

*Weronika Szafrńska** <https://orcid.org/0000-0002-6903-8758>

O POTRZEBIE OKREŚLENIA WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH PRZY UŻYCIU KLAUZULI GENERALNEJ

Streszczenie. Celem publikacji jest ocena, czy proponowana w środowisku prawniczym zmiana art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegająca na określeniu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych metodą klauzuli generalnej, jest dobrym rozwiązaniem. Rozważania poprzedzono krótkim spostrzeżeniem na temat pojawiających się przy omawianej problematyce nieściśłości językowych. Następnie przedstawiono historyczny proces kształtowania się dwóch głównych metod dookreślania właściwości rzeczowej sądów: klauzuli generalnej i enumeracji. Ponieważ pojawiające się propozycje zmian polskich przepisów bazują na rozwiązaniach przyjętych w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym, w artykule odniesiono się do problemów, z jakimi muszą mierzyć się sędziowie niemieckich sądów administracyjnych, stosując klauzulę generalną. Jej wykładnia przysparza wiele problemów, których przybliżenie może być cennym źródłem informacji dla polskiego ustawodawcy.

Słowa kluczowe: polskie i niemieckie prawo, klauzula generalna, sądy administracyjne, właściwość rzeczowa, spór publicznoprawny.

THE NEED TO DEFINE THE SUBSTANTIVE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS THROUGH A GENERAL CLAUSE

Abstract. The aim of the paper is to assess whether the amendment to Art. 3 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts proposed in legal community, which consists in determining the material jurisdiction of administrative courts using the general clause method, is a good solution. The considerations were preceded by a short observation on the linguistic inaccuracies occurring in the discussed issues. Then, the historical process of shaping the two main methods of further specifying the material jurisdiction of courts is presented: general clause and enumeration. As the proposed changes to Polish regulations are based on solutions adopted in German administrative court proceedings, the article addresses the problems faced by judges of German administrative courts when applying the general clause. Its interpretation causes many problems and providing an insight into them may be a valuable source of information for the Polish legislator.

Keywords: Polish and German law, general clause method, administrative courts, material/substantive jurisdiction, public-law disputes.

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, weronika.szafranska@us.edu.pl

1. WSTĘP

Prawo procesowe państw młodej demokracji podlega częstym zmianom. Procedury tworzone często od podstaw po transformacji ustrojowej wymagają ciągłego doskonalenia. Obowiązują jeszcze zbyt krótko, aby ustawodawca, w związku z doświadczeniami praktyki, dopracował je w wystarczającym stopniu. Ponadto wciąż zmieniające się potrzeby społeczne, w tym np. postępująca w bardzo szybkim tempie informatyzacja, wymuszają poszukiwanie optymalnych rozwiązań prawnych i zastępowanie tych, które nie spełniły oczekiwań. Poszczególne państwa często posiłkują się rozwiązaniami wypracowanymi i z powodzeniem stosowanymi w systemach prawnych innych krajów.

Także polskie postępowanie sądowoadministracyjne w obecnym kształcie jest procedurą „młodą”, poddawaną zmianom i, co więcej, takich zmian wymagającą. Pomijając najgłośniejszą w ostatnich latach dyskusję na temat konieczności wprowadzania coraz to szerszych merytorycznych kompetencji orzeczniczych, w publikacji koncentruję uwagę na podnoszonej przez przedstawicieli nauki konieczności modyfikacji art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: P.p.s.a.), określającego zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. W pracach Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej¹ wysuwano bowiem propozycję określenia tejże właściwości za pomocą klauzuli generalnej – na kształt rozwiązania przyjętego w niemieckiej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsordnung* z 21 stycznia 1960 r., w wersji z 19 marca 1991 r.; BGBl. I S. 686 ze zm.; dalej: VwGO).

W prowadzonych dalej rozważaniach zostanie przedstawiona historia kształtowania się przepisów dookreślających właściwość rzeczową sądów administracyjnych. Analizie poddane zostaną dwie metody jej kształtowania: za pomocą enumeracji oraz klauzuli generalnej. Odniesienie się do problemów, które niesie ze sobą stosowanie któregoś z ww. sposobów, pozwoli na prowadzenie rozważań, czy zmiana art. 3 P.p.s.a. jest obecnie konieczna, ale też czy w ogóle możliwa.

2. UWAGI TERMINOLOGICZNE

Należy zauważyć, że w polskim języku prawniczym jako synonim terminu „właściwość rzeczowa” bardzo często używa się określenia „kognicja sądów”. Słowo „kognicja”, wywodzące się z łacińskiego *cognitio*, może być tłumaczone na kilka sposobów i oznaczać m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie, zwłaszcza sądowe, rozpatrywanie sprawy sądowej, dochodzenie, śledztwo (Doroszewski 1961, 789; Tokarski 1980, 362; Bańko 2009, 466). Dokonując analizy zarówno polskiej

¹ <http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/materialy/> [dostęp: 1.12.2021].

literatury, jak i orzecznictwa sądów czy Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że pojęcie kognicji jest przede wszystkim utożsamiane z zakresem spraw rozstrzyganych przez sądy. Opisując art. 3 P.p.s.a., używa się zatem zamiennie określeń: „zakres właściwości rzeczowej” i „zakres kognicji”. Nie jest to jednak jedyne znaczenie owego terminu. W niektórych opracowaniach czy orzeczeniach termin ten nie jest używany jako synonim dla samego zakresu spraw poddanych kontroli sądów – akcent zostaje bowiem położony na samą kompetencję określonego sądu (danej gałęzi sądownictwa) do rozpoznawania i rozstrzygania, na samą czynność „badania” sprawy i sposobu wykonywania tejże kontroli (por. Piątek 2009, 67 i n.). Mówiąc o zakresie kognicji sądu w takim znaczeniu, ma się zatem na myśli raczej sposób rozstrzygania danej sprawy, tzn. odniesienie do kryterium badania stosowanego przez sądy: czy są one jedynie sądami co do prawa (kryterium legalności) czy może także sądami co do faktu. I to raczej stąd właśnie wywodzi się częste używanie zwrotu, że dana sprawa została poddana kognicji sądu, czyli poddana sądowej kontroli (badaniu). W przypadku mówienia o poddaniu sprawy właściwości rzeczowej sądu nacisk jest kładziony bardziej na zakres przedmiotowy kontroli.

Co ciekawe, o ile w niemieckiej doktrynie słowo *Kognition* nie jest używane, to posługują się nim niemieckojęzyczni przedstawiciele nauki oraz prawnicy szwajcarscy (sporadycznie austriaccy). Zwrot ten jest tłumaczony jako uprawnienia kontrolne (*Prüfzuständigkeit*) i w związku z tym odróżnia się tzw. pełną kognicję (*volle/freie Kognition*) od kognicji ograniczonej (*ingeschränkte Kognition*). Przez pierwszą, w szwajcarskiej nauce i orzecznictwie, rozumie się sytuację, w której sąd jest uprawniony zarówno do badania działań administracji pod kątem naruszenia prawa, jak i do samodzielnego określenia stanu faktycznego (sprawdzania, czy organ ustalił go prawidłowo) oraz kontroli uznania administracyjnego. Kognicja ograniczona przyznana sądowi oznacza, że jest on władny odpowiadać tylko na ściśle określone przepisami kategorie pytań (*Fragekategorien*), tj. bada na przykład działalność administracji tylko pod kątem legalności (Schindler 2018, 649; wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 13 lipca 2018 r., B-1100/2018; wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 8 maja 2007 r., B-2215/2006; wyr. *Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen* z 16 września 2014 r., B 2014/108; wyr. *Verwaltungsgericht des Kantons Zürich* z 8 lipca 2020 r., VB.2018.00760).

Można zatem skonstatować, że właściwość rzeczowa określa zakres przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego poprzez sprecyzowanie, jakie zachowania administracji mogą być kontrolowane przez sąd – mowa tu zatem o zdolności (kompetencji) sądu o charakterze przedmiotowym (procesowym) do rozstrzygania spraw określonego rodzaju (Woś 2016, 206). Dla odróżnienia pojęcie kognicji powinno być rozumiane podmiotowo – jako ogólna zdolność sądu do badania, kontrolowania, która może przybierać różne zakresy, składać się z różnych rodzajów uprawnień kontrolnych (kategoria materialna).

W związku z powyższymi uwagami w niniejszej publikacji termin „kognicja” nie będzie używany jako synonim zakresu właściwości rzeczowej, tylko w drugim

przedstawionym znaczeniu. Poza tym, pisząc o klauzuli generalnej i metodzie enumeracji, odnoszę się do przepisów ustawodawstwa zwykłego kształtujących zakres właściwości rzeczowej. Tak bowiem stosowane są te określenia w doktrynie niemieckiej i funkcjonują w polskiej nauce prawa administracyjnego. O klauzuli kształtującej właściwość sądów możemy bowiem mówić także w kontekście regulacji konstytucyjnych.

Przed przejściem do konkretnych rozważań na gruncie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy VwGO należy jednak poczynić dodatkowe uwagi względem pojęć klauzuli generalnej i zasady enumeracji. Przez tę pierwszą należy bowiem rozumieć tak ukształtowany przepis, który poddaje kognicji sądów jak najszerszy katalog wszelkich działań (zaniechań) administracji. Metoda enumeracji może przybrać z kolei dwojaką postać. Ustawodawca może bowiem zdecydować się na zakreślenie konkretnego katalogu spraw, z zakresu którego rozstrzygnięcia będą podawane kontroli sądowej. Z drugiej strony – jak ma to miejsce w obowiązującym ustawodawstwie polskim – metoda enumeracji może posłużyć wyznaczeniu poszczególnych zachowań, rodzajów działań (zaniechań) administracji podlegających zaskarżeniu do sądu.

3. GENEZA KLAUZULI GENERALNEJ I METODA ENUMERACJI

Dyskusja na temat sposobu wyznaczania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych toczyła się w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego niemal przez całe stulecie. Było to związane ze ścieraniem się stanowisk na temat wyższości jednego z modeli ochrony prawnej, na których przedstawiciele nauki niemieckiej chcieli oprzeć nowoczesne sądownictwo administracyjne.

Z jednej strony optowano za oparciem postępowania sądowniczoadministracyjnego na modelu ochrony obiektywnej (obiektywnego porządku prawnego; niem. *objektiver Rechtsschutz*; franc. *recours objectif*). Główny orędownik tego pomysłu – Rudolf von Gneist – uważał, że podstawowym celem sądu administracyjnego powinna być kontrola prawidłowego stosowania prawa przez administrację – ochrona praw jednostki byłaby w tym systemie jedynie „produktem ubocznym”. Skarga była uznawana przez niego jedynie za impuls do poddania badaniu działalności administracji, a zatem nie widział przeszkód, aby mogła być wnoszona również przez sam organ (Gneist 1879, 270; Gneist 1875, 225–226).

Jednocześnie autor ten przyjął, że w tak skonstruowanym systemie właściwość rzeczową sądu należałoby oprzeć na zasadzie wyliczenia (enumeracji) w przepisach spraw (*Enumerationsprinzip*) poddanych jego kognicji. Zastosowanie klauzuli generalnej powodowałoby jego zdaniem, że przesłanką dla działalności sądów stałoby się naruszenie praw jednostki, co odpowiadałoby drugiemu z modeli ochrony – modelowi subiektywnemu, inaczej ochrony praw podmiotowych (niem. *subjektiver Rechtsschutz*; franc. *recours subjectif*). Zdaniem Gneista, władzy wykonawczej

należało zapewnić swobodę działania, zaś kontroli organów kolegialnych (sądów) poddać tylko działania ważne, poddane swobodnej ocenie organu, mogące stać się polem do nadużyć władzy względem jednostki (Gneist 1875, 232, 239). Wychodząc od założenia, że w państwie będącym w najwyższym stopniu zainteresowanym przestrzeganiem prawa, administracja jest w stanie kontrolować siebie samą, w modelu tym uznano konieczność poddania działań administracji niezależnej kontroli, w której nie chodzi jednak tyle o ochronę praw obywateli i przekonanie ich co do słuszności określonego rozstrzygnięcia, a wiele bardziej o urzeczywistnienie przez niezależne organy idei sprawiedliwości – prawidłowego funkcjonowania administracji.

Otto Bähr oraz rozwijający opracowaną przez niego koncepcję Otto Sarwey stali z kolei na stanowisku, że sądownictwo administracyjne musi sprawować kontrolę nad działaniami egzekutywy w oparciu o ochronę podmiotową – sędziowie, na podstawie skargi wnoszonej przez samego zainteresowanego, powinni badać, czy przez działanie administracji lub jego brak zostały naruszone prawa skarżącego (Bähr 1864, 35 i n.; Sarwey 1880, 19 i n.), określane w doktrynie niemieckiej mianem publicznych praw podmiotowych (zob. np. Jellinek 1964). Oczywiście, takie badanie zgodności z prawem działań państwa zawiera w sobie elementy ochrony obiektywnego porządku prawnego – jest to jednak pożądaný skutek poboczny – niezgodność z prawem ma charakter obiektywny, podczas gdy poprzez tę niezgodność zostają w istocie naruszone prawa subiektywne (Menger 1955, 591). Ochrona podmiotowa polega zatem na ochronie jednostki przed działaniami władzy publicznej (państwa).

Jednym z głównym założený tej koncepcji było wyznaczenie zakresu właściwości rzeczowej sądu administracyjnego za pomocą tzw. klauzuli generalnej (*Generalklausel*). Ogólne zakreślenie, jakie działania (zaniechania) organów administracji miałyby zostać poddane kognicji w postępowaniu sądownoadministracyjnym, odpowiadałoby w jak najwyższym stopniu wypełnieniu funkcji wymiaru sprawiedliwości, jaką jest w tym modelu ochrona podmiotowych praw jednostki (Sarwey 1880, 405). Oczywiście, wychodząc naprzeciw problemowi przeciążenia sądów, ustawodawcy mogą ograniczać skutki zastosowania tej klauzuli poprzez zaakcentowanie w przepisach dopuszczalności wniesienia skargi tylko w przypadkach, gdy działanie bądź zaniechanie administracji narusza prawa podmiotów (wyłączając tym samym *actio popularis*) bądź poprzez dodatkową enumerację wyjątków, tzw. enumerację negatywną.

4. EWOLUCJA ZAKRESU WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wspólczesnie nie budzi wątpliwości, że przedstawione wyżej modele ochrony nie występują w postępowaniu sądownoadministracyjnym w „czystej” postaci. Wzajemnie się przenikają i uzupełniają (Zimmermann 2020, 484). I choć nie

jest możliwe rozstrzygnięcie, czy system kontroli sądownoadministracyjnej w danym kraju odpowiada bardziej jednemu bądź drugiemu modelowi ochrony tylko na podstawie sposobu dookreślenia właściwości rzeczowej, historyczna analiza kształtowania się przepisów statuujących zakres działania sądów ukazuje zmianę sposobu myślenia ustawodawców na temat roli sądów administracyjnych w demokratycznym państwie prawa.

O ile bowiem w ustawie z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400) w art. 1 określano właściwość metodą *quasi*-klauzuli generalnej²: „Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej tworzy się Najwyższy Trybunał Administracyjny”, którą uzupełniała enumeracja wyjątków z art. 6 (podobnie w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. Nr 94, poz. 806), w odradzającym się po II wojnie światowej sądownictwie administracyjnym ustawodawca, hołdując założeniu, że władza wykonawcza w państwie komunistycznym rzadko popełnia błędy, skorzystał z klasycznej zasady enumeracji spraw podlegających kontroli sądu. Warto zauważyć, że w ówczesnej literaturze podkreślano potrzebę stopniowego wprowadzania kontroli administracji (zob. Rybicki 1973, 12; Zawadzki 1990, 37; Mincer 1981, 12–13). I tak na mocy art. 196 § 2 k.p.a., zmienionej ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), do sądu administracyjnego mogły być zaskarżane decyzje wydawane w sprawach ujętych w przewidzianym w tym przepisie katalogu 20 kategorii spraw³. Paragraf 3 tego artykułu przewidywał możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji także w innych sprawach niż określone w § 2 na mocy ustaw szczególnych, z czego ustawodawca wielokrotnie skorzystał (Zieliński 1984, 13; Nowakowski 1986, 39 i n.). Z kolei ówczesny art. 216 k.p.a. dopuścił również skargę na bezczynność organów państwowych w sprawach załatwianych w drodze decyzji.

Jak wskazał Jerzy Świątkiewicz, posiłkując się poglądami wyrażanymi w ówczesnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pomimo zastosowania klauzuli enumeracji kompetencje kontrolne NSA obejmowały znaczącą większość decyzji wydawanych na linii administracja państwowa – obywatel, a zatem można mówić o zasadzie powszechnej kontroli decyzji administracyjnych i stosowaniu w praktyce zasady *in dubio pro actione*, z której wynika m.in. konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść dopuszczalności skargi. Autor zauważał,

² „Quasi” – bowiem tak skonstruowany przepis nie obejmował wszelkich działań administracji, jednak też nie stanowił wyraźnego wyliczenia kategorii spraw. Co ciekawe, kategoria „zarządzeń i orzeczeń”, choć traktowana jako szersza od pojęcia aktu administracyjnego, nie została ostatecznie zdefiniowana (Tarnowska 2006, 428 i cyt. tam lit.).

³ Jak np. budownictwa i nadzoru budowlanego, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki wodnej, ochrony przyrody oraz środowiska, zatrudnienia i spraw socjalnych.

że posłużenie się klauzulą enumeracyjną pozwoliło wyłączyć sprawy uznane za „drażliwe politycznie” (Świątkiewicz 1984, 32), jednak mimo to wskazywał, że „klauzula generalna została przez naszego ustawodawcę zapisana w istocie w formie szerokiej klauzuli enumeracyjnej” (Świątkiewicz 1990, 99).

Na tym tle widać słabość metody enumeracji dla określania zakresu właściwości rzeczowej sądów – administracja działa bowiem w różnych formach, które w świetle powyższych rozwiązań prawnych nie mogły być zaskarżane, mimo że wpływały na uprawnienia i obowiązki jednostek. Przedstawiciele niemieckiej nauki zgodnie podkreślają, że przyjęcie metody wyliczenia spraw, którymi zajmowałyby się sądy administracyjne, stanowi rezygnację z ochrony niektórych praw jednostki, zbliżając dany system do systemu ochrony obiektywnego porządku prawnego (Ibler 1999, 181–182; Schulze-Fielitz 2013, 1795 i n.), przy jednoczesnym uwypukleniu jego negatywnych cech. Może również doprowadzić do często nierozwiązywalnych sporów doktrynalnych, dotyczących dopuszczenia drogi sądowej w przypadkach podobnych (analogicznych) do tych wyraźnie ujętych w ustawach (Ibler 1999, 152). Ponadto przedstawiciele nauki niemieckiej zauważają, że poprzez wprowadzenie klauzuli generalnej ustawodawca przerzuca z parlamentu na sądy ostateczne decydowanie o tym, kiedy ochrona sądowa zostanie zapewniona (Ibler 1999, 288). To ostatnie zdaje się być zjawiskiem pozytywnym w związku z zapewnioną w ten sposób „elastycznością”.

Liczne postulaty rozszerzenia metody enumeracji lub wręcz zastąpienia jej klauzulą generalną (Strzembosz 1981, 5; Mincer 1981, 3–4; Bar 1982, 283) znalazły wyraz kolejno w art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201) oraz art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Należy jednakże podkreślić, że przez klauzulę generalną przedstawiciele polskiej doktryny rozumieli przede wszystkim poddanie sądowej kontroli ogółu decyzji wydawanych przez organy administracji przy rezygnacji z wyliczenia kategorii spraw, w których skarga na decyzje jest niedopuszczalna. W tym też zakresie ich życzenie zostało spełnione.

W art. 3 § 2 P.p.s.a. kształtującym obecnie właściwość rzeczową sądów administracyjnych poddano kognicji sądów administracyjnych wszelkie decyzje administracyjne, a także wiele innych działań i zaniechań administracji. Z jednej strony można zatem stwierdzić, że przepis ten został stworzony w oparciu o zasadę enumeracji, wymieniono w nim bowiem działania (zaniechania) władzy wykonawczej poddane sądowej kontroli. Truizmem jest tu dodawanie, że oczywiście katalog ten nie obejmuje wszystkich działań. Z drugiej strony, jak wskazuje się w literaturze, przepis ten zawiera w sobie klauzulę generalną, sądowej kontroli poddano bowiem decyzje administracyjne bez dookreślenia kategorii spraw (Woś 2016, 58; Adamiak 2021, 507–508).

5. POMYSŁ PRZEJĘCIA NIEMIECKIEGO WZORCA DLA OKREŚLENIA WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Propozycja zmiany sposobu ukształtowania zakresu właściwości rzeczowej polskich sądów administracyjnych wynika m.in. z przyjęcia poglądu, że obecny art. 3 § 2 P.p.s.a. nie odpowiada konstytucyjnemu standardowi ukształtowania właściwości rzeczowej zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w myśl którego „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Skoro bowiem, zgodnie z tym przepisem, rolą sądownictwa administracyjnego jest kontrola administracji publicznej, zakres ww. właściwości winien obejmować wszystkie formy działania (zaniechania) administracji publicznej wpływające władczo na sytuację jednostki. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „w zakresie określonym w ustawie” odnosiłoby się, zgodnie z tak przyjętą koncepcją, jedynie do określania zakresu kompetencji (uprawnień) kontrolnych sądów administracyjnych – sposobu badania, nie zaś do zakresu przedmiotowego właściwości rzeczowej. Ten mógłby być w ustawach jedynie konkretyzowany i uszczegóławiany, nie zaś zawężany (Jakubowski 2017, 125; Raport końcowy SKK 2019, 4).

Powyższy pogląd może budzić kontrowersje z kilku powodów. Mając na uwadze historię kształtowania się przepisów określających właściwość rzeczową sądów administracyjnych, należy zwrócić uwagę, że dyskusje o wykorzystaniu klauzuli generalnej dotyczyły jej wprowadzenia na poziomie decyzji administracyjnych. Wprowadzanie „pełnej” klauzuli generalnej stanowiłoby rewolucję w sądach, która musiałaby pociągnąć za sobą liczne zmiany systemowe. Także wykładnia językowa art. 184 Konstytucji, w szczególności zestawienie zdania pierwszego z drugim tego przepisu nie przemawia jednoznacznie za przyjęciem, że zakres, o którym mowa w tym artykule, odnosi się li tylko do sposobu kształtowania kompetencji kontrolnych.

W literaturze zdaje się zdecydowanie przeważać pogląd, zgodnie z którym

sformułowanie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę „w zakresie określonym w ustawie”, oznacza, iż ustawodawca ma kompetencję do uregulowania m.in. środków, jakimi dysponują sądy administracyjne, kontrolując działalność administracji, a także do wskazania form działania administracji publicznej, które podlegają kontroli sądowej (Wiącek 2016, 1101).

Abstrahując jednak od samych poglądów dotyczących wykładni art. 184 Konstytucji, potrzebę zmiany art. 3 P.p.s.a. można uzasadniać także na inne sposoby. O „niedostatku” przyjętej zasady enumeracji może świadczyć ciągle poszerzający się katalog spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych na podstawie przepisów szczególnych, zgodnie z art. 3 § 3 P.p.s.a., choć, jak słusznie wskazuje się w doktrynie, niektóre z tych przepisów są zbędne, odnoszą się bowiem do działań administracji, które wpisują się w zakres przewidziany w art. 3 § 2

P.p.s.a. (Woś 2016, 147), zaś niektóre (np. w sprawach dyscyplinarnych) są dalece wątpliwe z uwagi na optymalność takiego rozwiązania w związku z przyjętym w sądach administracyjnych modelem orzekania (por. Jaśkowska 2011, 28–29).

Także aprobowane ogólnie zasady wykładni art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., odnoszącego się do możliwości zaskarżania tzw. innych aktów i czynności administracji, a polegające m.in. na uznaniu, że chodzi tu jedynie o akty i czynności o charakterze indywidualnym (zob. np. uchw. NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405), prowadzą do sytuacji, w której poza kontrolą sądową (nie tylko sądów administracyjnych) pozostają niektóre akty generalne⁴, ogólne interpretacje podatkowe ministra właściwego do spraw finansów (zob. post. WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 561/18, LEX nr 2490016), obwieszczenia ministra ds. zdrowia dotyczące refundacji leków (zob. post. NSA z 29 listopada 2012 r., II GSK 1739/12, LEX nr 1325567; post. NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1660/12, LEX nr 1240601), regulaminy zakładów administracyjnych czy agencji rządowych (zob. wyr. NSA z 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, LEX nr 2570947; post. NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 214/18, LEX nr 2462713; por. Jakubowski 2020, 9–28), tzw. akty kierownictwa wewnętrznego (zob. post. NSA z 15 listopada 2019 r., I GSK 1987/19, LEX nr 2740987; post. NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 135/18, LEX nr 2493180), czynności komisji egzaminacyjnych (zob. wyr. WSA w Łodzi z 19 maja 2021 r., III SA/Łd 430/21, LEX nr 3177563; post. WSA w Krakowie z 21 czerwca 2021 r., III SA/Kr 287/21, LEX nr 3189412; post. NSA z 18 czerwca 2020 r., II GSK 344/20, LEX nr 3020526; wyr. TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, LEX nr 1747501) i wiele innych. W ostatnim czasie kontrowersje budzi także odrzucanie przez sądy administracyjne skarg na rozstrzygnięcia organów w przedmiocie odmowy udzielenia dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przyznawanych w związku z pandemią SARS-CoV-2 (zob. post. WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2021 r., I SA/Kr 254/21, LEX nr 3210041; post. WSA w Olsztynie z 28 kwietnia 2021 r., II SA/Ol 200/21, LEX nr 3167579)⁵. I choć sądy wskazują, że w przypadkach tego rodzaju dofinansowań następuje ono na podstawie fakultatywnie zawieranej umowy o charakterze cywilnoprawnym, zaś organy administracji oraz sądy administracyjne nie są właściwe do rozpoznawania zarzutów odnośnie do prawidłowości zawierania takich umów (zob. post. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 maja 2021 r., II SA/Go

⁴ Jak np. budżący kontrowersje wykaz czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych wydany na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.; zob. post. NSA z 2 lipca 2021 r., III OSK 3469/21, LEX nr 3204587), Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19, plan urzędzenia lasu (zob. post. WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16, LEX nr 2321843; post. NSA z 18 marca 2020 r., II OSK 649/20, LEX nr 2979529).

⁵ Dotacje przyznawane na art. 15zde⁴ 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. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

395/21, LEX nr 3175834; post. NSA z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 744/17, LEX nr 2293416), nie można pominąć faktu, że osobom, którym odmówiono takiego świadczenia, ogranicza się znacznie prawo do sądu. Zauważył to NSA, który w swoim najnowszym orzecznictwie zrewidował poglądy sądów wojewódzkich, dopuszczając kontrolę sądownoadministracyjną odmowy udzielenia dotacji (por. post. NSA z 23 listopada 2021 r., I GSK 1497/21, Lex nr 3271249).

Jak wynika z powyższych przykładów, konieczność „dopełnienia” zakresu własności rzeczowej w oparciu o art. 3 § 3 P.p.s.a., a także przyjmowana powszechnie wykładnia terminu „inne akty i czynności” pokazują, że przepisy kształtujące na poziomie ustawowym własność rzeczową sądów administracyjnych prowadzą do sytuacji, w której pomiędzy zakresem własności sądów administracyjnych i sądów powszechnych powstaje „ziemia niczyja”, wymagająca zagospodarowania dla ochrony indywidualnych praw jednostki poprzez przyznanie prawa do sądu.

Poszerzanie zakresu własności rzeczowej na mocy przepisów szczególnych w połączeniu z odmawianiem pewnym kategoriom działań kontroli sądowej dowodzą zatem, że enumeracja zawarta w art. 3 § 2 P.p.s.a. może być uznana za niewystarczającą w demokratycznym państwie prawa. Z tego też powodu warto zastanowić się, czy wprowadzenie „pełnej” klauzuli generalnej na kształt rozwiązań niemieckich byłoby działaniem pożądanym, czy też nie prowadziłoby do przysłowiowego „wpadania z deszczu pod rynnę”.

Zważywszy, że polskie ustawodawstwo w zakresie prawa administracyjnego i procedury administracyjnej czerpie z rozwiązań krajów obszaru niemieckojęzycznego, istotne jest podkreślenie, że używane w tym języku pojęcie klauzuli generalnej zostało zarezerwowane dla „pełnej” klauzuli generalnej określającej własność rzeczową sądów administracyjnych, tzn. nie odnoszącej się jedynie do aktów administracyjnych rozstrzygających sprawy co do istoty, a sformułowanej w sposób, który umożliwi poddanie kognicji sądów jak najszerszego spektrum działań (zaniechań) administracji publicznej.

Przykładem jest użyta w § 40 ust. 1 VwGO klauzula zbudowana wokół pojęcia sporu publicznoprawnego, którą w raporcie wspomnianej wyżej komisji kodyfikacyjnej uznano za wzór wart przeniesienia do polskiego ustawodawstwa. Zgodnie z tym przepisem droga sądownoadministracyjna jest dopuszczalna we wszystkich publicznoprawnych sporach o charakterze niekonstytucyjnym (*in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art*), o ile owe spory nie zostały na mocy prawa federalnego przekazane wyraźnie własności innych sądów. Na obszarze prawa poszczególnych krajów związkowych także prawo krajowe może przekazać ww. rodzaje sporów własności innych sądów niż sądy administracyjne.

W literaturze i orzecznictwie zwraca się uwagę, że w przepisie tym mowa o sporze o stosunki prawne (*Rechtsbeziehungen/Rechtsverhältnisse*). O tym, czy natura sporu jest ze swej istoty publicznoprawna (nie prywatnoprawna), decyduje

się na podstawie leżącego u jego podstaw stanu faktycznego oraz żądania wywiezionego ze złożonej do sądu skargi, o którym orzeka się w oparciu o przepisy prawa publicznego (Ruthig 2020, 131; Hüttenbrink 2002, 22).

Pierwszym problemem napotykanym przy interpretacji powyższej normy jest zatem kwestia przyporządkowania danego przepisu do kategorii prawa publicznego bądź prywatnego. Niemiecka doktryna wypracowała w tym zakresie wiele teorii – teorię interesu (*Interesstheorie*), teorię przyporządkowania (*Zuordnungstheorie*), teorię subordynacji (*Subordinationstheorie*) czy różnego rodzaju teorie podmiotowe (*formale/modifizierte Subjektstheorie*). Były one opisywane szeroko także w polskiej literaturze (zob. Nowacki, 1992, 10–39). Ponieważ jednak często, z uwagi na złożoność i ciągły rozwój stosunków prawnych, żadna z powyższych teorii nie pozwalała na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy dany spór należy do kategorii publiczno- czy prywatnoprawnej, doktryna i orzecznictwo w oparciu o bardzo drobiazgową kazuistykę wypracowały wiele dodatkowych warunków, kryteriów i domniemań mających pomóc w jednoznacznym dookreśleniu, która droga będzie właściwa: sadowoadministracyjna czy jednak przed sądem powszechnym. I tak, rozstrzygając poszczególne przypadki, sądy administracyjne zwracają uwagę także, m.in., czy przedmiot danego postępowania można powiązać z ogólnymi zasadami prawa publicznego. W takich wypadkach uznanie danego działania jako publicznoprawnego z natury prawnej jest możliwe po doszukaniu się takiego związku. Ponadto sądy posiłkują się także domniemaniem działania publicznoprawnego przez podmioty władzy wykonawczej, badają, czy podmioty prywatne działają w ramach szeroko rozumianej prywatyzacji zadań publicznych (Ruthig 2020, 141).

Dla rozstrzygnięcia o właściwości sądów w przypadku działań stanowiących kombinację czynności o charakterze publicznoprawnym i cywilnoprawnym, jak np. w przypadku udzielania pomocy publicznej (subwencji), zamówień publicznych, udostępniania komunalnych urządzeń użyteczności publicznej stosuje się także uznaną przez sądy administracyjne (wyr. *Bundesverwaltungsgericht* z 25 maja 1990 r., 7 B 30.90, NVwZ 91, 59) tzw. teorię dwóch stopni (*Zweistufenstheorie*). W ramach ww. stosunków prawnych można wyróżnić bowiem, zdaniem jej autorów, dwa stopnie (*Stufen*): władcze rozstrzygnięcie (*hoheitliche Entscheidung*) oraz stopień wykonawczy (*Abwicklung*). Podczas gdy organ administracji publicznej w pierwszym stopniu decyduje, „czy” (*ob?*) udzielić jakiegoś świadczenia, na drugim stopniu określa „jak” (*wie?*) konkretnie dany stosunek prawny zostanie ukształtowany (Sancewicz 2013, 131 i n.). Rozstrzygnięcie o udzieleniu bądź odmowie udzielania świadczenia (subwencji, pomocy) powinno podlegać wszelkim zasadom prawa publicznego, jak np. zasadzie równości czy proporcjonalności, a zatem konieczne jest także zapewnienie sadowoadministracyjnej kontroli takiego rozstrzygnięcia. To, czy działanie podjęte w ramach stopnia wykonawczego również zostanie poddane kognicji sądu administracyjnego, zależy od formy, jaką przybierze (Sancewicz 2013, 135).

Powstające wątpliwości, na tle tak a nie inaczej ukształtowanej klauzuli generalnej, są rozwiewane przez prace przedstawicieli doktryny, ale przede wszystkim rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Niemal każde naukowe opracowanie na temat ww. klauzuli zawiera rozbudowane studium przypadków (zob. np. Reimer 2014, 98 i n.; Wysk 2016, 113 i n.). Nie bez znaczenia dla pomysłów „przejęcia” takiego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych pozostaje fakt, że pojęcie sporu publicznoprawnego jest wykładane w niemieckim systemie od ponad 60 lat (VwGO jest bowiem ustawą, która weszła w życie w 1960 r., zaś § 40 ust. 1 nie był od tego czasu zmieniany), a system sądownictwa administracyjnego z uwagi na szeroko zakrojone możliwości orzekania reformacyjnego (Szafrńska 2018, 162 i n.) jest o wiele bardziej rozbudowany niż system polski.

Jednocześnie należy zauważyć, że choć w samym VwGO użyto „pełnej” klauzuli generalnej, nie wszystkie działania (zaniechania) administracji są poddawane kontroli sądowej. Wynika to, po pierwsze, z interpretacji terminu „spór”, ale także, co ważniejsze, z obwarowania możliwości złożenia skargi warunkiem naruszenia prawa jednostki przez władzę publiczną (legitymacja czynna – tzw. *Klagebefugnis*), co wiąże się bezpośrednio z art. 19 ust. 4 Grundgesetz (Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., BGBl. S. 1), a także pojedynczych przepisów VwGO statuujących dopuszczalność poszczególnych rodzajów skarg (zob. Wyrzykowski 1990, 131; Szafrńska 2017, 218 i n.).

Co ciekawe, z upływem czasu pojęcie naruszenia praw jednostki jest wykładane przez sądy coraz szerzej, co powoduje, że niektóre działania organów uznawane kiedyś np. za tzw. *justizfreie Hoheitsakte*, czyli akty politycznego/rządowego kierownictwa (*Regierungsakte*) uznawane za „niepoddawalne” kontroli sądowej, obecnie mogą zostać zbadane przez sąd, jeśli wykaże się, że rzeczywiście wpływają na prawa lub obowiązki jednostki (Schenke 2019, 33). Ewolucję przeszły także koncepcje poddawania kognicji sądów administracyjnych aktów wydawanych w ramach tzw. stosunków szczególnego podporządkowania (*besondere Gewaltverhältnis/Sonderstatusverhältnis*), odnoszących się do uczniów, studentów, więźniów, osób korzystających z zakładów użyteczności publicznej czy żołnierzy. Obecnie w niemieckiej doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że także w takich stosunkach może dojść do sporu prawnego, którego rozstrzygnięcie wymaga zaangażowania sądu w sytuacji, gdy akt lub czynność kierownictwa może wywoływać zewnętrzne skutki, oddziaływać zewnętrznie (tzw. *Außenwirkung*; Schenke 2019, 34–35). Również i w tym obszarze mamy zatem do czynienia z daleko idącą kazuistyką (Schenke 2020, 449 i n.)⁶.

⁶ Co ciekawe, ustawodawca zdecydował się na poddanie kognicji sądów administracyjnych, na mocy przepisów szczególnych, spraw wynikających ze stosunków służbowych urzędnika państwowego oraz sędziów – zob. § 126 Bundesbeamtenengesetz z dnia 14 lipca 1953 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 160) i § 71 Deutsches Richtergesetz z dnia 8 września 1961 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 713).

6. WNIOSKI

Rezygnacja z dookreślania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w oparciu o kryterium prawnych form działania administracji na rzecz kształtowania i oceny tej właściwości przez pryzmat treści działania administracji publicznej, pośrednio lub bezpośrednio wpływającego na sytuację jednostki, zdaje się obecnie, w świetle przeprowadzonych rozważań, pomysłem niemożliwym do realizacji.

Abstrahując od dyskusji na temat wykładni art. 184 Konstytucji, czy ogólnie wyprowadzania konstytucyjnego standardu określania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, doświadczenia sądownictwa niemieckiego pokazują, że w sytuacji zastosowania klauzuli generalnej przez ustawodawcę cała „odpowiedzialność” za właściwą delimitację działań sądów administracyjnych i powszechnych, a także po prostu za właściwą realizację prawa do sądu, spada w istocie na sędziów. Takie rozwiązanie jest zatem możliwe w rozbudowanych pod względem liczby sądów, i tym samym sędziów, systemach sądownictwa administracyjnego. Wprowadzenie tej metody kształtowania zakresu właściwości rzeczowej w Polsce zderzyłoby się także z narastającym problemem niejedności orzecznictwa. Stałoby także w sprzeczności z historycznym, tradycyjnym modelem określania właściwości rzeczowej w ustawodawstwie polskim. Warto powtórzyć w tym miejscu, że przedstawiciele polskiej nauki dyskutowali przez lata o wprowadzeniu klauzuli generalnej, rozumiejąc jednak pod tym pojęciem jedynie poddawanie kognicji sądów wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych przez administrację publiczną.

Doświadczenia niemieckie pokazują wreszcie, że właściwa wykładnia przepisu zbudowanego na zasadzie klauzuli generalnej wymaga dla właściwego stosowania wielu lat interpretacji, w tym zbudowania odpowiednich jej metod w oparciu o wypracowane rozwiązania doktrynalne czy praktykę orzecniczą. Ostatecznie wykładnia owej klauzuli sprowadza się do bardzo rozbudowanej kazuistyki. Jak wspomniano już wcześniej, Niemcy mieli na to ponad 60 lat, poprzedzonych dodatkowo rzeczową dyskusją na temat wyższości metody klauzuli generalnej nad metodą enumeracji. U nas taka dyskusja musiałaby się dopiero rozpocząć.

W związku z powyższym wypada postawić pytanie, czy nie lepiej w tej sytuacji udoskonalać znane rozwiązania, dopracowując art. 3 P.p.s.a. i jego wykładnię, oraz dyskutując na temat „śmielszego” stosowania przez sądy administracyjne art. 184 w zw. z art. 45 Konstytucji, co faktycznie pozwałoby na rozszerzanie spraw poddanych kontroli sądowoadministracyjnej (zob. Wiącek 2016, 1106–1107; Chmielarz-Grochal 2016, 67 i n.; uchw. NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606).

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, Barbara. Janusz Borkowski. 2021. *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bähr, Otto. 1864. *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*. Kassel-Göttingen: Wigand.
- Bańko, Mirosław. Red. 2009. *Słownik wyrazów obcych z przykładami i poradami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bar, Ludwik. 1982. „Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)”. *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji i Zarządzania* 5–6: 277–288.
- Chmielarz-Grochal, Anna. 2016. „Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3: 67–101.
- Doroszewski, Witold. Red. 1961. *Słownik języka polskiego. Tom trzeci. H-K*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Hüttenbrink, Jost. 2002. *Der Verwaltungsprozess*. Red. Wolfgang Kuhla, Jost Hüttenbrink, Jan Endler. Monachium: C.H.Beck.
- Ibler, Martin. 1999. *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht*. Tybinga: Mohr Siebeck.
- Jakubowski, Aleksander. 2017. *Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego*. [Rozprawa doktorska, niepublikowana], praca dostępna do wglądu w Czytelni Ogólnej Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie.
- Jaśkowska, Małgorzata. 2011. „Konstytucyjne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów”. W *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*. Red. Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska. 10–31. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Jellinek, Georg. 1964. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Aalen: Scientia Verlag.
- Menger, Christian-Friedrich. 1955. „Rechtssatz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Prolegomena zu einer Lehre von den Möglichkeiten und Grenzen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes”. *Die Öffentliche Verwaltung* 19: 587–592.
- Mincer, Małgorzata. 1981. „Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelny Sąd Administracyjny”. *Nowe Prawo* 5: 3–14.
- Nowacki, Józef. 1992. *Prawo publiczne – prawo prywatne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Nowakowski, Andrzej. 1986. „Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje *de lege ferenda*”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 39–50.
- Piątek, Wojciech. 2009. „Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 67–76.
- Raport końcowy Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej: podstawowe założenia reformy sądownictwa administracyjnego. 2019. <http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/materialy/> [dostęp: 1.12.2021].
- Reimer, Ekkehart. 2014. W *VwGO. Kommentar*. Red. Herbert Posser, Heinrich Amadeus Wolff. Monachium: C.H.Beck.
- Ruthig, Josef. 2020. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Red. Wolf-Rüdiger Schenke. Monachium: C.H.Beck.
- Rybicki, Marian. 1973. „Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego”. *Studia Prawnicze* 35: 12–20.
- Sancewicz, Paweł. 2013. „Teoria dwóch stopni w doktrynie niemieckiego prawa publicznego”. *Studia Prawa Publicznego* 4: 127–145.
- Sarwey, Otto. 1880. *Das öffentliche Recht und Verwaltungsrechtspflege*. Tybinga: H. Laupp'sche Buchhandlung.
- Schenke, Wolf-Rüdiger. 2019. *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg: C.F. Müller.

- Schenke, Wolf-Rüdiger. Red. 2020. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Monachium: C.H.Beck.
- Schindler, Benjamin. 2018. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz”. W *Ius Publicum Europaeum: Band VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*. Red. Armin von Bogdandy, Lena Marcussen, Peter M. Huber. 601–662. Heidelberg: C.F. Müller.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. 2013. W *Grundgesetz. Kommentar*. Red. Horst Dreier. Tybinga: Mohr Siebeck.
- Strzembosz, Adam. 1981. „‘Solidarność’ o prawie i praworządności”. *Gazeta Prawnicza* 15/16.
- Szafrańska, Weronika. 2017. „Republika Federalna Niemiec”. W *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*. Red. Ewa Wójcicka. 194–234. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szafrańska, Weronika. 2018. *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*. Warszawa: C.H.Beck.
- Świątkiewicz, Jerzy. 1984. „Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 19–43.
- Świątkiewicz, Jerzy. 1990. „Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Tarnowska, Anna. 2006. „Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego”. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 9: 415–444.
- Tokarski, Jan. Red. 1980. *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gneist, Rudolf von. 1875. „Über die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsform der Verwaltungsjurisdiction”. W *Verhandlungen des 12. deutschen Juristentages*. T. 3. Berlin: Deutsche Juristentag e.V.
- Gneist, Rudolf von. 1879. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wiącek, Marcin. 2016. W *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H.Beck.
- Woś, Tadeusz. 2016. W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. Tadeusz Woś. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1990. „Republika Federalna Niemiec”. W *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*. Red. Leszek Garlicki. 121–162. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wysk, Peter. Red. 2016. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. Monachium: C.H.Beck.
- Zawadzki, Sylwester. 1990. „Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego”. W *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Zieliński, Adam. 1984. „Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego”. *Nowe Prawo* 4: 3–17.
- Zimmerman, Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806).
- Bundesbeamtengesetz* z dnia 14 lipca 1953 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 160).
- Verwaltungsgerichtsordnung* z 21 stycznia 1960 r., w wersji z 19 marca 1991 r. (BGBl. I S. 686 ze zm.).

- Deutsches Richtergesetz* z dnia 8 września 1961 r. (tekst jedn. BGBl. I S. 713).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.).
- Ustawa 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. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 25 maja 1990 r., 7 B 30.90, NVwZ 91, 59.
- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 8 maja 2007 r., B-2215/2006.
- Wyrok Bundesverwaltungsgericht z 13 lipca 2018 r., B-1100/2018.
- Wyrok Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen z 16 września 2014 r., B 2014/108.
- Wyrok Verwaltungsgericht des Kantons Zürich z 8 lipca 2020 r., VB.2018.00760.
- Wyrok TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, LEX nr 1747501.
- Uchwała NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405.
- Uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, LEX nr 1391606.
- Wyrok NSA z 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, LEX nr 2570947.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19 maja 2021 r., III SA/Łd 430/21, LEX nr 3177563.
- Postanowienie NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1660/12, LEX nr 1240601.
- Postanowienie NSA z 29 listopada 2012 r., II GSK 1739/12, LEX nr 1325567.
- Postanowienie NSA z 26 kwietnia 2017 r., I OSK 744/17, LEX nr 2293416.
- Postanowienie NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 214/18, LEX nr 2462713.
- Postanowienie NSA z 10 maja 2018 r., II OSK 135/18, LEX nr 2493180.
- Postanowienie NSA z 15 listopada 2019 r., I GSK 1987/19, LEX nr 2740987.
- Postanowienie NSA z 18 marca 2020 r., II OSK 649/20, LEX nr 2979529.
- Postanowienie NSA z 18 czerwca 2020 r., II GSK 344/20, LEX nr 3020526.
- Postanowienie NSA z 2 lipca 2021 r., III OSK 3469/21, LEX nr 3204587.
- Postanowienie NSA z 23 listopada 2021 r., I GSK 1497/21, Lex nr 3271249.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 maja 2021 r., II SA/Go 395/21, LEX nr 3175834.
- Postanowienie WSA w Krakowie z 21 czerwca 2021 r., III SA/Kr 287/21, LEX nr 3189412.
- Postanowienie WSA w Krakowie z 11 sierpnia 2021 r., I SA/Kr 254/21, LEX nr 3210041.
- Postanowienie WSA w Olsztynie z 28 kwietnia 2021 r., II SA/OI 200/21, LEX nr 3167579.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16, LEX nr 2321843.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 561/18, LEX nr 2490016.