witold. 1946. „Odbudowa sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 4–6: 197–200.
- Kmieciak, Zbigniew. 1998. „Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 5: 17–24.
- Kmieciak, Zbigniew. Małgorzata Stahl. 1999. „Jaki model sądownictwa administracyjnego?” *Samorząd Terytorialny* 6: 3–14.
- Krukowski, Stanisław. 1990. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.” *W Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*. T. 2. Red. Marian Kallas. 19–70. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1925. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa: Biblioteka Polska.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Projekt ustawy o postępowaniu sądowniczym”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 639–715. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 551–638. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.



- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. „Sądownictwo administracyjne”. W *Projekt konstytucji*. Red. Władysław Leopold Jaworski. 391–549. Kraków: Drukarnia Narodowa w Krakowie.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1936. *Nowe prądy w sądownictwie administracyjnym (na marginesie ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym)*. Lwów: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1936. „Problemy administracyjne w konstytucji”. *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* 30: 160–210.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1946. „Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego”. *Gazeta Administracji* 10–11: 504–520.
- Litwin, Józef. 1956. „Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury”. *Nowe Prawo* 10: 3–19.
- Malec, Dorota. 2004. „Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa”. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 1: 281–295.
- Morawski, Jan. 1932. „Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych”. *Gazeta Sądowa Warszawska* 46: 671–674.
- Nowakowski, Michał. 2012. „O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej”. W *Regnare. Gubernare. Administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane Profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*. Red. Stanisław Grodziski, Andrzej Działdziej. 153–164. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *System prawa administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Sadłowski, Michał Patryk. 2017. „Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–1952”. *Miscellanea Historico-Iuridica* 2: 97–112.
- Sawicki, Jan. 1920a. „Sądy administracyjne w Polsce”. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy* 3: 178–188.
- Sawicki, Jan. 1920b. „Projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa”. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy* 4: 234–240.
- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Woś, Tadeusz. 2001. „Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału”. *Państwo i Prawo* 7: 30–53.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1977. „Koncepcje sądowej kontroli decyzji administracyjnych w Polsce Ludowej”. *Studia Prawnicze* 3: 59–95.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1983. *Sądownictwo administracyjne w PRL*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Zawadzki, Sylwester. 1990. „Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. 25–63. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Zimmermann, Jan. 1993. „Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.” *Samorząd Terytorialny* 1–2: 108–124.
- Zimmermann, Jan. 2005. „Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego”. W *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Red. Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzcziński. 490–505. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806, ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652).