
**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

ZAGADNIENIA OGÓLNE

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

I

Autorzy

Jacek Chlebny (rozdz. 4.3)

Dawid Gregorczyk (rozdz. 1.4, 17.3, 17.5)

Marcin Kamiński (rozdz. 8–16)

Zbigniew Kmiecik (rozdz. 3)

Michał Kowalski (rozdz. 4.1, 4.2, 17.4)

Grzegorz Łaszczyca (rozdz. 18.2–18.3)

Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek (rozdz. 1.1–1.3, 1.5)

Dorota Malec (rozdz. 2.2)

Andrzej Matan (rozdz. 17.1, 18.1)

Iwona Niżnik-Dobosz (rozdz. 17.2, 18.6)

Wojciech Piątek (rozdz. 2.3, 18.4)

Marta Romańska (rozdz. 5, 6)

Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas (rozdz. 7.1–7.2.3)

Andrzej Skoczylas (rozdz. 7.2.4–7.3.2)

Weronika Szafrńska (rozdz. 18.5, 18.7–18.9)

Wojciech Szafrński (rozdz. 2.1)

**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO

ZAGADNIENIA OGÓLNE**

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

I

Stan prawny na 1 maja 2023 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Roman Hauser

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-614-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	23

CZĘŚĆ I PODSTAWY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

ROZDZIAŁ 1. Istota sądownictwa administracyjnego	27
1.1. Uwagi wstępne	38
1.2. Ustalenia terminologiczne	41
1.2.1. Uwagi ogólne	41
1.2.2. Sądownictwo administracyjne	42
1.2.3. Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości	44
1.2.4. Kontrola działalności administracji publicznej / sądowa kontrola administracji / kontrola sądowoadministracyjna	49
1.2.5. Weryfikacja sądowoadministracyjna	51
1.2.6. Jurysdykcja sądowoadministracyjna	52
1.2.7. Nadzór judykacyjny nad działalnością administracji	53
1.2.8. Postępowanie sądowoadministracyjne	54
1.2.9. Terminologia w regulacjach i nauce obcej	56
1.3. Cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne	65
1.3.1. Zewnętrzny kwalifikowany charakter kontroli	65
1.3.2. Bezpośredniość kontroli	66
1.3.3. Bezstronność kontroli	67
1.3.4. Fachowość kontroli sądowoadministracyjnej	70
1.3.5. Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej	75
1.3.6. Aktywność (względna) kontroli sądowoadministracyjnej	80
1.4. Legalność jako kryterium kontroli sądowoadministracyjnej	81
1.4.1. Legalność jako zgodność z prawem	81
1.4.2. Legalność a inne kryteria kontroli	86
1.4.3. Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej	92
1.4.4. Wymogi legalnego działania administracji publicznej	97
1.4.5. Granica głębokości kontroli legalności	106
1.5. Przyszłość sądownictwa administracyjnego	111
1.5.1. Uwagi wprowadzające	111
1.5.2. Informatyzacja sądownictwa	111
1.5.2.1. Pojęcie	111
1.5.2.2. Elektroniczna komunikacja ze stronami procesowymi	113

1.5.2.3.	Elektronizacja działalności wewnętrznej sądowej	117
1.5.2.4.	Automatyzacja	118
1.5.2.5.	Specjalizacja orzecznicza	121
1.5.2.6.	Wyzwania proceduralne	123
1.5.2.7.	Niezawisłość sędziowska	127
ROZDZIAŁ 2. Historia sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich ...		129
2.1.	Między praktyczną koniecznością a zbytecznością. Historia sądowej kontroli administracji publicznej na ziemiach polskich do 1918 r.	134
2.1.1.	Uwagi ogólne	134
2.1.2.	Początki idei sądowej kontroli administracji w Pierwszej Rzeczypospolitej	136
2.1.3.	Czasy stanisławowskie	140
2.1.4.	Okres zaborów	143
2.2.	Sądownictwo administracyjne w okresie międzywojennym	153
2.2.1.	Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości	153
2.2.2.	Projekty organizacji sądownictwa administracyjnego	155
2.2.3.	Sądownictwo administracyjne w Konstytucji marcowej. Ustawa o NTA	157
2.2.4.	Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922–1939)	160
2.2.4.1.	Stan badań nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym	160
2.2.4.2.	Geneza i podstawy prawne działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Projekty organizacji wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego	164
2.2.4.3.	Organizacja wewnętrzna i sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego	169
2.2.4.4.	Kompetencje (właściwość) Najwyższego Trybunału Administracyjnego	174
2.2.4.5.	Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego	184
2.2.4.6.	Podstawowe zasady postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym	187
2.2.4.7.	Ocena działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego	192
2.2.5.	Wojewódzkie sądy administracyjne	195
2.3.	Historia sądownictwa administracyjnego po zakończeniu drugiej wojny światowej	197
2.3.1.	Pierwsze lata powojenne	197
2.3.2.	Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.	199
2.3.3.	Reaktywacja sądownictwa administracyjnego w 1980 r.	200
2.3.4.	Ustawa o NSA z 1995 r.	202
2.3.5.	Konstytucja RP z 1997 r. i ustawy o sądownictwie administracyjnym z 2002 r.	204

ROZDZIAŁ 3. Modele sądowej kontroli administracji publicznej	207
3.1. Geneza i ewolucja instytucji sądowej kontroli administracji publicznej	214
3.1.1. U źródeł idei sądowej kontroli administracji publicznej	214
3.1.2. Koncepcja państwa prawnego i <i>due process</i> a sądowa kontrola administracji publicznej	216
3.1.3. Przegląd rozwiązań krajowych	220
3.2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej – pomiędzy tradycją a współczesnością	233
3.2.1. Ułomności i braki typologii	233
3.2.2. Historyczny podział na modele „pełnego orzekania” i orzekania typu kasacyjnego	235
3.2.3. Pojęcie modelu „złożonego”	239
3.2.4. Merytoryczne orzekanie przez sądy w sprawach sporów jednostki z administracją – aspekt instytucjonalny	244
3.3. Perspektywy rozwoju procedur sądowoadministracyjnych	252
3.3.1. Problem efektywności ochrony sądowej	252
3.3.2. Doktryna <i>deference</i>	260
3.3.3. Pytania o formułę sądownictwa administracyjnego	265
 ROZDZIAŁ 4. Międzynarodowe i europejskie standardy sądowej kontroli administracji publicznej	 270
4.1. Standard światowy ONZ	274
4.1.1. Uwagi wstępne	274
4.1.2. Źródła prawa i ich charakter prawny	276
4.1.3. Prawo do środka odwoławczego	280
4.1.4. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd	283
4.1.5. Zakres przedmiotowy prawa do sądu	284
4.1.6. Wnioski	289
4.2. Standard regionalny Rady Europy	290
4.2.1. Uwagi wstępne	290
4.2.2. Zakres przedmiotowy prawa do rzetelnego procesu sądowego	292
4.2.3. Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy	296
4.2.4. Wnioski	308
4.3. Standard unijny ochrony sądowej	309
4.3.1. Obowiązek ustanowienia ochrony sądowej	309
4.3.2. Ochrona sądowa na podstawie art. 47 KPP	314
4.3.3. Wszczęcie postępowania przed sądem	321
4.3.4. Niezależność i bezstronność sądu	324
4.3.5. Gwarancje postępowania przed sądem administracyjnym	327
4.3.6. Wnioski	335
 ROZDZIAŁ 5. Krajowe podstawy sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce	 338
5.1. Konstytucyjne standardy sądowej kontroli administracji publicznej	341
5.1.1. Treść prawa do sądu w ujęciu art. 45 Konstytucji RP	341
5.1.2. Sposób realizowania prawa do sądu przed sądami administracyjnymi	349

5.1.3.	Standardy, z zachowaniem których ma być realizowane prawo do sądu	352
5.2.	Ustawowe źródła sądowej kontroli administracji publicznej	367
5.2.1.	Ustawy regulujące przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego i ogólne postępowanie sądowoadministracyjne	367
5.2.2.	Sądowoadministracyjne postępowania odrębne	376
5.2.3.	Działania administracji poddane kontroli sądowoadministracyjnej na podstawie przepisów szczególnych	381

CZĘŚĆ II

USTRÓJ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

ROZDZIAŁ 6. Konstytucyjne podstawy ustroju sądów administracyjnych	389
6.1. Sądy administracyjne jako organy sprawujące wymiar sprawiedliwości	392
6.1.1. Władza sądownicza jako segment władzy państwowej	392
6.1.2. Struktura władzy sądowniczej	394
6.1.3. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jako zadanie sądów	396
6.1.4. Podział kompetencji między sądy	397
6.1.5. Kontrola administracji jako forma sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne	400
6.2. Sądy administracyjne a inne gałęzie sądownictwa	405
6.2.1. Spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i administracyjnymi – uwagi historycznoprawne	405
6.2.2. Spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i administracyjnymi – aktualny stan prawny	409
6.2.3. Pojęcie sprawy „z zakresu administracji publicznej” używane w celu usunięcia wątpliwości co do właściwości sądów administracyjnych	416
6.2.4. Kontrola administracji przez sądy powszechne	419
6.3. Konstytucyjne zadania sądów administracyjnych	425
6.3.1. Kontrola działalności administracji publicznej	425
6.3.2. Działania administracji wyłączone spod kontroli sądowoadministracyjnej	431
6.3.3. Pozostałe zadania	435
ROZDZIAŁ 7. Ustawowe podstawy ustroju sądów administracyjnych	439
7.1. Struktura i organy sądów administracyjnych	445
7.1.1. Struktura sądów administracyjnych	445
7.1.2. Organy sądów administracyjnych	451
7.1.2.1. Uwagi ogólne	451
7.1.2.2. Prezes sądu	452
7.1.2.3. Zgromadzenie ogólne sędziów	459
7.1.2.4. Kolegium	461
7.2. Status służbowo-pracowniczy sędziego sądu administracyjnego	463
7.2.1. Kwestia szczególnego charakteru służby publicznej sędziego	463
7.2.1.1. Wprowadzenie	463
7.2.1.2. Powołanie sędziego	463
7.2.1.3. Sprawowanie urzędu sędziowskiego	465

7.2.2.	Wybrane problemy statusu służbowego sędziego (w tym dotyczące warunków pracy i zatrudnienia)	470
7.2.3.	Obowiązek przestrzegania zasad etyki sędziowskiej	476
7.2.4.	Status sędziego a jego przeniesienie w stan spoczynku	480
7.2.5.	Immunitet sędziowski	483
7.2.6.	Kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądów administracyjnych	490
7.2.6.1.	Problem odrębnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i asesorów sądów administracyjnych	490
7.2.6.2.	Podmioty postępowania przed sądem dyscyplinarnym	501
7.2.6.3.	Struktura sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych	506
7.3.	Administracja sądowa oraz pracownicy sądów administracyjnych	511
7.3.1.	Węzłowe zagadnienia dotyczące pozycji prawnej oraz zadań administracji sądowej	511
7.3.2.	Pracownicy sądów administracyjnych	518

CZĘŚĆ III

PRAWO PROCESOWE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

ROZDZIAŁ 8. Prawo procesowe sądowoadministracyjne w ujęciu konceptualnym	525
8.1. Prawo procesowe administracyjne (sądowoadministracyjne). Kanon koncepcji pojęciowych	527
8.2. Prawo procesowe administracyjne (sądowoadministracyjne) a prawo administracyjne procesowe i prawo sądownictwa administracyjnego (prawo sądowoadministracyjne) – zakresy pojęciowe	538
8.3. Zakres i struktura treściowa pojęcia prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Konkluzje	546
8.3.1. Zagadnienie zakresu pojęcia prawa procesowego sądowoadministracyjnego	546
8.3.2. Zagadnienie struktury treściowej pojęcia prawa procesowego sądowoadministracyjnego	549
ROZDZIAŁ 9. Prawo procesowe sądowoadministracyjne w ujęciu systemowym	552
9.1. Pojęcia systemu i podsystemów (subsystemów) prawa	554
9.2. System prawa procesowego sądowoadministracyjnego na tle systemów prawa sądowego procesowego i prawa administracyjnego	559
9.3. System prawa procesowego sądowoadministracyjnego jako system instytucjonalno-pojęciowy	564
ROZDZIAŁ 10. Związki instytucjonalne i funkcjonalne prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym i innymi gałęziami prawa	571
10.1. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym	573

10.1.1. Prawo materialne a prawo procesowe w ogólnej teorii prawa i teorii szczegółowych nauk prawnych	573
10.1.2. Przesłanki i specyfika związków prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym materialnym ...	576
10.1.3. Związki instytucjonalne i funkcjonalne prawa procesowego sądowoadministracyjnego i prawa administracyjnego materialnego	580
10.1.4. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym ustrojowym i procesowym	590
10.2. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem cywilnym (prywatnym) materialnym i procesowym	594
10.3. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem karnym materialnym i procesowym i innymi gałęziami prawa publicznego	602
ROZDZIAŁ 11. Prawo procesowe sądowoadministracyjne w ujęciu normatywnym	609
11.1. Systemowość normatywna prawa procesowego sądowoadministracyjnego	612
11.2. Źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	614
11.2.1. Pojęcie źródła prawa w ogólnej teorii prawa	614
11.2.2. Konstytucyjny katalog źródeł i podstaw prawa procesowego sądowoadministracyjnego	615
11.2.3. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego jako swoiste źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	617
11.2.4. Prawnomiędzynarodowe źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	619
11.2.5. Prawnounijne źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE jako wtórne źródło prawa	621
11.2.6. Ustawowe i podstawowe źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	625
11.2.7. Niesamoistne (pomocnicze) źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Zagadnienia prawotwórstwa sądowego i uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	631
11.3. Normy prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Sądowoadministracyjne normy odniesienia i dopełnienia	636
11.3.1. Kategorie norm prawa procesowego sądowoadministracyjnego oraz ich związki z prawem materialnym administracyjnym i sądowoadministracyjnym	636
11.3.2. Konstrukcje teoretyczne zwrotu stosunkowego oraz sądowoadministracyjnych norm dopełnienia i odniesienia	643
ROZDZIAŁ 12. Ogólny i zmodyfikowany model normatywny postępowania sądowoadministracyjnego	646
12.1. Stabilność ogólnego modelu normatywnego postępowania sądowoadministracyjnego	647
12.2. Typy modyfikacji ogólnego modelu regulacji postępowania sądowoadministracyjnego	647
12.3. Problem kodyfikowalności prawa procesowego sądowoadministracyjnego	655

ROZDZIAŁ 13. Proces sądowoadministracyjny: pojęcie, struktura i istota, cele oraz funkcje podstaw normatywnych	658
13.1. Pojęcia procesu i postępowania sądowoadministracyjnego. Struktura procesu przed sądem administracyjnym	660
13.2. Teoretyczne koncepcje istoty procesu sądowoadministracyjnego a jego cele i związane z nimi wartości normatywne	665
13.3. Zagadnienia autonomii oraz funkcji prawa procesowego sądowoadministracyjnego	673

ROZDZIAŁ 14. Obowiązywanie prawa procesowego sądowoadministracyjnego	681
14.1. Obowiązywanie systemowe prawa procesowego sądowoadministracyjnego jako zbioru norm	683
14.2. Obowiązywanie podmiotowe i przedmiotowe norm prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Krajowa jurysdykcja sądowoadministracyjna	686
14.3. Obowiązywanie terytorialne norm prawa procesowego sądowoadministracyjnego	698
14.4. Obowiązywanie temporalne norm prawa procesowego sądowoadministracyjnego	703

ROZDZIAŁ 15. Stosowanie prawa procesowego sądowoadministracyjnego	714
15.1. Dualizm stosowania prawa w postępowaniu sądowoadministracyjnym	716
15.2. Model weryfikacyjnego stosowania normy dopełnienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym i jego struktura dynamiczna	721
15.3. Stosowanie sądowoadministracyjnej normy odniesienia jako problem konkretyzacji prawa procesowego	727
15.4. Podstawowe zasady wykładni prawa procesowego sądowoadministracyjnego	731

CZĘŚĆ IV ZASADY POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

ROZDZIAŁ 16. Istota zasad postępowania sądowoadministracyjnego	743
16.1. Zasady prawa w znaczeniu normatywnym i deskryptywnym	746
16.2. Koncepcje norm-reguł i norm-zasad w ogólnej teorii prawa	748
16.3. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego jako ogólne normy tetyczno-aksjologiczne prawa procesowego	756
16.4. Podstawowe typologizacje i funkcje zasad postępowania sądowoadministracyjnego	759
16.4.1. Zasady ogólne i zasady szczególne	759
16.4.2. Zasady formalne i zasady materialne	761
16.4.3. Inne podziały typologiczne zasad	766
16.4.4. Podstawowe funkcje zasad postępowania sądowoadministracyjnego	768

ROZDZIAŁ 17. Zasady konstytucyjne	771
17.1. Zasada prawa do sądu administracyjnego	778
17.1.1. Uwagi wstępne	778
17.1.2. Treść zasady prawa do sądu administracyjnego	788

17.1.3.	Oddziaływanie zasady prawa do sądu administracyjnego na przebieg postępowania sądowego	799
17.1.4.	Zastosowanie zasady prawa do sądu administracyjnego w orzecznictwie sądowym	802
17.1.5.	Podsumowanie	808
17.2.	Zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu	810
17.2.1.	Uwagi wstępne	810
17.2.2.	Treść zasady	811
17.2.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	816
17.2.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	822
17.2.5.	Podsumowanie	831
17.3.	Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego	833
17.3.1.	Uwagi wstępne	833
17.3.2.	Kształtowanie się modelu instancyjnego sądownictwa administracyjnego	836
17.3.2.1.	Poszukiwanie odpowiedniego modelu po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r.	836
17.3.2.2.	Weryfikacja konstytucyjności dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego	843
17.3.3.	Treść zasady	848
17.3.4.	Podsumowanie	859
17.4.	Zasada jawności postępowania sądowoadministracyjnego	863
17.4.1.	Uwagi wstępne	863
17.4.2.	Treść zasady	863
17.4.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	864
17.4.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	867
17.4.5.	Podsumowanie	870
17.5.	Zasada szybkości postępowania sądowoadministracyjnego	872
17.5.1.	Uwagi wstępne	872
17.5.2.	Treść zasady	876
17.5.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	880
17.5.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	886
17.5.5.	Podsumowanie	895
ROZDZIAŁ 18. Zasady ustawowe		898
18.1.	Zasada skargowości	906
18.1.1.	Uwagi wstępne	906
18.1.2.	Treść zasady skargowości	909
18.1.3.	Oddziaływanie zasady skargowości na przebieg postępowania sądowoadministracyjnego	919
18.1.4.	Zastosowanie zasady skargowości w orzecznictwie sądowym	922
18.1.5.	Podsumowanie	925
18.2.	Zasada udzielania niezbędnej pomocy stronom i uczestnikom postępowania ...	926
18.2.1.	Uwagi wstępne	926
18.2.2.	Treść zasady	928
18.2.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	934
18.2.4.	Podsumowanie	936

18.3. Zasada związania sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego o oznaczonym charakterze	937
18.3.1. Uwagi wstępne	937
18.3.2. Treść zasady	939
18.3.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	946
18.3.4. Podsumowanie	947
18.4. Zasada równości stron	948
18.4.1. Uwagi wstępne	948
18.4.2. Treść zasady	949
18.4.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	952
18.4.4. Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	956
18.4.5. Podsumowanie	958
18.5. Zasada bezpośredniości	959
18.5.1. Uwagi wstępne	959
18.5.2. Treść zasady	960
18.5.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie	964
18.5.4. Podsumowanie	966
18.6. Zasada dyspozycyjności	967
18.6.1. Uwagi wstępne	967
18.6.2. Treść zasady	971
18.6.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	974
18.6.4. Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	979
18.6.5. Podsumowanie	983
18.7. Zasada niezwiązania granicami skargi	985
18.7.1. Uwagi wstępne	985
18.7.2. Treść zasady	987
18.7.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie	992
18.7.4. Podsumowanie	997
18.8. Zasada orzekania w głąb sprawy	998
18.8.1. Uwagi wstępne	998
18.8.2. Treść zasady	999
18.8.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania i jej zastosowanie w orzecznictwie sądowym	1004
18.8.4. Podsumowanie	1018
18.9. Zasada orzekania według stanu prawnego i faktycznego obowiązujących w dacie wydania aktu	1020
18.9.1. Uwagi wstępne	1020
18.9.2. Treść zasady	1022
18.9.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie sądowym	1024
18.9.4. Podsumowanie	1034
Skorowidz	1037
Autorzy	1045

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- dyrektywa 2013/32/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 160, s. 60)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 654)
- Konstytucja kwietniowa – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – nie obowiązuje
- Konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – nie obowiązuje
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.) – nie obowiązuje
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 391)

Wykaz skrótów

k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.(Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
nowelizacja z 2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowelizacja z 2016 r.	– ustawa z 30.11.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2103)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997. r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 324 ze zm.)
reg. NSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202 ze zm.)
reg. NTA z 1923 r.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 31.07.1923 r. w przedmiocie wydania regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. Nr 80, poz. 630) – nie obowiązuje

Wykaz skrótów

reg. NTA z 1928 r.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28.05.1928 r. w sprawie wydania regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. Nr 57, poz. 537) – nie obowiązuje
reg. NTA z 1932 r.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.12.1932 r. – Regulamin Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. Nr 118, poz. 968 ze zm.) – nie obowiązuje
reg. WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
rozporządzenie o NTA z 1932 r.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.) – nie obowiązuje
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) – nie obowiązuje
r.u.s.p.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2514 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)
u.s.n.p.	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

Wykaz skrótów

ustawa o NSA z 1980 r.	– ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – nie obowiązuje
ustawa o NSA z 1995 r.	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
ustawa o NTA z 1922 r.	– ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.) – nie obowiązuje
ustawa o SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
u.w.r.u.s.t.	– ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 733 ze zm.)
VwGO	– Verwaltungsgerichtsordnung – ustawa z 21.01.1960 r. o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi (BGBl. I 1991, s. 686, ze zm.).
ZTP	– załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
ZZEZS	– Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych – załącznik do uchwały nr 25/2017 r. Krajowej Rady Sądownictwa z 13.01.2017 r., https://www.krs.pl/pl/o-radzie/zbior-zasad-etyki-zawodowej-sedziow.html

CZASOPISMA I PUBLIKATORY

ADR	– ADR. Arbitraż i Mediacja
ATDP	– Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka
AUL FI	– Acta Universitatis Lodziensis – Folia Iuridica
AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPiA	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
Biul. RPO	– Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.P.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego

Wykaz skrótów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. MSW	– Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych
Dz.Urz. Woj. Dolnośl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FK	– Finanse Komunalne
FP	– Forum Prawnicze
GA	– Gazeta Administracji
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz. Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KKSSiP	– Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury
KP	– Kontrola Państwowa
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik
KSAG	– Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNSD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Dyscyplinarnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wykaz skrótów

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PP	– Przegląd Podatkowy
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R.Pr.	– Radca Prawny
SC	– Studia Cywilistyczne
SI	– Studia Iuridica
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SP	– Studia Prawnicze
SPiA	– Studia Prawnicze i Administracyjne
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ PP	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZW NTA	– Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego

INNE

BVerwG	– Bundesverwaltungsgericht (niemiecki Federalny Sąd Administracyjny)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ISA	– Inwalidzki Sąd Administracyjny
NRD	– Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny

Wykaz skrótów

RMiSP	– Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Ustanowienie i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego to jedno z podstawowych i realnych gwarancji urzeczywistnienia standardów demokratycznego państwa prawnego. Wywiera ono bowiem istotny wpływ na rozumienie, czym jest i jak powinno być interpretowane prawo administracyjne, a tym samym na kształt praw i wolności jednostki w relacji do szeroko rozumianego państwa oraz funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce sądownictwo to ma swoją długoletnią tradycję. Wystarczy wspomnieć, że w 2022 r. obchodziliśmy 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którego sukcesorem od 1980 r. jest Naczelny Sąd Administracyjny. Długa historia oraz dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych stanowią podstawę głębszej refleksji naukowej, mającej na celu usystematyzowanie dotychczasowej wiedzy w dziedzinie sądowej kontroli administracji publicznej oraz wytyczenie kierunków rozwoju jednej z mających konstytucyjne umocowanie gałęzi sądownictwa w Polsce.

Wypełnieniem tego zadania jest oddawany do rąk Czytelników I tom *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Są w nim zaprezentowane zagadnienia natury konstytucyjnej, prawnoporównawczej, prawnoustrojowej oraz proceduralnej – w odniesieniu do zasad ogólnych postępowania sądowo-administracyjnego. Z kolei w całym *Systemie*, który będzie się składał z czterech tomów, podjęta zostanie tematyka dotycząca wszystkich rozważanych w literaturze polskiej kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego. Zamysłem redaktorów jest zatem, by *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego* stanowił opracowanie kompleksowe, ukazujące aktualny dorobek nauki w tej dziedzinie, oraz aby wytyczał ramy jego rozwoju na kolejne lata. Ufamy, że rozważania natury teoretycznoprawnej przetrwają próbę czasu i będą stanowiły punkt odniesienia dla dalszych badań o istocie sądownictwa administracyjnego.

Będąc u początku pracy, chcemy już teraz podziękować wszystkim Autorom i Autorom, którzy będą wspólnie z nami współtworzyli *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Dziękujemy Panu Profesorowi Romanowi Hauserowi, twórcy współczesnych ram sądownictwa administracyjnego, za

podjęcie się zrecenzowania wszystkich tomów *Systemu*. Wyrazy wdzięczności kierujemy do wydawnictwa Wolters Kluwer Polska za trud włożony w prace redakcyjne i promocyjne nad tym dziełem.

Oddając I tom *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego* w ręce Czytelników, prosimy o jego życzliwe przyjęcie, licząc jednocześnie na to, że jego obecność na rynku wydawniczym przyczyni się do zintensyfikowania dyskusji na temat istoty i znaczenia sądowej kontroli administracji publicznej.

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

Katowice, Poznań, dnia 14 czerwca 2023 r.

CZEŚĆ I

**PODSTAWY SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

ROZDZIAŁ 1

ISTOTA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1.	Uwagi wstępne	38
1.2.	Ustalenia terminologiczne	41
1.2.1.	Uwagi ogólne	41
1.2.2.	Sądownictwo administracyjne	42
1.2.3.	Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości	44
1.2.4.	Kontrola działalności administracji publicznej / sądowa kontrola administracji / kontrola sądowoadministracyjna	49
1.2.5.	Weryfikacja sądowoadministracyjna	51
1.2.6.	Jurysdykcja sądowoadministracyjna	52
1.2.7.	Nadzór judykacyjny nad działalnością administracji	53
1.2.8.	Postępowanie sądowoadministracyjne	54
1.2.9.	Terminologia w regulacjach i nauce obcej	56
1.3.	Cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne	65
1.3.1.	Zewnętrzny kwalifikowany charakter kontroli	65
1.3.2.	Bezpośredniość kontroli	66
1.3.3.	Bezstronność kontroli	67
1.3.4.	Fachowość kontroli sądowoadministracyjnej	70
1.3.5.	Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej	75
1.3.6.	Aktywność (względna) kontroli sądowoadministracyjnej	80
1.4.	Legalność jako kryterium kontroli sądowoadministracyjnej	81
1.4.1.	Legalność jako zgodność z prawem	81
1.4.2.	Legalność a inne kryteria kontroli	86
1.4.3.	Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej	92
1.4.4.	Wymogi legalnego działania administracji publicznej	97
1.4.5.	Granica głębokości kontroli legalności	106
1.5.	Przyszłość sądownictwa administracyjnego	111
1.5.1.	Uwagi wprowadzające	111
1.5.2.	Informatyzacja sądownictwa	111
1.5.2.1.	Pojęcie	111
1.5.2.2.	Elektronizacja kontaktu ze stronami procesowymi	113
1.5.2.3.	Elektronizacja działalności wewnątrzsądowej	117
1.5.2.4.	Automatyzacja	118
1.5.2.5.	Specjalizacja orzecznicza	121
1.5.2.6.	Wyzwania proceduralne	123
1.5.2.7.	Niezawisłość sędziowska	127

Literatura: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2010, 2021; R. Alexy, *Ermessensfehler*, „JuristenZeitung” 1986/41; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985; M. Aroso de Almeida, C.A. Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra 2007; J. Bader, M. Funke-Kaiser, S. Kuntze, J. von Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 2005; A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005; N. Baxşıyeva, *İnzibati hüquqi mübahisələr üzrə inzibati məhkəmə icraatı (nəzəri aspektlər)*, Bakı 2014; T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego [w:] Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J.K. Warylewski, Warszawa 2008; P. Biesenbach, *Spezialkammern: NRW sucht neue Wege in der Ziviljustiz*, „Deutsche Richterzeitung” 2022/3; T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959/14A; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948; J. Blomberg, P. Södergren, *Förvaltningsprocesslagen. En kommentar*, Stockholm 2020; I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992/10; M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, GSP 2005/14; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008; R. Boguszewski, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2010, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981/9; J. Borkowski, *Elementy oportunizmu w sądowej kontroli administracji publicznej [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005; J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny*, NP 1985/9; J. Borkowski, *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, SP 1971/31; K. Borówka, *Prawotwórcza rola sądu administracyjnego w zakresie stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie [w:] Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, red. T. Bąkowski, J.P. Tarno, Warszawa 2015; J. Brothánková, M. Žiškova, *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Praha 2004; Z. Cao, *Evolution of online courts in China: situation and challenges*, „International Journal of Procedural Law” 2021/2; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014; J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownictwie administracyjnej [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010; J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021/1–2; J. Chmielewski, A. Bełczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, ZNSA 2020/3; A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Admi-*

nistracyjnego, Warszawa 1934; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021; **P. Chybalski**, *Wykładnia komparatystyczna w orzecznictwie konstytucyjnym – zarys problemu*, „Prawo i Praktyka” 2019/7; **Z. Cieślak**, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992; **G. Cooper**, *Open (in)justice: privacy, open justice and human rights*, „Trusts & Trustees” 2019/7; **Z. Czarnik**, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemyśl 2007; **Z. Czarnik, L. Żukowski**, *Wybrane problemy postępowania sądowoadministracyjnego – kilka uwag de lege ferenda* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018; **Z. Czeszejko-Sochacki**, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999/9; **Z. Czeszejko-Sochacki**, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11–12; **P. Daniel**, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013; **P. Daniel, F. Geburczyk**, *Wylączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (uwagi na tle prawnoporównawczym)*, PiP 2015/4; **W. Dawidowicz**, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; **D. Dąbek**, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020; **F. Diekmann**, *Commercial courts – innovative Verfahrensführung trotz traditioneller Prozessordnung?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2021; **B. Dolnicki**, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, ST 2015/3; **B. Dolnicki**, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; **F. Dolp, R. Dolp**, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Geltende Rechtsgrundlagen über Einrichtung, Aufgabenkreis und Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes nach dem Stande vom 1. Dezember 1986. Mit erläuternden und verweisenden Anmerkungen sowie einer Zusammenstellung der Rechtsprechung*, Wien 1987; **R. Dworkin**, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; **J. Dziadoń**, *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, KP 1995/6; **K. Effing**, *Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2022/9; *European Commission for the Efficiency of Justice guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, adopted on 36th plenary meeting (16 and 17 June 2021)*, <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>; **R. Faber**, *Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar*, Wien 2013; **M. Fabri**, *Will Covid-19 accelerate implementation of ICT in courts?*, „International Journal for Court Administration” 2021/2; **H. Filipczyk**, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, Prz. Pod. 2021/5; **J. Filipek**, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982; **J. Filipek**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001; **J. Filipek**, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001; **G. da Fonseca**,

J. Martins Claro, J. Fontes, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Legislação Complementar*, Coimbra 2010; **C. Fraenkel-Haeberle, D.U. Galetta**, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien* [w:] *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, t. 8, red. A. von Bogdandy, P. Huber, Heidelberg 2019; **E. Frankiewicz, P. Dumań, K. Stanik, K. Winiarski**, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004; **L. Garlicki**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011; L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016/7–8; K. Gębala, *Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym a konstytucyjne funkcje sądów administracyjnych*, Warszawa 2020; **D.M. Gibler, K.A. Randazzo**, *Testing the effects of independent judiciaries on the likelihood of democratic backsliding*, „American Journal of Political Science” 2011/3; **T. Gizbert-Studnicki**, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3; **T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski**, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997; **A. Gomulowicz**, *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, ZNSA 2008/5; **I. Gontarz**, *Electronic case distribution as a measure enhancing neutrality in the assignment of cases* [w:] *Supervision over courts and judges*, red. W. Piątek, Berlin 2021; I. Gontarz, *Judicial review of automated administrative decision-making – the role of administrative courts in the evaluation of unlawful regimes*, „ELTE Law Journal” 2023/1; **W. Góralczyk jr.**, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; **L. Greco**, *Roboter-Richter? – Eine Kritik* [w:] *Künstliche Intelligenz und juristische Herausforderungen*, red. H.G. Dederer, Y.Ch. Shin, Tübingen 2021; **D. Gregorczyk**, *Dylematy ustalania prawnej formy działania administracji* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Katowice–Warszawa 2022; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018; D. Gregorczyk, *Polityka świadczeń a zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2015; **M.S. Greve**, *Why we need Federal Administrative Courts*, „George Mason University Legal Studies Research Paper” 2020/LS 20-05, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3561135_code410506.pdf?abstractid=3561135&mirid=1; **L. Grzonka**, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012; *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on online dispute resolution mechanisms in civil and administrative court proceedings*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96; **D. Gut**, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018; **A. Gwiżdż**, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, AUW Prawo 1997/257; **A. Habuda**, *Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, wrzesień 2000, Łódź 2000; *Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*, Koostanud: K. Merusk, I. Pilving, Tallinn 2013; **L. Halila**, *Hallintolainkäyttö- menettelyn Oikeusturvakeista*, Helsinki 2000; **I. Hanzelová, I. Rumań, I. Šingliarová**, *Správny súdny poriadok. Komentár*, Bratislava 2016; **R. Hauser**, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, ZNSA 2015/1; R. Hauser, *Konstytucyjny*

model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003; **R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk**, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Zielona Góra 2003; **R. Hauser, A. Kabat**, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (Zagadnienia wybrane)*, PiP 1999/1; **R. Hauser, J. Trzeciński**, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, RPEiS 2008/2; **M. Heese**, *Die praktisch uneingeschränkte Pflicht des Staates zur Veröffentlichung der Entscheidungen seiner (obersten) Gerichte*, „Juristen Zeitung” 2021/13; **U. Held-Daab**, *Videoverhandlung und -vernehmung im Verwaltungsprozess*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2021/12; **B. Hess**, *Justiz und Kommunikation – zur veränderten Wahrnehmung der Ziviljustiz in Staat und Gesellschaft* [w:] *Dogmatik als Fundament für Forschung und Lehre. Festschrift für Herbert Roth zum 70. Geburtstag*, red. Ch. Althammer, Ch. Schärfl, Tübingen 2021; **J. Homplewicz**, *Kontrola administracji (problematyka teoretyczna)*, Kraków 1976; **F. Hufen**, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2005; *Independence and accountability of the judiciary. ENCJ Survey on the independence of judges 2019*, <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>; **E. Iserzon**, *Fundamentum regnorum*, NP 1960/2; **H. Izdebski**, *Francja* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990; **J. Jaconelli**, *Open justice: a critique of the public trial*, Oxford 2002; **J. Jagielski**, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, 2007; J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, KP 2003/1; J. Jagielski, *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (Kilka refleksji teoretycznych)*, KP 2004/1; **J. Jagoda**, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; **W. Jakimowicz**, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015/3; W. Jakimowicz, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5; **J. Janowski**, *Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego*, Lublin 2011; **M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński**, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; **R. Jastrzębski**, *Udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej* [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021; **M. Jaśkowska**, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2010/5–6; **M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski**, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004; **W.L. Jaworski**, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924; **L. Jemelka (i in.)**, *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2013; **M. Jędrzejczak**, *Władza dyskrecyjna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021; **S. Jędrzejewski**, *Kontrola administracji*, Poznań 2000; **S. Jędrzejewski, H. Nowicki**, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995; **K. Just**, *Legal tech in Österreich* [w:] *Digital Justice – die Zukunft ist da. Richter*innenwoche 2019 in Linz 20. Bis 23. Mai 2019*, Wien 2020; **M. Kamiński**, *Efektywność kontroli*

sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019/17; M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, PS 2008/2; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; M. Kamiński, *Mechanizm sądowoadministracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012; M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądowoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, FP 2021/4; M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014; **S. Kasznica**, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946; **E. Kaznowska**, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej* [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984; **R. Kienner**, *Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte*, Bern 2001; **D.R. Kijowski**, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001; **M. Kisielowska**, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multcentrycznym systemie prawa*, Warszawa 2018; **Z. Kmiecik**, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, ZNSA 2011/2; Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010/11; Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 18.08.2004 r. FSK 207/04*, OSP 2005/2, poz. 18; Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, GSP-Prz.Orz. 2015/4; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 2005/1; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska**, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, PPP 2016/5; **H. Knysiak-Molczyk**, *Glosa do wyroku NSA z 28.09.2011 r., II OSK 1457/11*, OSP 2012/11; **H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś** (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016; *Konstytucja RP, t. 2, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, Art. 30–86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 4*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; **J. Korczak**, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; **M. Kordela**, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; **P. Król**, *Uznanie w tworzeniu*

prawa administracyjnego [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Poznań 2015; **H. Kube**, *Vertrauen im Verfassungsstaat*, „Archiv des öffentlichen Recht” 2021; **W. Kuhla, J. Hüttenbrink, J. Endler**, *Der Verwaltungsprozess*, München 2002; **Z. Kühn, T. Kocourek (i in.)**, *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2019; **W. Lang**, *Wokół „multicentryczności systemu prawa”*, PiP 2005/7; **W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki**, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986; **J.S. Langrod**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948; J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929; J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, GAIPP 1933/7; J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; **J. Lemasurier**, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris 2001; **L. Leszczyński, G. Maroń**, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS. Sectio G 2013/60; **P. Lisowski**, *Legalność administracji publicznej – kilka refleksji terminologiczno-pojęciowych* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020; *Litigation-PR: Zum systematischen Stand der strategischen Rechtskommunikation*, red. L. Rademacher, A. Schmitt-Geiger, Wiesbaden 2012; **G. Łaszczyca, A. Matan**, *Kryterium sądowej kontroli samorządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022; **A. Łazarska**, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018; **E. Łętowska**, *Glosa do wyroku NSA z 11.12.2001 r., II SA/Po 1478/00*, PiP 2002/6; **J. Łętowski**, *Glosa do wyroku NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, OSPKiA 1982/1–2*; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990; **M. Maciejewski**, *Normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014; **M.L. Maddalena**, *Evaluation criteria in the selection process of administrative judges in Italy*, maszynopis powielony, 2009; **W. Maisel**, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976; **G. Maroń**, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej* [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012; **M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński**, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009; **A. Matan**, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022; **M. Matczak**, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004; **M. Mayrhofer, M. Metzler**, *Das Verfahrensrecht des VwGH* [w:] *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, red. J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, Wien 2014; **O. Mäenpää**, *Hallintoprosessioikeus*, Helsinki 2007; **M. Miemiec**, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, AUW Prawo 1985/143; **L. Morawski**, *Podstawy filozofii*

prawa, Toruń 2014; **S. Mrávincics**, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*, Poznań 1928; **J. Nowacki**, *Materiałne i formalne pojęcie praworządności*, PiP 1968/4–5; J. Nowacki, *O rozumieniach legalności* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000; J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977; J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988; J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995; J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003; **J. Nowacki, Z. Tobor**, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016; **T. Nowicki**, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937; **P. Oberndorfer**, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ein Grundriß für Studium und Praxis. Mit den die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffenden Rechtsvorschriften und Musterschriftsätzen im Anhang*, Linz 1983; **A. Okolski**, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867; **T. Olechowski**, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999; **M. Oleś**, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2017; **J. Olszanowski**, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018; **M. Olszówka**, *Konstytucyjny paradygmat aktów prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013/2; **M. Omyła-Rudzka**, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2016, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF; M. Omyła-Rudzka, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF; **P. Ostojski, W. Piątek**, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, ZNSA 2016/2; **K. Pabel**, *Die österreichischen Verwaltungsgerichte im Lichte des Unionsrechts*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020/7; **J. Panejko**, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, GaiPP 1932/1; **A. Paprocka**, *Argument komparatystyczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2017/7; **J. Parchomiuk**, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018; **S. Pawłowski**, *Sąd administracyjny jako „negatywny legislator administracyjny”* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012; **W. Piątek**, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011; W. Piątek, *Pojęcie i znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017; W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018; W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, ZNSA 2022/2; W. Piątek, *Ustrój sądów administracyjnych – stan obecny oraz potencjał do zmian*, ZNSA 2021/numer specjalny; **P. Pietrasz**, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020; *Pilotprojekt am Amtsgericht in Frankfurt. Künstliche Intelligenz hilft bei Massen-Urteilen*, <https://www.hessenschau.de/panorama/amtsgericht-frankfurt-kuenstliche-intelligenz-hilft-bei-massen-urteilen,amtsgericht-roboter-100.html>; **W. Płowiec**, *Koncepcja aktu*

prawa wewnętrzne w Konstytucji RP, Poznań 2006; *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003; *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2021; *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2020; *Postępowanie sądownictwa administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2021; *Postępowanie sądownictwa administracyjnego*, red. T. Woś, Warszawa 2013, 2017; *Postępowanie sądownictwa administracyjnego. Zarys wykładu*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020; *Practical guidelines for remote judging in central and eastern Europe*, http://ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2021/08/Remote_Judging_2021Book_Final.pdf; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010; *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016; **P. Przybysz**, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020; **P. Przybysz**, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym [w:] Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, red. H. Izdebski, A. Stepkowski, Warszawa 2003; **M. Ptak**, *Szerokość i głębokość orzekania sądu administracyjnego w granicach sprawy administracyjnej (uwagi na tle potencjalnych przedmiotów orzekania)*, „Casus” 2016/80; **K. Radzikowski**, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA 2009/2; **H. Ragnemalm**, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Stockholm 2014; **J. Rawls**, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009; **S. Rebehn**, *Mehr als 50.000 Verhandlungen in 2021*, „Deutsche Richterzeitung” 2022/4; **K. Rennert**, *Die Legitimation und Legitimität des Richters*, „Juristen Zeitung” 2015/11; **M. Romańska**, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010; **S. Rozmaryn**, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; **P. Sadowski**, *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015/3; **W. Sadurski**, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988; **S. Sadushi**, *Gjykata administrative dhe kontrolli ligjor mbi administratën. Një vështrim krahasues mbi drejtësinë administrative*, Tiranë 2014; **A. Sanders**, *Video-hearings in Europe before, during and after the Covid-19 pandemic*, „International Journal for Court Administration” 2020/2; **P. Sarnecki**, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997/5; **U. Saxer**, *Vom Öffentlichkeitsprinzip zur Justizkommunikation – Rechtstaatliche Determinanten einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte*, „Zeitschrift für Schweizerisches Recht” 2006/1; **I. Schelleová, K. Schelle**, *Správní soudnictví*, Praha 2004; **J. Schmidt**, *Neue Wege bei der Digitalisierung der Justiz in Hessen*, „Deutsche Richterzeitung” 2022/7–8; **G. Sibiga**, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019; **A. Skoczyła**, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004; **V. Sládeček**, *V. Tomoszková (i in.), Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha 2010; *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski>; **K. Sobieralski**, *Rozpo-*

znanie sprawy sądowoadministracyjnej, Wrocław 2019; **W. Sokolewicz**, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999; **M. Součková, P. Lavický, S. Šiškeová**, *Soudní řád správní s judikaturou a souvisejícími předpisy*, Praha 2005; **A.K. Sperr**, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen. Eine vergleichende Studie zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen*, Baden-Baden 2009; *Společné pohledy o Nacelnym Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arctowa, Kraków 1990; **M. Stolarska**, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosć?*, „Casus” 2012/1; *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015; *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013; *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; **W. Szafrńska**, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018; **M. Szreniawska, P. Szreniawski**, *Prawodawcy negatywni w procesie kontroli prawa miejscowego* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012; **J. Świątkiewicz**, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007; **J.P. Tarno**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012; **J.P. Tarno (i in.)**, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006; **W. Tatarkiewicz**, *Parerga*, Warszawa 1978; **S. Tkacz**, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie*, Toruń 2014; **Z. Tobor**, *Kłopoty z legalnością?* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszyn k. Warszawy 22–24 września 2008 r.*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawewski, Warszawa 2010; **Z. Tobor**, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998; **A. Tschentscher**, *Demokratische Legitimation der Dritten Gewalt*, Tübingen 2006; *Verwaltungsgerichtsordnung*, herausgegeben von P. Wysk, München 2011; *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, herausgegeben von H. Sodan, J. Ziekow, Baden Baden 2006; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, begründet von E. Eyermann, L. Fröhler, München 2006; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, begründet von F.O. Kopp, fortgeführt von W.-R. Schenke, München 2007; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, erläutert von K. Redeker, H.-J. von Oertzen, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1981; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, herausgegeben von H. Posser, H.A. Wolff, München 2008; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, t. 1–2, herausgegeben von F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, München 2008; **V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimůnková, M. Šolín**, *Soudní řád správní. Komentář*, Praha

2004; **J. Wegner**, *O stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2008/4; **B. Wennergren**, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, Stockholm 2001; **G. Wierczyński**, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016; **M. Więckowska**, *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, https://www.temidium.pl/artykul/propozycje_reformy_sadownictwa_administracyjnego-5931.html; **A. Wiktorowska**, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; **M. Wilbrandt-Gotowicz**, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010; **A. Wimmer**, *Audiovisuelle Verfahrensführung vor Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2020; **S. Włodyka**, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968; **M. Wojtuń**, *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020; **S. Wronkowska**, **M. Zieliński**, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, 2021; **S. Wronkowska**, **Z. Ziemiński**, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997; **J. Wróblewski**, *Kontrola w państwie i jej aksjologia (pojęcia podstawowe)*, AUL FI 1981/6; **J. Wróblewski**, *Nieostrość systemu prawa*, SP-E 1983/31; **J. Wróblewski**, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; **J. Wróblewski**, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973; **J. Wróblewski**, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą* [w:] **J. Wróblewski**, *Pisma wybrane*, red. M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015; **J. Wróblewski**, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ Prawo 1969/62; *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017; **M. Wyrzykowski**, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; **M. Wyrzykowski**, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983; *Wystąpienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Janusza Trzcńskiego na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 12 marca 2008 roku*, ZNSA 2008/2; **M. Załucki**, *Nowe technologie a sprawność i przyszłość sądownictwa w Polsce*, PS 2021/11–12; **M. Zdyb**, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001; **M. Zieliński**, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012; **M. Zieliński**, **A. Munczewski**, *Interpretacyjna rola zasad prawa* [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. J. Czapka (i in.), Warszawa 2000; **Z. Ziemiński**, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992; **Z. Ziemiński**, *O zawiłościach związanych z pojmowaniem kompetencji*, PiP 1991/4; **Z. Ziemiński**, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; **Z. Ziemiński**, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996; **Z. Ziemiński**, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978; **K. Ziemiński**, **M. Jędrzejczak**, *Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015; **J. Zimmermann**, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2020; **J. Zimmermann**, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020; **J. Zimmermann**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022; **J. Zimmermann**, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006/2; **J. Zimmermann**, *Projekt*

ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r., ST 1993/1–2; **M. Zimmermann**, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2010 (reprint); **M. Zimmermann**, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967; **M. Zirk-Sadowski**, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011; **M. Zubik**, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005/3; **A. Żurawik**, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, RPEiS 2013/2.

1.1. UWAGI WSTĘPNE

Kontrola, rozumiana w ogólności jako sprawdzanie, badanie, przegląd, wnikanie w coś, a także rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś¹, związana jest w istocie, pośrednio lub bezpośrednio, z każdą działalnością. Z uwagi na sfery kontrolowanej działalności, a także realizujący ją podmiot kontrola może mieć postać nieokreśloną/nieuregulowaną, kształtowaną wówczas przez podmiot w oparciu o własne założenia (np. samokontrola czy inna postać badania wewnętrznego) albo przyjmować wymiar kontroli wyraźnie i głęboko zdeterminowanej obowiązującymi normami prawa (realizowanej w oparciu o uregulowaną procedurę kontrolną). We wskazanych granicach możliwe są także różne formy pośrednie. Wybór określonego modelu uzależniony jest od kilku czynników, wśród których doniosłe znaczenie ma sfera poddana kontroli.

Sferą, w której i dla której kontrola jest elementem koniecznym, jest działalność administracji publicznej. Jest jej potrzebna już „w interesie samej organizacji społecznej. Gdyby ją odrzucić, to administracja, sprawowana przez ludzi nawet o najuczciwszych intencjach, groziłaby wyrodzeniem się z czasem w samowolę... Należyta kontrola administracji stanowi czynnik pierwszorzędного znaczenia dla życia, rozwoju i mocy takiej organizacji społecznej, jaką jest Państwo”². Innymi słowy, kontrola administracji publicznej stanowi istotny czynnik determinujący stopień profesjonalizmu jej działania. Sama tylko świadomość jej istnienia wpływa motywująco na pracowników administracji publicznej, kształtując ich stosunek do wykonywanej pracy³. Kontrola jest jednocześnie nieodzowna dla ochrony jednostki przed działalnością administracji publicznej, która niekiedy może przybrać zbyt opresyjny czy

¹ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/kontrola> (dostęp: 13.03.2023 r.), hasło: kontrola.

² J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, GAI PP 1933/7, s. 233.

³ *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arczowa, Kraków 1990, s. 134–136.

też niezgodny z prawem charakter. Już z tych względów „prawo administracyjne w stałej dążności do nadania własnym przepisom materialnej sankcji stworzyło i tworzy system środków kontrolnych, zabezpieczających administrowanego przed przekroczeniem przez administrację zakresłonych jej granic działania. Tego rodzaju sankcja (...) w prawie publicznym natrafia (...) na o wiele większe trudności niż w prawie prywatnym, gdyż państwa niechętnie godzą się na poddawanie decyzji swoich organów pod czyjąkolwiek materialną kontrolę, czy to z zewnątrz, czy z wewnątrz, uznając ją za ograniczenie suwerenności”⁴. Szeroki zakres kontroli sądowej jest właściwy dla państwa, w którym władza należy do narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Wówczas naród jako suweren ma prawo oczekiwać tego, aby wszystkie rodzaje władzy, jakie są nad nim sprawowane, podlegały regularnej kontroli. Żaden rodzaj władzy, w tym zarówno władza wykonawcza, jak i sądownicza, nie powinien być spod tej kontroli wyłączony. Co więcej, żaden przejaw działania którejkolwiek z władz, odnoszący się do praw i obowiązków obywateli nie powinien być pozostawiony niczym niekontrolowanemu działaniu państwa i jego organów.

We wskazanym systemie środków kontrolnych podstawowe znaczenie, już z uwagi na zdolność osiągnięcia założonego celu, mają mechanizmy kontroli zewnętrznej, a w tej grupie w szczególności kontroli sądowej. Jak wskazywał J.S. Langrod, „idea legalności przeniknęła w dziedzinę administrowania przeszczepiona z sądu, przeto w ślad za nią penetruje w sferę kontroli administracji, typowa dla wymiaru sprawiedliwości «figura prawna» sporu sądowego: naprzeciw jednostki prywatnej – inicjatora tej postaci kontroli – żalącej się na wadliwą aktywność administracji – staje odnośna osoba prawa publicznego, odpowiedzialna za swoje organy, a jak gdyby przemieniona z «władzy» w stronę, gdyż poddana na równi z jednostką pod wymiar sprawiedliwości. Konflikt interesów: prywatnego z publicznym – przeważnie już oceniony przez administrację w postępowaniu administracyjnym, zostaje ponownie poddany zbadaniu przez sędziego, reprezentującego również – jak administracja – interes publiczny, ale jakby «wyższy», bo nie tylko, jak to już miało miejsce przed tym, ujmowany niestronniczo, ale nadto jeszcze kontrolowany bezstronnie. (...) Ta szczytowa postać kontroli uchodzi często historycznie za jeden z fundamentów praworządności (...) i za cechę charakteryzującą (...) rozwój prawa administracyjnego”⁵. Wprost mowa jest tu o *fundamen-*

⁴ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 5.

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 236–237.

tum regnorum – „warunkiem praworządności administracji jest stworzenie konieczności praworządnego traktowania spraw. (...) Jedynym czynnikiem, dla którego ideałem jest realizacja prawa i tylko prawa – jest sądownictwo. Dzięki niezawisłości sędziów, wielowiekowej tradycji praworządności oraz kontroli sądowej wyroków I instancji przez sąd II instancji – środowisko sądowe pielęgnuje kult prawa”⁶.

Trzeba jednak zauważyć, że potrzeba poddania administracji kontroli sądowej nie była – w ujęciu historycznym – oceniana jednomyślnie i nie zawsze była akceptowana. Jak zauważył S. Kasznica, „idea poddania administracji kontroli sądowej musiała przezwyciężyć poważne opory, zanim tak powszechnie zwyciężyła w opinii, a następnie i w ustawodawstwie”⁷. Już w wydanej w Warszawie w 1867 r. pracy A. Okolskiego *O sporach administracyjnych* autor wskazywał, że „nie ma może przedmiotu w prawie administracyjnym, któryby liczniejsze wywołał spory, względem którego wydawanoby różnorodniejsze sądy i sprzeczne zdania, jak tak nazwane *sądownictwo* albo *spory administracyjne*. Politykom, prawoznawcom, w ogóle ludziom nauki, chodziło tu nie tylko o drobniejsze jakieś szczegóły, nie tylko o reformy i poprawki podrzędne, ale o kwestie zasadnicze, stanowiące podstawy, na których wszystko się opiera, bez których cała dalsza budowa nie mogłaby się utrzymać. (...) spory bowiem administracyjne tak głęboko wkraczają w naturę państwa, tak wszechstronnie i rozmaicie objawiają się w jego życiu, ustalenie stanowczego na nie poglądu zależy od poprzedniego rozwiązania tylu najważniejszych kwestij z prawa państwowego, tak w końcu obfite są w następstwa – iż inaczej być nie mogło, iż właśnie sprzeczki o nie uważać potrzeba za jeden z dowodów ich ważności”⁸. Również w okresie międzywojennym, w warunkach prawnie już funkcjonującego sądownictwa administracyjnego, stawiano w nauce pytania o rolę tego sądownictwa, osłabiając ją na rzecz samej administracji. Uznawano sądownictwo za konieczny hamulec dla nielegalnego działania organów administracyjnych, natomiast odmawiano mu roli wyłącznego regulatora działalności administracji i jej uzdrowiciela, względnie twórczej siły⁹. Powojenne zmiany ustrojowe wykluczyły sądownictwo admi-

⁶ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP 1960/2, s. 170.

⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 165.

⁸ A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 1.

⁹ Zob. J. Panejko, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, GAIpP 1932/1, s. 1 i n., w szczególności s. 9. Jak zauważył S. Kasznica, głównym argumentem wysuwany przeciwko istnieniu sądownictwa administracyjnego było istnienie wewnętrznej hierarchicznej kontroli administracji publicznej, która rzekomo miała w pełni gwarantować praworządność jej działania. Zob. S. Kasznica, *Polskie...*, s. 165.

nistracyjne. Wprost wskazywano w nauce prawa, że „w Polsce Ludowej nie ma powszechnego sądownictwa administracyjnego (...). Cały bowiem system kontroli administracji, jaki u nas istnieje i podlega stałemu doskonaleniu się, a szczególnie zasada ochrony praw obywateli z urzędu i instytucja skarg i zażaleń, zabezpieczają indywidualne prawa obywateli w stopniu znacznie skuteczniejszym, aniżeli mogłoby to uczynić nawet najlepiej działające sądownictwo administracyjne”¹⁰. Współcześnie potrzeba istnienia kontroli sądowej nad działalnością administracji publicznej nie jest kwestionowana¹¹. Kontrola ta na stałe wrosła w krajobraz ustrojowy nie tylko państwa polskiego, lecz także wielu innych krajów demokracji, dla których idea rządów prawa stanowi centrum każdego działania.

1.2. USTALENIA TERMINOLOGICZNE

1.2.1. UWAGI OGÓLNE

Polski język prawny i prawniczy używa różnych pojęć lub określeń dla wyrażenia istoty zagadnienia organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych, a także w różny sposób opisuje ich relacje. Wskazać można kilka sformułowań (podstawowych i wyjątkowych) o różnym zakresie treściowym. W obowiązujących przepisach mowa jest m.in. o sądownictwie administracyjnym oraz o wymiarze sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Dwie podstawowe regulacje ustawowe akcentują zagadnienia ustroju sądów administracyjnych oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. W nauce prawa wykorzystuje się także pojęcia weryfikacji sądowoadministracyjnej, jurysdykcji sądowoadministracyjnej, a także mowa jest o nadzorze judykacyjnym sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej. Podkreślić trzeba, że wskazane określenia, mimo

¹⁰ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 463.

¹¹ Przedmiotem dyskusji są jej zakres oraz szczegółowe uwarunkowania natury procesowej. W państwach anglosaskich dyskusja ta dotyczy m.in. zasadności przekształcenia trybunałów administracyjnych wchodzących w skład agencji rządowych w ramy strukturalne sądów administracyjnych, jakie funkcjonują w większości państw Europy kontynentalnej, z wszelkimi gwarancjami ich niezawisłości i odrębności organizacyjnej względem władzy wykonawczej. Zob. M.S. Greve, *Why we need Federal Administrative Courts*, „George Mason University Legal Studies Research Paper” 2020/LS 20-05, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3561135_code410506.pdf?abstractid=3561135&mirid=1 (dostęp: 10.11.2022 r.).

różnego zakresu treściowego, nie wykluczają się. Należy je traktować jako przejaw akcentowania określonego tylko elementu.

Różnorodność terminologiczna charakterystyczna jest także dla obcych systemów prawnych i nauki prawa. Można w nich dostrzec tak akcentowane elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe, a także inne szczególne sformułowania, nieraz charakterystyczne dla określonych tylko systemów prawnych.

1.2.2. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Jednym z najczęściej używanych jest pojęcie **sądownictwa administracyjnego**¹² (nieraz **sądownictwa dla administracji** lub **sądownictwa administracji**¹³). Jest to określenie prawne, występujące uprzednio także w normie konstytucyjnej (art. 73 Konstytucji marcowej – „powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne”). W nauce prawa rozumiane jest szeroko. Już przedstawiony przez J.S. Langroda w 1929 r. projekt konstytucyjnej regulacji sądowej kontroli organów administracyjnych opierał się na wydzieleniu w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” poddziału „Sądownictwo administracyjne”. W treści tego projektu, obok pojęcia sądów administracyjnych, określenie „sądownictwo administracyjne” użyte zostało tak w kontekście podmiotowym (m.in. przez zwrot: „organizację i ustrój sądownictwa administracyjnego”), jak i w przedmiotowym (w szczególności sformułowania: „dla rozstrzygania sporów administracyjnych ustanawia się sądownictwo administracyjne”, „sądownictwo administracyjne jest właściwe”). W uzasadnieniu projektu pojęciu temu przyznano charakter instytucji sądowej o wszystkich cechach postępowania sądowego¹⁴. Ten sam kierunek terminologiczny obrano w przygotowanym w 1958 r. projekcie ustawy, proponując dla niej tytuł „Prawo o sądownictwie administracyjnym”, a w treści wskazywano na sprawowany przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Sąd Najwyż-

¹² Zob. w szczególności: J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928; T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983; *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020; E. Frankiewicz, P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004; *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.

¹³ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 326.

¹⁴ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929, s. 7 i 41.

szy z wydzieloną Izbą Administracyjną „wymiar sprawiedliwości w zakresie sądownictwa administracyjnego” (art. 5 § 1 projektu)¹⁵. Przy uwzględnieniu zakresu projektowanej regulacji, obejmującej w dziale pierwszym „Sądy administracyjne”, a w dziale drugim „Proces”, pojęciu sądownictwa administracyjnego nadano szerokie znaczenie.

Do wskazanych elementów nawiązuje także aktualne rozumienie sądownictwa administracyjnego. Wskazania wymaga w szczególności propozycja J. Zimmermanna, który postrzega sądownictwo administracyjne jako „określenie całego zjawiska prawnego, organizacyjnego i społecznego, jakim jest samo istnienie sądów administracyjnych, jak też ich działanie (sądzenie) wraz ze skutkami tego działania. Można je uznawać albo za specyficzną strukturę sądową (ujęcie podmiotowe), albo za specyficzne działanie, sądzenie (orzeczenie) administracyjne (ujęcie przedmiotowe). Ponadto można w ten sposób określać zespół norm dotyczących sądów administracyjnych. I wreszcie przez sądownictwo administracyjne rozumie się często samą procedurę działania tego rodzaju sądów albo specyficzną formę kontroli administracji publicznej”¹⁶.

Pojęcie sądownictwa administracyjnego ma walor „organizujący” i zbiorczy, obejmujący wszelkie prawne aspekty dotyczące sądów administracyjnych. Próba jego wewnętrznego uporządkowania w warstwie prawnej może być oparta na wyodrębnieniu swoistych dziedzin regulacji (szerszych lub węższych zespołów norm prawnych o określonym przedmiocie regulacji). W szczególności można w tym zakresie wyodrębnić **ustrojowe prawo sądownictwa administracyjnego** (jako zespół norm regulujących zagadnienia struktury sądownictwa administracyjnego, zasad tworzenia sądów administracyjnych, struktury wewnętrznej tych sądów, ich organów, nadzoru nad ich działalnością administracyjną i innych powiązanych z nimi materii), **procesowe prawo sądownictwa administracyjnego** czy także „pracownicze” prawo sądownictwa administracyjnego (swoiste prawo pracy w sądownictwie administracyjnym), a w węższym zakresie **zespół norm prawa finansowego** (budżetowego) regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w tej płaszczyźnie. Z uwagi na walor podstawowy, pierwsza i druga z wymienionych dziedzin prawa sądownictwa administracyjnego skoncentrowane zostały, co do zasady, w osobnych ustawach, tj. w Prawie o ustroju sądów administracyjnych i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (z zastrzeżeniem, że miejsce regulacji nie musi w każdym przypadku prze-

¹⁵ Zob. J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993/1–2, s. 108 i n.

¹⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 20.

sądzać o charakterze normy prawnej). Dla prawa „pracowniczego” (prawa pracy) i prawa finansowego sądownictwa administracyjnego regulacją podstawową jest ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a walor uzupełniający mają przepisy, do których ustawa sama odsyła, oraz inne przepisy szczególne.

Szeroki zakres pojęcia sądownictwa administracyjnego nasuwa doniosłe pytanie o istnienie podstaw do skodyfikowania tej części porządku prawnego i uchwalenia „**Kodeksu sądownictwa administracyjnego**”. Pytanie to wymaga odpowiedzi pozytywnej¹⁷. Materia prawna sądownictwa administracyjnego spełnia wskazywane w nauce prawa oraz zasadach techniki prawodawczej wymogi kodyfikacyjne¹⁸. Niewątpliwie stanowi jedną z podstawowych dziedzin prawa, jednocześnie dziedzin obszernych i istotnych w sferze stosunków społecznych. Od wielu już lat regulacja ta wyodrębniła się w samodzielną dziedzinę prawa, postrzeganą tak przez naukę prawa, dydaktykę i judykaturę. Można przyjąć, że jest aktualnie tradycyjną częścią porządku prawnego. Kodeks sądownictwa administracyjnego niewątpliwie spełniłby wymagania co do funkcji integrującej rozwiązania w zakresie sądownictwa administracyjnego. Materia ta pozwala się ująć w sposób zupełny, bez szerokich odesłań do innych przepisów (problem przyjęcia samodzielnej regulacji niektórych zagadnień, m.in. dowodowych, do których aktualnie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego). Ewolucja dotychczasowych rozwiązań pozwala też przyjąć, że Kodeks sądownictwa administracyjnego byłby aktem stabilnym.

1.2.3. SĄDOWOADMINISTRACYJNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Walog konstytucyjny ma także pojęcie **wymiaru sprawiedliwości** (art. 175 Konstytucji RP), używane w nauce prawa również w formule „**sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości**”, dookreślane w języku ustawowym jako „**wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności**

¹⁷ Trzeba zauważyć, że krokiem w tym kierunku było nadanie ustawie procesowej nazwy „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Stosownie do § 19 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283 ze zm.), przedmiot ustawy określany jest mianem „kodeksu”, „prawa” albo „ordynacji” w przypadku, gdy wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw. Niestety, prawodawca nie doprecyzował różnic znaczeniowych pomiędzy „kodeksem”, „prawem” i „ordynacją”.

¹⁸ A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, AUW Prawo 1997/257, s. 114–115; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 149–150; S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20.06.2002 r.*, Warszawa 2021, s. 56.

administracji publicznej” (art. 1 § 1 p.u.s.a.). Pozostaje ono w związku z pojęciem sądownictwa, postrzeganym słownikowo także jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości ma swoją warstwę podmiotową i przedmiotową. Pierwsza nie nasuwa wątpliwości, druga należy do spornych. Podstawą wyznaczenia pierwszej jest treść art. 175 Konstytucji RP. Z przepisu wprost wynika, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Taką rolę sądów administracyjnych akcentuje również przepis art. 1 § 1 *in principio* p.u.s.a. Wyznaczenie warstwy przedmiotowej wymaga uwzględnienia norm art. 184 i 175 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 p.u.s.a. Pierwsza z nich wskazuje na sprawowanie przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej, natomiast nie wiąże wprost tej kontroli z wymiarem sprawiedliwości. Związek ten dostrzegalny jest jedynie przy uwzględnieniu warstwy podmiotowej (sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości i sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej). Norma zespalająca wyraźnie wskazane pojęcia wynika dopiero z przepisu ustawowego, tj. art. 1 § 1 p.u.s.a., który stanowi, że sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Jak już zasygnalizowano, zagadnienie aspektu przedmiotowego wymiaru sprawiedliwości nie należy w nauce do jednoznacznych. Prezentowany jest bowiem zarówno pogląd sprzeciwiający się wiązaniu kontroli z wymiarem sprawiedliwości (kontrola administracji i wymierzanie sprawiedliwości to dwa różne rodzaje działania), jak i zakładający sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, polegające na kontroli wykonywania administracji publicznej. Pierwsze z twierdzeń opiera się na założeniu, że w systemie kontrolnym wyrok sądu administracyjnego nie wymierza sprawiedliwości, nie tworzy bowiem nowego stosunku prawnego (nie powoduje powstania jakichkolwiek nowych uprawnień lub obowiązków), nie rozstrzyga sporu między dwoma podmiotami, nie feruje rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy, a jedynie rozstrzyga kwestię prawną w sposób obiektywny, zależny wyłącznie od prawa, na podstawie ustalonej przez sąd administracyjny normy, ustalonej jednak wyłącznie po to, by skonfrontować ją z tą, którą wcześniej w danym stanie faktycznym zastosował organ administracji publicznej¹⁹. Kierunek ten

¹⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, rozdz. 3.

podkreśla dalej, że ani semantycznie, ani merytorycznie kontrola nie jest i nie może być wymierzaniem sprawiedliwości. Traktowana jest jako sprawdzenie stanu rzeczy i odniesienie go do wybranego kryterium. Nie może być łączona ze słowem „sprawiedliwość” (kontrola nie może być ani sprawiedliwa, ani niesprawiedliwa). Konstrukcja wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę oceniana jest w rezultacie jako sztuczna, wynaleziona dla zniwelowania lub zlikwidowania różnicy, jaka w tym zakresie dotyczy sądów administracyjnych i sądów powszechnych. W konkluzji tego założenia przyjmuje się, że „to nie przez kontrolę wymierza się sprawiedliwość. Wymierza się ją pomimo kontroli albo przy okazji kontroli, mogąc w pewnych przypadkach wpływać (i tylko wpływać bez ich ustalania) na dalszy los stosunków administracyjnoprawnych”²⁰. Wskazuje się, że co najwyżej jest to pewna odmiana wymiaru sprawiedliwości, uwzględniająca specyfikę sądownictwa administracyjnego²¹.

Drugie stanowisko zakłada sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne polegające na kontroli wykonywania administracji publicznej, a nie na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw należących do jej właściwości²². Kontrola administracji publicznej jest traktowana jako forma wymiaru sprawiedliwości²³, jako wyodrębniony i zastrzeżony dla sądów administracyjnych element (wycinek) sprawowania wymiaru sprawiedliwości²⁴ lub też jako przedmiot wymiaru sprawiedliwości²⁵. Akcentuje się w warstwie przedmiotowej, że sądy administracyjne „są w istocie powołane do rozstrzygania konfliktów o prawo wynikających z działania administracji. (...) o rozstrzyganie tych konfliktów przez badanie działania administracji publicznej co do jej zgodności z prawem. (...) Sprawowanie kontroli działalności innych organów nie może i nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych zastępujących orzeczenia podmiotów

²⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, rozdz. 3.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006/2, s. 311. Powierzona sądom administracyjnym kontrola działalności administracji publicznej uznawana jest także za kompetencję dodatkową, obok podstawowej, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (K. Gębala, *Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym a konstytucyjne funkcje sądów administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 106–107).

²² R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 145, 147.

²³ D. Gut [w:] *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2021, s. 30.

²⁴ Uchwała pełnego składu NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

²⁵ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 1 pkt 2.

kontrolowanych”²⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się wprost, że „kontrola określona w art. 184 konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelnym Sądem Administracyjnym jest zatem wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną”²⁷. Nauka prawa także twierdzi, że „zadania «sprawowania wymiaru sprawiedliwości» i «sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej» w znacznym stopniu się pokrywają”, a „podstawową formą, w jakiej sądy administracyjne sprawować mają kontrolę działalności administracji publicznej, ma być wymierzanie sprawiedliwości, a więc (...) wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny”²⁸. Za nietrafne uznaje się „przeciwstawianie «wymierzania sprawiedliwości» kontrolowaniu administracji (...) bo właśnie realizując wymiar sprawiedliwości, sądy administracyjne mają kontrolować administrację – jest to w istocie stosunek formy (środków) działania do jego przedmiotu i celu”²⁹. Proponuje się również wykorzystanie encyklopedycznej definicji wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako działalność sądu polegająca na władczym, zgodnym z przepisami proceduralnymi rozstrzygnięciu sporów o fakty mające znaczenie prawne oraz sporów o prawo dotyczące tych faktów³⁰.

Źródłem wskazanych rozbieżności w warstwie przedmiotowej jest rozumienie pojęcia wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to termin prawnie zdefiniowany. Niewątpliwie ustalenie jego treści wymaga uwzględnienia całokształtu regulacji konstytucyjnej. Skoro norma art. 175 Konstytucji RP powierza są-

²⁶ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 405.

²⁷ Wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97.

²⁸ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6. Autor przyjmuje także, że skoro w art. 184 Konstytucji RP wskazano wyraźnie zadanie sprawowania kontroli, to stworzono też podstawy dla powierzania sądom administracyjnym takich zadań, które wykraczają poza wymierzanie sprawiedliwości, czyli rozpoznawanie indywidualnych „spraw administracyjnych”.

²⁹ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 170.

³⁰ D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 332–333.

dom administracyjnym, tak samo jak sądom cywilnym, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a konstytucyjna funkcja sądów administracyjnych określona została jako „kontrola działalności administracji publicznej”, to nie może to pozostać bez wpływu na aktualne rozumienie „wymiaru sprawiedliwości”. Pojęcie to wymaga ujęcia szerszego, obejmującego także taką działalność sądu, która ocenia jedynie ukształtowany już stosunek prawny, wynikający z różnych aktów lub czynności. Taki kierunek proponuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego³¹, które opierając się na poglądach nauki³², przyjmuje, że „wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny”. Podkreśla jednak dalej, że dla sądowego wymiaru sprawiedliwości „wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego”³³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na „prawo do sądu” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP składają się bowiem dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak ujmowanym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę, oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności³⁴.

³¹ Wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A 2008/10, poz. 171.

³² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 379; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999/9, s. 3 i n.; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16.

³³ Zob. odesłanie do wyroków TK: z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998/7, poz. 117; z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999/5, poz. 94; z 14.07.2003 r., SK 42/01, OTK-A 2003/6, poz. 63.

³⁴ Wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A, 2008/10, poz. 171, oraz wskazane w nim inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

1.2.4. KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ / SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI / KONTROLA SĄDOWOADMINISTRACYJNA

Określenie „**kontrola działalności administracji publicznej**”, używane nieraz w oderwaniu od pojęcia wymiaru sprawiedliwości, akcentuje zasadniczą funkcję sprawowaną przez sądy administracyjne. Posługuje się nim już norma konstytucyjna (art. 184 Konstytucji RP), a powtarzają m.in. normy wynikające z art. 1 § 1 p.u.s.a. oraz art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. Pojęcie to, zwykle dookreślone, eksponowane jest nieraz jako podstawowe w nauce prawa³⁵. Ze względu na możliwy dualizm sądów kontrolujących działalność administracji publicznej, nauka prawa wyróżnia także szeroko rozumiane pojęcie **sądowej kontroli administracji** (także **sądowej kontroli nad administracją**³⁶), obejmując nim system, w którym kontrola wykonywana jest zarówno przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne, a także węższe pojęcie **kontroli sądowoadministracyjnej**, oznaczające kontrolę wykonywaną przez sądy administracyjne, odrębne od sądów powszechnych³⁷.

Wskazane sformułowanie odgrywa istotną rolę w zakresie wyznaczenia właściwości sądów administracyjnych. Odnosi się do dwóch płaszczyzn tej właściwości – ogólnej i szczegółowej (dookreślonej). Pierwsza związana jest z rozgraniczeniem właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Regulacja art. 184 Konstytucji RP nie oznacza, że sądy administracyjne są jedynymi podmiotami władzy sądowniczej, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Sprawują ją bowiem „w zakresie określonym w ustawie”. Z uwagi na zasadę sprawowania przez sądy powszechne wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP), czyli m.in. spraw zastrzeżonych do właściwości sądów administracyjnych, konstytucyjnie dopuszczalne jest powierzenie kontroli działalności administracji publicznej także sądom powszechnym. Granice tej kontroli wymagają jednak ścisłego wyznaczenia ustawowego. W wyroku z 15.10.2013 r., P 26/11³⁸, Try-

³⁵ Zob. *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; J.P. Tarno (i in.), *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006; *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. Ewa Wójcicka; Warszawa 2017.

³⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 131.

³⁷ T. Woś [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 25.

³⁸ OTK-A 2013/7, poz. 99.

bunał Konstytucyjny podkreślił, że „art. 184 Konstytucji (...) należy odczytywać w związku z art. 177 Konstytucji, wedle którego sądy powszechne (...) sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten określa się mianem «swoistego domniemania drogi sądowej» oznaczającego, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy, a sądy powszechne w szczególności (...)»³⁹. Art. 177 Konstytucji pozostawia jednak ustawodawcy swobodę wyboru między sądem powszechnym a sądem administracyjnym, pod warunkiem wyraźnego uregulowania kognicji tego ostatniego (...)»⁴⁰. Z kolei art. 184 Konstytucji wprowadza inne domniemanie (...), że w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane będzie przez sądownictwo administracyjne (...)»⁴¹, czyli że w uzasadnionych wypadkach sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze może być powierzone sądom powszechnym (...)»⁴². Powyższe stanowisko nie pozostaje w sprzeczności z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego, „że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, bowiem wystarcza brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu»⁴³. Dla sądów administracyjnych taka regulacja obowiązuje w postaci konstytucyjnego i ustawowego zastrzeżenia sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Jak przyjmuje nauka prawa, „w przypadku milczenia ustawy sprawa mieszcząca się w pojęciu «kontroli administracji publicznej» należy do właściwości sądu administracyjnego (...). W takim przypadku z art. 184 Konstytucji RP wynika domniemanie właściwości sądów administracyjnych»⁴⁴.

Druga dookreślona płaszczyzna znaczenia „kontroli działalności administracji publicznej” związana jest już ze ścisłym wyznaczeniem zakresu właściwości sądów administracyjnych. Sprawowanie kontroli – zgodnie z art. 184 Konstytucji RP – następuje „w zakresie określonym w ustawie”. Oznacza to z jednej strony, że zakres kontroli wyznacza ustawa, natomiast z drugiej wskazuje, że przewidziany dla ustawy zakres wyznaczenia jest

³⁹ Zob. odesłanie do wyroku TK z 21.02.2001 r., P 12/00, OTK 2001/3, poz. 47.

⁴⁰ Zob. odesłanie do wyroku TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A, 2003/9, poz. 100.

⁴¹ Zob. odesłanie do wyroku TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97.

⁴² Zob. odesłania do postanowień TK: z 9.05.2000 r., SK 15/98, OTK 2000/4, poz. 113; z 14.11.2007 r., SK 53/06, OTK-A, 2007/10, poz. 139.

⁴³ Wyrok TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A, 2003/9, poz. 100.

⁴⁴ M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1090; zob. także B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 552; E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 20.

ograniczony. Ma on bowiem dotyczyć „kontrola działalności administracji publicznej”. Sformułowanie to wymaga rozumienia autonomicznego. Pojęciem tym obejmuje się „różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne, tj. akty polegające na jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków indywidualnie oznaczonych jednostek – m.in. decyzje administracyjne; do tej grupy należy również zaliczyć tzw. generalne akty administracyjne (...), jak również akty stanowienia prawa (tj. akty normatywne – rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego). W omawianym pojęciu mieszczą się też inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek. (...) niewładcze działania – tj. takie, które nie są wyrazem sprawowania władzy publicznej – co do zasady nie mieszczą się w pojęciu «działalność administracji publicznej» (np. działania organów administracji podejmowane w formach cywilnoprawnych)”⁴⁵.

Tak ujęte sformułowanie może nasuwać pytanie o dopuszczalność rozszerzenia w regulacjach ustawowych rozumienia pojęcia działalności (jako aktywności) i objęcia nim bezczynności (czyli zaniechania) administracji publicznej (właściwość sądu w tym zakresie przewidują normy art. 3 § 2 p.p.s.a.). Wątpliwości te mogą zachęcać do posługiwania się sformułowaniem „sądowa kontrola administracji” (bez elementu przedmiotowego), jednak prowadziłoby to do znacznego rozszerzenia zakresu kontroli (także na elementy „organizacji administracji”, w tym w oderwaniu od źródeł tej organizacji). Wskazany zatem przedmiot kontroli („działalność”) jest elementem niezbędnym i jednocześnie wymagającym szerszego rozumienia, w istocie odpowiadającego pojęciu zachowania. Sprawowanie kontroli – jak podkreśla nauka prawa – „oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań organów administracyjnych”⁴⁶.

1.2.5. WERYFIKACJA SĄDOWOADMINISTRACYJNA

Jest to termin języka prawniczego, zmierzający do podkreślenia szerszej w stosunku do kontroli istoty działalności sądów administracyjnych. Mowa jest o **weryfikacji sądownoadministracyjnej** jako weryfikacji zewnątrzadministracyjnej. Określenie to nawiązuje do modelu orzekania weryfikacyjnego, opartego zasadniczo na kompetencjach orzeczniczych typu

⁴⁵ M. Wiącek [w:] *Konstytucja...*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1097.

⁴⁶ L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. 4, red. L. Garlicki, art. 184, s. 5.

kasacyjnego, z wyjątkami co do orzekania merytorycznego. Pod pojęciem weryfikacji sądowoadministracyjnej rozumie się „ogół kompetencji sądu administracyjnego – w ramach modelu kasatoryjnego – do rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej i bezpośredniego orzekania w jej przedmiocie (jak również pośredniego orzekania w przedmiocie sprawy administracyjnej, której dotyczy skarga”⁴⁷. Szersze rozumienie tego pojęcia związane jest z łączeniem elementów kontroli i nadzoru. „Kontrola *sensu stricto* dominuje w fazie rozpoznania sądu administracyjnego, natomiast nadzór – w fazie orzekania i w fazie postjudycjalnej, kiedy to sprawa administracyjna powraca na drogę administracyjną”⁴⁸. Mowa jest w związku z tym o dwóch aspektach weryfikacji, tj. aspekcie kontrolnym, odnoszącym się do fazy wszczęcia i fazy rozpoznawczej postępowania sądowoadministracyjnego, oraz aspekcie nadzorczym, odnoszącym się do fazy orzecniczej. W założeniach analizowanej koncepcji podkreśla się dalej, że nie ma przeszkód do równoległego używania pojęcia kontroli sądowoadministracyjnej, z zastrzeżeniem, że musi być ono identyfikowane z fazą rozpoznania w postępowaniu sądowoadministracyjnym albo rozumiane jako kontrola *sensu largo* („kontrola nadzorcza”) sądu administracyjnego⁴⁹. Pojęcie weryfikacji sądowoadministracyjnej odnosi się szeroko nie tylko do orzeczeń administracyjnych, lecz także do innych zaskarżalnych form zachowań organów administracji publicznej, w tym do administracyjnych aktów stanowienia prawa. Natura weryfikacji sądowoadministracyjnej postrzegana jest w rezultacie jako „nie tylko badanie, kontrolowanie i otwarcie na nowo zagadnienia dalszej trwałości obowiązywania lub skuteczności prawnej przedmiotu zaskarżenia w ramach postępowania przed sądem administracyjnym, lecz także orzekanie w przedmiocie tej trwałości oraz imperatywne wyznaczanie przez sąd administracyjny – wiążącego na przyszłość sądy administracyjne i organy administracji publicznej – legalnego sposobu wykładni i stosowania prawa w świetle ustalonego prawidłowo przez organ stanu faktycznego sprawy”⁵⁰.

1.2.6. JURYSDYKCJA SĄDOWOADMINISTRACYJNA

Wskazane sformułowanie należy do rzadko wykorzystywanych w nauce prawa i judykaturze⁵¹. Nie ma też jednej ustalonej treści, choć prezentowane w nauce poglądy wykazują obszary zbieżne. W szerokiej formule okre-

⁴⁷ M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 350.

⁴⁸ M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 350.

⁴⁹ M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 351.

⁵⁰ M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 352.

⁵¹ Zob. wyrok TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK-A 2013/7, poz. 99.

ślenie „jurysdykcja sądowoadministracyjna” stosowane jest dla oznaczenia przyjętego modelu⁵². W oparciu o kryteria charakteru i treści kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych w ich relacji do szeroko rozumianej sprawy administracyjnej wyróżniane są trzy zasadnicze modele jurysdykcji sądowoadministracyjnej, tj. mieszany, kasatoryjny i merytoryczny⁵³. W ujęciu węższym termin „jurysdykcja sądowoadministracyjna”, uznawany za uprawniony, stosowany jest do opisu właściwości postępowania sądowoadministracyjnego z punktu widzenia realizacji w nim władzy sądowej, przejawiającej się we władczym, stanowczym i konstytutywnym kształtowaniu stosunku prawnego, na skutek wniesienia skargi⁵⁴. Władczość wiązana jest z czynnościami sądu obejmującymi stosowanie norm o charakterze bezwzględny (norm postępowania sądowoadministracyjnego). Cecha konstytutywności odnoszona jest do orzeczenia sądu (także kasacyjnego), które stanowczo wypowiada się o sporze co do prawa. Akt jurysdykcji traktowany jest nie tylko jako forma zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego rozstrzygająca konkretny spór przez indywidualizację normy ogólnej i abstrakcyjnej, ale jest także uznawany za prawo w wymiarze indywidualnym⁵⁵. Jurysdykcja sądowoadministracyjna traktowana jest jako sposób stosowania prawa procesowego i zarazem uznawana za zdeterminowaną przez normy tego prawa⁵⁶.

1.2.7. NADZÓR JUDYKACYJNY NAD DZIAŁALNOŚCIĄ ADMINISTRACJI

Określenie „sądowa kontrola administracji” rozumiane jest także w nauce jako „nadzór judykacyjny nad działalnością administracji” i tym terminem nieraz zastępowane⁵⁷. Jego wyodrębnienie oparte jest na zastosowaniu analogii (co nasuwa wątpliwości). Wskazuje się, że mimo tradycyjnego utoż-

⁵² J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 20.

⁵³ M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądowoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, FP 2021/4, s. 72 i n.

⁵⁴ Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemysł 2007, s. 34. Zob. także M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 70.

⁵⁵ Z. Czarnik, *Podstawy...*, s. 31–33.

⁵⁶ Z. Czarnik, *Podstawy...*, s. 33.

⁵⁷ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 12.

samiania działalności sądów administracyjnych z kontrolowaniem administracji publicznej i walorem historycznym terminu „kontrola sądowa”, „pod względem funkcjonalnym sądy administracyjne sprawują w istocie **nadzór judykacyjny** nad wskazanymi ustawowo formami działania administracji publicznej (...) tak jak czyni się to obecnie w przypadku SN (...), którego funkcja względem orzecznictwa sądów powszechnych jest analogiczna do funkcji sprawowanej przez sądy administracyjne wobec wskazanych ustawowo form działania administracji publicznej”⁵⁸. Aktualność takiego ujęcia podkreślana jest ze względu na wprowadzenie elementów merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne (dodanie art. 145a p.p.s.a.; zmiana art. 149 p.p.s.a.), „co – czyniąc ponownie analogię do funkcji SN względem orzecznictwa sądów powszechnych – można porównać z zakresem kompetencji orzeczniczych SN określonych, w sprawach cywilnych, przede wszystkim w sposób kasacyjny w art. 398¹⁵ KPC, natomiast jedynie wyjątkowo reformatoryjnie w art. 398¹⁶ KPC; jeśli więc w takiej sytuacji mówi się, zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 pkt 1 lit. a SNU, o nadzorze nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania, to konsekwentnie powinno się również mówić o **nadzorze judykacyjnym sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w art. 3–5 PPSA**”⁵⁹.

1.2.8. POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Sfera regulacji działania sądów administracyjnych wraz z określonymi elementami ustrojowymi wyrażana jest często jedynie w formule „**postępowanie sądowoadministracyjne**”, niekiedy „**postępowanie sądowo-administracyjne**”⁶⁰ (uprzednio także „**postępowanie administracyjno-sporne**”⁶¹). Jednoznacznie wniosek taki wynika już z analizy terminologii

⁵⁸ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 12.

⁵⁹ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 12–13.

⁶⁰ Sformułowanie to może nasuwać wątpliwości. Jest bowiem oparte na występowaniu członów (elementów) współrzędnych, co może być ocenione w ten sposób, że odnosi się jednocześnie i do sądów, i do administracji. Użycie przymiotnika „sądowoadministracyjny” podkreśla natomiast wprost związek z sądem administracyjnym.

⁶¹ Postępowanie administracyjno-sporne rozumiane było jako postępowanie przed sądem administracyjnym w formie procesu cywilnego, którego celem jest rozstrzyganie sporów prawnych między dwiema stronami (zob. S. Mrávinsics, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*, Poznań 1928, s. 16).

używanej w publikacjach naukowych, w tym tytułach podręczników⁶² i innych opracowań, dotyczących wskazanej części porządku prawnego. Aspekt procesowy wyraźnie dostrzegalny jest także w sferze dydaktyki uniwersyteckiej.

Akcent na terminologię „procesową” związany jest z „formą” wykonywania sądowej kontroli administracji publicznej, która realizowana jest w ramach sformalizowanego postępowania, określonego ustawą jako postępowanie przed sądami administracyjnymi, a nazywanego także postępowaniem sądowoadministracyjnym. Już sam wzgląd na rozległość regulacji postępowania sądowoadministracyjnego (ponad 300 przepisów ustawowych) w stosunku do znacznie węższej grupy przepisów ustrojowego prawa sądownictwa administracyjnego może prowadzić do zasadnego postrzegania warstwy procesowej funkcjonowania sądów administracyjnych jako podstawowej, a niewątpliwie doniosłej.

Istotę postępowania sądowoadministracyjnego określa przepis art. 1 p.p.s.a., z którego wynika, że jest to postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne). Za podstawowy cel tego postępowania uznaje się rozstrzyganie kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej⁶³. W różny sposób określany jest przedmiot tego postępowania. Raz przyjmuje się, że jest nim sprawa sądowoadministracyjna, rozumiana jako kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny⁶⁴, a innym razem wskazuje się, że to „stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego i ramy tego postępowania, a badanie prawidłowości konkretyzacji tego stosunku stanowi istotę postępowania sądowoadministracyjnego”⁶⁵.

Konstrukcja postępowania sądowoadministracyjnego oparta jest na określonych zasadach ogólnych. Wyrażają one określone wartości,

⁶² Zob. M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*; *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020; *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021; *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2020; *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021.

⁶³ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 475.

⁶⁴ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, s. 475.

⁶⁵ T. Woś [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, 2013, s. 31.

zasadniczo procesowe. Jako że jest to postępowanie sądowe, fundamentalne znaczenie mają te zasady ogólne, dla których podstawą jest już treść prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Uzupełniają je zasady ogólne ustanowione w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Doniosłym fragmentem regulacji ustawy jest sfera właściwości sądów administracyjnych. Materia procesowa obejmuje także m.in. zagadnienia podmiotów procesowych, czynności podejmowanych w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, a także problematykę środków nadzwyczajnych.

1.2.9. TERMINOLOGIA W REGULACJACH I NAUCE OBCEJ

Różnorodność terminologiczna charakterystyczna jest także w regulacjach i nauce prawa obcego. Zauważyć można, że zasadniczo wykorzystywana jest jedna z dwóch metod opisujących przedmiot unormowania (sporadycznie są one wykorzystywane łącznie, np. w pierwotnym tytule ustawy albańskiej: Ligj Nr. 49/2012 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative⁶⁶). Pierwsza eksponuje wymiar procesowy, rzadziej ustrojowy, czyli aspekt postępowania przed sądami (trybunałami) administracyjnymi – postępowania sądowo-administracyjnego lub ogólnie sądownictwa administracyjnego albo sądów administracyjnych (łącznie z warstwą procesową). Druga akcentuje aspekt przedmiotowy w postaci sporów administracyjnoprawnych. Metodę pierwszą wykorzystują m.in. regulacje: austriacka (Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte – Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz)⁶⁷, niemie-

⁶⁶ S. Sadushi, *Gjykata administrative dhe kontrolli ligjor mbi administratën. Një vështrim krahasues mbi drejtësinë administrative*, Tiranë 2014.

⁶⁷ F. Dolp, R. Dolp, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Geltende Rechtsgrundlagen über Einrichtung, Aufgabenkreis und Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes nach dem Stande vom 1. Dezember 1986. Mit erläuternden und verweisenden Anmerkungen sowie einer Zusammenstellung der Rechtsprechung*, Wien 1987; R. Faber, *Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar*, Wien 2013; P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ein Grundriß für Studium und Praxis. Mit den die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffenden Rechtsvorschriften und Musterschriftsätzen im Anhang*, Linz 1983; T. Olechowski, *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, Wien 1999.

cka (Verwaltungsgerichtsordnung)⁶⁸, czeska (Soudní řád správní)⁶⁹, słowacka (Správny súdny poriadok)⁷⁰, estońska (Halduskohtumenetluse seadustik)⁷¹, fińska (Hallintolainkäyttölaki)⁷², szwedzka (Förvaltningsprocesslag)⁷³, portugalska (Código de Processo nos Tribunais Administrativos)⁷⁴, ukraińska (Кодекс адміністративного судочинства України)⁷⁵, rosyjska (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации)⁷⁶, azer-

⁶⁸ J. Bader, M. Funke-Kaiser, S. Kuntze, J. von Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 2005; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, begründet von E. Eyermann, L. Fröhler, München 2006; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2005; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, begründet von F.O. Kopp, fortgeführt von W.-R. Schenke, München 2007; W. Kuhla, J. Hüttenbrink, J. Endler, *Der Verwaltungsprozess*, München 2002; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, herausgegeben von H. Posser, H.A. Wolff, München 2008; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, erläutert von K. Redeker, H.-J. von Oertzen, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1981; *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, t. 1–2, herausgegeben von F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, München 2008; *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, herausgegeben von H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2006; *Verwaltungsgerichtsordnung*, herausgegeben von P. Wysk, München 2011.

⁶⁹ J. Brothánková, M. Žišková, *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Praha 2004; L. Jemelka (i in.), *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2013; Z. Kühn, T. Kocourek (i in.), *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2019; I. Schelleová, K. Schelle, *Správní soudnictví*, Praha 2004; V. Sládeček, V. Tomoszková (i in.), *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha 2010; M. Součková, P. Lavický, S. Šiškeová, *Soudní řád správní s judikaturou a souvisejícími předpisy*, Praha 2005; V. Vopálka, V. Mikule, V. Šimůnková, M. Šolín, *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2004.

⁷⁰ I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová, *Správny súdny poriadok. Komentár*, Bratislava 2016.

⁷¹ *Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*, Koostanud: K. Merusk, I. Pilving, Tallinn 2013.

⁷² O. Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus*, Helsinki 2007; L. Halila, *Hallintolainkäyttö- menetelyn Oikeusturvatakeista*, Helsinki 2000.

⁷³ J. Blomberg, P. Södergren, *Förvaltningsprocesslagen. En kommentar*, Stockholm 2020; H. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Stockholm 2014; B. Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, Stockholm 2001.

⁷⁴ M. Aroso de Almeida, C.A. Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra 2007; G. da Fonseca, J. Martins Claro, J. Fontes, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Legislação Complementar*, Coimbra 2010.

⁷⁵ Кодекс адміністративного судочинства України. Науково-практичний коментар, за редакцією С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитонової, Київ 2009; Кодекс адміністративного судочинства України. Науково-практичний коментар, за редакцією А.Т. Комзюка, Київ 2009; В.М. Кравчук, Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України, Харків 2011; В.К. Матвійчук, І.О. Хар, Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України, том 1–2, за редакцією В.К. Матвійчука, Київ 2007–2009.

⁷⁶ Ю.Ф. Беспалов, Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно – практический), Москва 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации, под редакцией А.А. Муравьева, Москва 2015; А.П. Рыжаков, Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации, Москва 2016.

bejdżańska (Azərbaycan Respublikasının İnzibati Prosessual Məcəlləsi)⁷⁷ oraz w istocie peruwiańska (Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo)⁷⁸, turecka (İdarî Yargılama Usulü Kanunu)⁷⁹ czy indonezyjska (Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara)⁸⁰.

Druga metoda, podkreślająca element regulacji sporów administracyjnych, stosowana jest m.in. w prawie chorwackim (zakon o upravnim sporovima)⁸¹, serbskim⁸², słoweńskim⁸³, macedońskim (закон за управните

Федерации (постатейный), Москва 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический), под редакцией В.В. Яркова, Москва 2016.

⁷⁷ N. Baxşıyeva, *İnzibati hüquqi mübahisələr üzrə inzibati məhkəmə icraatı (nəzəri aspektlər)*, Bakı 2014.

⁷⁸ E.A. Rodriguez Dominguez, *Manual del proceso contencioso administrativo. Comentarios a la Ley № 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Normas complementarias. Ley № 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General / Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública*, Lima 2002; L.L. Monzón Valencia de Echevarría, *Comentario Exegético a la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. Decreto Supremo № 013-2008-JUS. Sumillado, concordado y jurisprudencia*, Lima 2011; L.A. Huamán Ordoñez, *El proceso contencioso administrativo. Control jurídico de la Administración Pública y tutela jurisdiccional efectiva. Principios. Objeto. Sujetos procesales. Desarrollo del proceso. Carga de la prueba. Medios impugnatorios. Medidas cautelares. Sentencia y ejecución*, Lima 2010; G.F. Priori Posada, *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*, Lima 2009; R.A. Huapaya Tapia, *Tratado del Proceso Contencioso – Administrativo*, Lima 2006; A. Hinostroza Minguez, *Proceso contencioso administrativo*, Lima 2010.

⁷⁹ T. Candan, *Açıklamalı İdarî Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara 2009; S. Coşkun, M. Karyagdi, *İdarî Yargılama Usulü. Örnek İctihatlar – Yorumlar*, Ankara 2001; C. Karavelioğlu, *Açıklama ve Son İctihatlarla İdarî Yargılama Usulü Kanunu*, Cilt: I-II, Ankara 2006; A.Ş. Gözübüyük, T. Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 2 – *İdarî Yargılama Hukuku*, Ankara 2010.

⁸⁰ Z. Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta 2010; A. Bedner, *Administrative Courts in Indonesia. A Socio-Legal Study*, The Hague–London–Boston 2001.

⁸¹ D. Đerđa, M. Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012; A. Galić, L. Rostaš-Beroš, I. Vezmar Barlek, *Upravni spor u praksi. Tužbe, žalbe, ostali podnesci, presude, rješenja s napomenama i abecednim kazalom pojmova. Zakon o upravnim sporovima*, Zagreb 2011; P. Krijan, L. Krijan Žigić, *Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Zagreb 2006; A. Rajko, *Zakon o upravnim sporovima (objašnjenja, komentarske bilješke, kazalo, ogledni primjeri tužbi, presuda i rješenja)*, Zagreb 2010.

⁸² M.M. Баровић, *Управни спор са коментаром Закона о управним споровима и судском праксом*, Београд 2004; В. Бачић, З.Р. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова*, Београд 2002; S. Popović, J. Savinšek, *Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Beograd 1997; Z.R. Tomić, *Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2012.

⁸³ *Zakon o upravnem sporu (ZUS – 1) s komentarjem*, red. J. Breznik, E. Kerševan, Ljubljana 2008; E. Kerševan, *Zakon o upravnem sporu ZUS – 1*, Ljubljana 2006; B.n Tratar, *Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom*, Lesce 2006; B. Grafenauer, J. Breznik, *Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana 2005.

спорови)⁸⁴, japońskim (Administrative Litigation Act, 行政事件訴訟法, Gyōsei jiken soshō-hō)⁸⁵, hongkońskim⁸⁶, chińskim (Administrative Litigation Law (行政诉讼法)⁸⁷, rumuńskim (Legea contenciosului administrativ)⁸⁸ oraz mołdawskim (Lege contenciosuli administrativ)⁸⁹. W opracowaniach obcych wykorzystywane jest także ogólne określenie w znaczeniu przyjętego rozwiązania ustrojowego, obejmujące również reguły procesowe, np. w nauce francuskiej⁹⁰,

⁸⁴ К. Чавдар, К. Чавдар, Коментар на законот за управните спорови – со судска практика, примери на поднесоци, предметен регистар, Скопје 2013.

⁸⁵ 山村 恒年 (Yamamura Hisashi), 実践判例 行政事件訴訟法 (*Administrative Litigation Act practice cases*), Tokyo 2008.

⁸⁶ 林峰 (Lin Feng), 香港地区行政诉讼:制度、立法与案例 (*Administrative Litigation in Hong Kong: System, Legislation and Cases*), 杭州 (Hangzhou) 2011.

⁸⁷ 马怀德 (Ma Huaide), 行政诉讼法学 (*Administrative Litigation Act*), Beijing 2008; Lin Feng, *Administrative Law Procedures and Remedies in China*, Hong Kong–London 1996; Meng Sheng, *Le contrôle des actes administratifs en droit chinois et sa réforme*, Paris 1991.

⁸⁸ G.-V. Bîrsan, B. Georgescu, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată: jurisprudență, decizii ale Curții Constituționale, hotărâri C.E.D.O., doctrină, legislație conexă*, București 2008; G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*, București 2008; T. Chiuariu, *Contenciosul administrativ român, București 2020*; D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, București 2005; A. Iorgovan, L. Vișan, A.-S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (cu modificările și completările la zi) – Comentariu și jurisprudență*, București 2008; E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, București 2020; V.I. Prisacaru, *Contenciosul administrativ român*, București 1998; O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I-II, București 2015–2016; C.-S. Săraru, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale*, București 2015; A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, București 2013.

⁸⁹ V. Zubco, A. Pascari, G. Crețu, *Contenciosul administrativ*, Chișinău 2004.

⁹⁰ J. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif. Compétence – juridiction – recours*, Paris 1927; J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. 1–3, Paris 1962; C. Barry, P.-X. Boyer, *Droit du contentieux administratif*, Issy-les-Moulineaux 2019; H. Le Berre, *Droit du contentieux administratif*, Paris 2002; P. Caille, *Contentieux administratif*, Saarbrücken 2016; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris 2004; S. Daël, *Contentieux administratif*, Paris 2006; Ch. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris 2001; O. Gohin, F. Poulet, *Contentieux administratif*, Paris 2017; R. Odent, *Contentieux administratif*, fascicule I–IV, Paris 1965–1966; B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Paris 2006; G. Peiser, *Contentieux administratif*, Paris 2006; M.-Ch. Rouault, *Contentieux administratif*, Paris 2006; D. Turpin, *Contentieux administratif*, Paris 2007.

belgijskiej⁹¹, luksemburskiej⁹², kameruńskiej⁹³, kongijskiej⁹⁴, gabońskiej⁹⁵, malijskiej⁹⁶, marokańskiej⁹⁷, tunezyjskiej⁹⁸, komoryjskiej⁹⁹ powszechnie stosowana jest formuła *contentieux administratif*, w prawie węgierskim *Közigazgatási bíraskodás*¹⁰⁰, rozumiane w ogólności jako sądownictwo administracyjne. W języku prawniczym, zwykle w systemach *common law*, na oznaczenie rozwiązań w zakresie kontroli sądowej administracji używane jest często określenie *judicial review (control) of administrative action (process)*¹⁰¹.

⁹¹ C. Cambier, *Principes du Contentieux Administratif*, t. 1, *Le juge dans l'Etat. Le contrôle judiciaire de l'Administration*, Bruxelles 1961, t. 2, *Les juridictions administratives et les organes d'administration contentieuse*, Bruxelles 1964; P. Lewalle, *Contentieux administratif*, Bruxelles 2002; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruxelles 2004; M. Pâques, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles 2017.

⁹² F. Schockweiler, *Le Contentieux administratif et la Procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Luxembourg 1996.

⁹³ P.E. Abane Engolo, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, Paris 2019; N.Ph. Ngwese, J. Binyoum, *Elements de contentieux administratif camerounais*, Paris 2010; J. Owona, *Le contentieux administratif de la République du Cameroun*, Paris 2011; C. Keutcha Tchapnga, *Précis de contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, Paris 2013.

⁹⁴ R. Mushigo-A-Gazanga Gingombe, *Le contentieux administratif dans le système juridique de la République Démocratique du Congo*, Louvain – la – Neuve 2004; B. Batanga, *Précis du contentieux administratif congolais*, t. 1, Louvain-la-Neuve 2014, t. 2, 2017.

⁹⁵ S. Kwahou, *Le Contentieux administratif gabonais en 13 leçons*, Saint-Denis 2016.

⁹⁶ K. Doumbia, *Le contentieux administratif malien*, Dakar 2020.

⁹⁷ M. Rousset, *Contentieux administratif*, Rabat 1992; R. Monier, *Le contentieux administratif au Maroc*, Paris 1935.

⁹⁸ V. Silvera, *Le contentieux administratif en Tunisie*, Paris 1959; R. Soulmagnon, *Principes du contentieux administratif tunisien*, Tunis 1922.

⁹⁹ A. Yhoulam, *Le contentieux administratif en droit de l'Union des Comores*, Paris 2022.

¹⁰⁰ T. Csiba, E. Rothermel, *Közigazgatási bíraskodás*, Budapest 2007.

¹⁰¹ The Lord H. Woolf, J. Jowell, A. Le Sueur, *De Smith's Judicial Review*, London 2007; M. Fordham, *Judicial Review Handbook*, Oxford–Portland (Oregon) 2012; D.F.S. Patterson, S.M. Samiul Karim, General editor: S. Karim, *Judicial Review*, London 2019; M. Supperstone, J. Goudie, P. Walker, General editor: H. Fenwick, *Judicial Review*, London 2014; G. Anthony, *Judicial Review in Northern Ireland*, Oxford–Portland 2014; H. Delany, *Judicial Review of Administrative Action. A Comparative Analysis*, Dublin 2001; I. Mifsud, *Judicial Review of Administrative Action in Malta. An Examination of Article 469A COCP and of Judicial Review in General*, San Ġwann 2017; T. Borg, *Judicial Review of Administrative Action in Malta*, Hamrun 2020; M. Aronson, B. Dyer, M. Groves, *Judicial Review of Administrative Action*, Sydney 2004; G.D.S. Taylor, R.M. Taylor, *Judicial Review. A New Zealand Perspective*, Wellington 2014; M. Smith, *The New Zealand Judicial Review Handbook*, Wellington 2016; P.L. Lumumba, P. Opondo Kaluma, *Judicial Review of Administrative Actions in Kenya. Law and Procedure*, Nairobi 2007; J. de Ville, *Judicial Review of Administrative Action in South Africa*, Durban 2003; B. Prosad Banerjee, B. Prosad Banerjee, *Judicial Control of Administrative Action*, Agra–Nagpur–New Delhi 2001; F. Karim, *Judicial Review of Public Actions. A treatise on Judicial Review, with some important background topics such as concept of jurisdiction, constitutional concept of Judicial Power, Legislative Power and Executive Power*, t. 1–2, Karachi 2018; M. Abul Fazal, *Judicial Control of Administrative Action in India, Pakistan and*

W niektórych regulacjach obcych pojęciem języka prawnego jest także określenie „jurysdykcja sporno-administracyjna”. Przykłady dostarczają ustawy: hiszpańska (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa)¹⁰², salvadorska (Ley 14/11/1978 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)¹⁰³ czy kostarykańska (Ley N° 3667 de 12/03/1966 – Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)¹⁰⁴. Zakresem unormowania obejmują tak zagadnienia ustrojowe, jak i procesowe. Określenia „jurysdykcja” czy „jurysdykcyjny” – w odniesieniu do sfery działań administracji publicznej – wykorzystuje także w szerokim znaczeniu nauka niektórych systemów prawa obcego, wiążąc je na ogół z kontrolą jurysdykcyjną, rozumianą zwykle jako kontrola sądowa. Taki wymiar jurysdykcji prezentuje w szczególności nauka francuskiego prawa administracyjnego¹⁰⁵.

Bangladesh. A Comparative Study, New Delhi 2000; G. Omar Faruque, *Method of Judicial Control of Administrative Action in Bangladesh. Principle and Practice*, Dhaka 2005; N. Ahmed, *Judicial Control Of Administrative Action in Bangladesh: An Appraisal Authority Of Judiciary In Controlling Administrative Action: Bangladesh Perspective*, Saarbrücken 2013; Ch. Karaiye, *Administrative Law and Judicial Review in Papua New Guinea*, Chennai (Madras) 2019; M. Ayobi, *Judicial Control of Public Administration in Afghanistan. A Contextual Analysis*, Zürich 2021; A.M. Al-Jarbou, *Judicial review of administrative actions under the Saudi law*, Riyadh 1432 (2011); 최선웅 (Choi Sun Woong), *행정소송의 원리 (Principles of Judicial Review of Administrative Action)*, Studies of Administrative Law I, Seoul 2007; G. Das, *The Law and Practice of Judicial Review in Malaysia*, Ampang 2020.

¹⁰² Z literatury: *Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dirección: E.A. Alcubilla, R. Fernández Valverde, Madrid 2006; J.A. Santamaría Pastor, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Madrid 2010; I. Aranguren Pérez, J.J. González Rivas, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, Cizur Menor (Navarra) 2008; J. González Pérez, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. 1–2, Madrid 2003.

¹⁰³ *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, directores: R. Oliva de la Cotera, H.A. Mejía, San Salvador 2018.

¹⁰⁴ Z literatury: J. Córdoba Ortega, H. Fernández Argüello, *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (con jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional)*, San José 2006; M. Solórzano Sáenz, *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ley de Creación de la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo (Concordada)*, San José 2007.

¹⁰⁵ Z literatury: Z. Li, *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs en Chine: Éléments d'analyse comparée des contentieux administratifs chinois et français*, Bruxelles 2009; R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration. Au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris 1926; J. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif. Compétence – juridiction – recours*, Paris 1927; J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. 1, *Notions générales – Organisation juridictionnelle en matière administrative – Compétence*, Nos 1 à 496; t. 2, *Compétence juridictionnelle (suite) – Procédure contentieuse administrative – Recours juridictionnels en matière administrative*, Nos 497 à 1129; t. 3, *Recours juridictionnels en matière administrative (suite) – Décisions rendues par les juridictions administratives – Tables alphabétique et analytique*, Nos 1130 à 1448, Paris 1962; J. Biague, *O Controle Jurisdiccional da Administração Pública na Guiné- Bissau. Os modelos português e brasileiro como bases de referência*, Coimbra 2013; D. Etzion,

В мову юридичну спорадично вживаним сформульованим (розуміаним в спосіб простий) є „справедливiсть адміністрaцiйна” (np. в системі французькій – *Code de justice administrative*; в системі мальтaнській – *Att dwar il-Gustizzja Amministrattiva*). Звичайно utoжсаміане є оно з судownictвом (передє вшyсткiм адміністрaцiйним, але тaкжє і повсьоцїнним) в закресі розстрiгання спорiв публiчноправних о лeгалнiсть актiв правних, дiянь (бєзчыннiсть) подмiотiв влaды публiчної, реалiзованым вєдлуг окреслєних засад процесових. В нєкiтiрїх једнак моделєх окреслєнє то узysкyє шєршїй вимiр, обємyюч євоим закресом тaкжє рiзнє, опартє звлaстчєна на нормєх прaвa адміністрaцiйного, інструментї (мєханiзмї) кнтрiлї вкyкyнyвaнєй прєз подмiотї з закресу адміністрaцiї публiчної (np. аґєнцїє), а нaвєт дiяньє реалiзованє прєз ombudsmaniв¹⁰⁶.

Le controle juridictionnel de l'administration en Israël. Étude de droit comparé, Paris 1970; M. Diakite, *Le Controle Juridictionnel de l'Administration en République du Mali*, Paris 1985; S. Goana, *La Jurisdiction administrative centrafricaine. Produit d'une évolution historique*, Saarbrücken 2011.

¹⁰⁶ Z literatury: H. Dotel Matos, *La Justicia Contenciosa Administrativa Dominicana*, 2014; D. Chabanol, *Code de justice administrative. Annotations. Commentaires. Jurisprudence*, Paris 2007; E. Tsatsabi, *La Justice administrative gabonaise*, Saint-Denis 2017; A. Нурболатулы Нурболатов, *Административная юстиция. Сравнительно-правовой анализ. Учебное пособие*, 2020; J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Vilnius 2005; J.P. Masseron, *La justice administrative a Madagascar*, 1963; G.S. Orr, *Report on administrative justice in New Zealand*, Wellington 1964; P. Sagastegui Urteaga, Roque Diaz Mejia, J. Jimenez Vivas, *La Justicia Administrativa En El Perú. El Proceso Contencioso Administrativo: Doctrina, Legislación, Jurisprudencia y Perspectivas*, Lima 2002; A.B. Альхименко, В.В. Альхименко, *Административная юстиция в западноевропейских странах и в России (сравнительно-правовой анализ)*, Москва 2013; A.Б. Зеленцов, *Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права*, Москва 2015; Л.А. Николаева, A.K. Соловьева, *Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции*, Санкт-Петербург 2004; И.В. Панова, *Административная юстиция*, Москва 2014; Ю.Н. Старилов, *Административная юстиция. Теория, история, перспективы*, Москва 2001; Ю.Н. Старилов, *От административной юстиции к административному судопроизводству*, Воронеж 2003; *Administrative Justice in South Africa. An Introduction*, ed. G. Quinot, Cape Town 2015; P.L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, Durham 2002; С. Ибрахимов, *Проблему административной юстиции в Республике Таджикистан и странах центральной Азии: концептуальные подходы*, Душанбе 2015; O.B. Кузьменко, *Адміністрaтивнa юстицiя в Укрaїні. Нaвчальний посiбник*, Київ 2007; Ю.С. Пєдько, *Стaновлєння адміністрaтивної юстиції в Укрaїні*, Київ 2003; *Адміністрaтивнa юстицiя. Адміністрaтивнє судочинствo. Нaвчальний посiбник*, зa зaгaльнoю рєдaкцiєю Т.O. Коломоець, Г.Ю. Гулевськoї, Київ 2007; F. Caringella, R. De Nictolis, R. Giovagnoli, V. Poli, *Manuale di giustizia amministrativa*, t. 1–2, Roma 2008; E. Casetta, F. Fracchia, *Giustizia amministrativa*, Milano 2017; C.E. Gallo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino 2005; A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2006; G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. 2, *La giustizia amministrativa*, Milano 1939; *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa. Commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione*, a cura di S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, G. Vesperini, Torino 2007;

Wskazania wymagają także szeroko rozumiane określenia „ochrona prawna w sprawach administracyjnych” („administracyjny wymiar sprawiedliwości”), stanowiące element prawny w niektórych regulacjach obcych, wykorzystywane już w tytule aktu normatywnego. Przykładów dostarcza prawo szwajcarskie, które na poziomie kantonalnym (m.in. Kanton Zurych, Kanton Solura, Kanton Szaфуza, Kanton Zug) wykorzystuje określenie *Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen* (*Verwaltungsrechtspflegegesetz – VRG*), oznaczające ustawę o ochronie prawnej w sprawach administracyjnych (administracyjny wymiar sprawiedliwości)¹⁰⁷. W regulacjach tych jest to zwykle określenie zbiorcze dla działalności sprawowanej przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Ustawy używające tych formuł z reguły obejmują swoim zakresem tak postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądownoadministracyjne. Przykładowo ustawa zuryska reguluje kolejno: właściwość rzeczową organów administracji (rozdział 1), postępowanie administracyjne (rozdział 2), sądownictwo administracyjne (rozdział 3), rewizję (rozdział 4), rzecznika – *Ombudsperson* (rozdział 5), przepisy końcowe i przejściowe (rozdział 6).

Istotne jest także podkreślenie, że fragment porządku prawnego regulujący sądową kontrolę administracji publicznej (w szerokim rozumieniu) określany jest w nauce niektórych obcych systemów prawnych jako „prawo administracyjne procesowe”. Należy jednak zauważyć, że sformułowanie to używane jest w różnym znaczeniu, niejednokrotnie obejmującym odmiennie, co do ich istoty, unormowania procesowe. Odnoszone jest bowiem – nieraz łącznie, w niektórych przypadkach jednorodząjowo – tak do regula-

M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Bologna 2002; N. Saitta, *Sistema di Giustizia Amministrativa*, Milano 2005; F. Satta, *Giustizia Amministrativa*, Padova 1997; S. Tarullo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna 2017; S.J. Smolaka, *La justice administrative en Yougoslavie*, Paris 1931.

¹⁰⁷ Z literatury: A. Fedi, K. Meyer, D. Müller, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau*, Basel 2014; U. Haubensak, P. Litschgi, Ph. Stähelin, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau*, Frauenfeld 1984; H. Kistler, *Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Graubünden*, Zürich 1979; M. Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, Bern 2021; E. Stadelhofer, *Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Schaffhausen*, Schaffhausen 1943; M. Wirthlin, *Luzerner Verwaltungsrechtspflege. Grundlagen und Praxis*, Bern 2011; P.A. Müller, *Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Wallis*, Winterthur 1969; T. Merkli, A. Aeschlimann, R. Herzog, *Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989; über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern (VRPG; BSG 155.21)*, Bern 1997; A. Kölz, J. Bosshart, M. Röhl, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959*, Zürich 1999; A. Kölz, I. Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1998.

cji postępowań administracyjnych, jak i sądowoadministracyjnych, a także karnoadministracyjnych albo jeszcze innych zespołów norm wyznaczających zasady i tryb działania administracji¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Z literatury zob.: I. Celeste M. Fonseca, O. da Gama Afonso, *Direito Processual Administrativo Angolano. Noções Fundamentais*, Coimbra 2013; S. Dedić, *Upravno procesno pravo*, Bihać–Sarajevo 2001; W. de Pinho Veloso, *Direito Processual Administrativo*, Curitiba 2012; S. Lilić, D. Cerović, *Upravno procesno pravo*, Podgorica 2013; E. Horzinková, V. Novotný, *Správní právo procesní (vysokoškolská učebnice)*, Praha 2006; L. Nedorost, Z. Sovák, *Správní právo procesní*, Praha 2002; O. Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus*, Helsinki 2007; J.M. Castillo González, *Derecho Procesal Administrativo Guatemalteco*, t. 2, *Teoría Procesal*, Guatemala 2005; H.H. Calderon Morales, *Derecho Procesal Administrativo*, Guatemala 2004; V. Gimeno Sendra, V. Moreno Catena, P. Sala Sánchez, *Derecho procesal administrativo*, Madrid 2004; A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen 2005; J.B.J.M. Ten Berge, A.Q.C. Tak, *Hoofddlijnen van het Nederlands administratief procesrecht*, Zwolle 1987; У. Утегалевич Нурмашев, К. Утепбергеновна Байжанова, А. Орынбасаркызы Касымбек, *Административное процессуальное право Республики Казахстан*, Алматы 2013; R. Rivadeneira Bermúdez, *Manual de Derecho Procesal Administrativo. Contiene la reforma de la ley 1285 de 2009, 1395 de 2010 y 1437 de 2011*, Medellín 2013; J.A. Palacio Hincapié, *Derecho procesal administrativo*, Medellín 1999; J.C. Galindo Vácha, *Lecciones de derecho procesal administrativo*, t. 1 i 2, Bogotá 2008; V. Gimeno Sendra, R. Saborío Valverde, J. Garberí Llobregat, N. González-Cuellar Serrano, *Derecho procesal administrativo costarricense*, San José 1993; J. González Pérez, J.L. Vázquez Alfaro, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, t. 1–2, México 2005 (Meksyk); A. Iturbe Rivas, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, México 2004; А. Эрдэнэцогт, Монгол улсын Захиргааны процессын эрх зүй, Улаанбаатар хот 2006; G. Cistac, *Direito Processual Administrativo Contencioso. Teoria e Prática*, t. 1, *Introdução*, Maputo 2010; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2005; H. Araúz, *Curso de derecho procesal administrativo. La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá*, Panamá 2004; G. Priori Posada, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Lima 2010; I. Celeste, M. Fonseca, *Direito Processual Administrativo – Roteiro Prático*, Porto 2011; В. Иванович Кайнов, Р. Аббасович Сафаров, *Административно-процессуальное право России*, Москва 2014; *Административно-процессуальное право. Курс лекций*, под редакцией И. Шапневича Киляханова, Москва 2004; А.Н. Миронов, *Административно-процессуальное право*, Москва 2010; И.В. Панова, *Административно-процессуальное право России*, Москва 2007; В.Д. Сорокин, *Административно-процессуальное право*, Москва 1972 i kolejne wydanie o takim tytule: Санкт-Петербург 2004; Н.В. Макарейко, *Административно-процессуальное право. Учебное пособие*, Москва 2008; A. Zavoli, *Lineamenti di diritto processuale amministrativo sammarinese*, San Marino 1993; M. Vrabko (i in.), *Správné právo procesné. Všeobecná časť*, Bratislava 2013; V. Androjna, E. Kerševan, *Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana 2006; H. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Stockholm 2001; О. Володимирівна Кузьменко, Т. Олександрович Гуржій, *Адміністративно-процесуальне право України. Підручник*, за редакцією О.В. Кузьменко, Київ 2007; G. Leone, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Padova 2008.

1.3. CECHY KONTROLI WYKONYWANEJ PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

1.3.1. ZEWNĘTRZNY KWALIFIKOWANY CHARAKTER KONTROLI

Istotnym wyznacznikiem skutecznej kontroli jest zewnętrzny wymiar. Już w założeniach teoretycznych podkreślano, że „sądy administracyjne powołane do kontroli organów administracji publicznej, winny tę kontrolę wykonywać z zewnątrz, stając same poza całokształtem budowy administracyjnej, jeśli kontrola ta ma być skuteczna. Sama forma postępowania sądowego nie wystarczy jeszcze (...) dla sądownictwa administracyjnego (...), sądownictwo administracyjne (...) musi być powierzone organom sądowym, a nie administracyjnym, organom przedewszystkiem możliwie najbardziej niezawisłym od wpływów postronnych i fluktuacyj politycznych. Takie gwarancje (...) dają dopiero (...) organa wymiaru sprawiedliwości należące do całokształtu organów sądowych, a odrębne i odgraniczone od administracji”¹⁰⁹. Argumentowano także, że sądownictwo administracyjne „jest środkiem podporządkowania administracji (...), a więc organów zależnych, kontroli niezawisłych organów, tj. sądów. Jest to kontrola nad administracją, wykonywaną przez organ niezawisły. (...) Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że sądownictwo adm. jest częścią administracji”¹¹⁰.

Usytuowanie sądu administracyjnego poza systemem organów administracji publicznej nadaje kontroli sprawowanej przez ten sąd („nad administracją”) charakter kontroli zewnętrznej. Jest to pierwsza płaszczyzna zewnętrzności tej kontroli (płaszczyzna podstawowa: relacja organ/podmiot wykonujący kontrolę a organ podany kontroli). Ma ona jednak wymiar dalszy, związany z konstytucyjnymi przymiotami podmiotu sprawującego kontrolę, czyli sądu administracyjnego (płaszczyzny kwalifikujące). Mowa tu w szczególności o cechach odrębności i niezależności sądów administracyjnych od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), czyli od władzy ustawodawczej i wykonawczej (w aspekcie zasady podziału władz). Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazuje, że o ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz, które nie mogą władczo ingerować w wymiar sprawiedliwości, co wynika

¹⁰⁹ J.S. Langrod, *Kontrola...*, s. 19–20.

¹¹⁰ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 217.

ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek¹¹¹. Odrębność sądów rozumiana jest jako odrębność organizacyjna (osobna, autonomiczna struktura organizacyjna w systemie organów państwa) i odrębność funkcjonalna (na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza)¹¹², a nadto wskazuje się na odrębność personalną¹¹³. Konstytucyjnymi elementami „kwalifikującymi” zewnętrzny wymiar kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne są także przymioty przysługujące sędziom sądów administracyjnych w postaci niezawisłości w sprawowaniu urzędu (niezawisłości sędziego) z jej gwarancją podlegania tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), a także obowiązku zachowania apolityczności w granicach wskazanych w art. 178 ust. 3 Konstytucji. Nie bez znaczenia pozostaje także zasada nieusuwalności sędziów (art. 180 Konstytucji RP). Określone aspekty tej zewnętrżności będą przedmiotem szerszej analizy w zakresie zasad postępowania sądowoadministracyjnego.

1.3.2. BEZPOŚREDNIOŚĆ KONTROLI

Kontrola wykonywana przez sądy administracyjne jest kontrolą bezpośrednią administracji publicznej. Jej przedmiotem jest wprost określone zachowanie administracji publicznej, czyli jej oznaczone działanie bądź zaniechanie. Kontrola ta nie jest wykonywana/sprawowana „przy okazji” rozpatrywania innej sprawy czy też wykonywania innych czynności, lecz obejmuje bezpośrednio badanie legalności konkretnego zachowania administracji publicznej. Na bezpośredniość kontroli wskazuje już norma art. 184 Konstytucji RP, oznaczając przedmiot kontroli sformułowaniem „działalność administracji publicznej” (zdanie pierwsze) oraz „zgodność z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (zdanie drugie). Cechę bezpośredniości kontroli podkreśla także ustawowa definicja sprawy sądowoadministracyjnej (art. 1 p.p.s.a.), natomiast jednoznacznym jej wyrazem jest regulacja art. 3 § 2 p.p.s.a., określająca w kolejnych punktach postacie form działania administracji publicznej i jej zaniechań, ze wskazaniem ich granic, objętych kontrolą działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, realizowaną na skutek wniesionej skargi. Zakres ten uzupełniają także inne

¹¹¹ Wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8, poz. 121.

¹¹² Wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12.

¹¹³ B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, 2019, art. 173.

normy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (np. art. 3 § 2a) oraz ustaw szczególnych. Również treść orzeczeń sądów administracyjnych podkreśla element bezpośredniości. Uwzględniając skargę, sąd wprost uchyla, a w określonych przypadkach stwierdza nieważność czy też bezskuteczność zaskarżonego aktu lub czynności administracji publicznej albo zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie (art. 145–151a p.p.s.a.).

1.3.3. BEZSTRONNOŚĆ KONTROLI

Niezbędną cechą każdej kontroli jest jej bezstronność. W ujęciu przedmiotowym wartość ta jest zabezpieczona wówczas, gdy podmiot kontrolujący kieruje się przesłankami i kryteriami przewidzianymi dla danego rodzaju kontroli (kryteriami merytorycznymi), a odrzuca względy natury subiektywnej¹¹⁴, natomiast w aspekcie organizacyjnym – gdy między podmiotem kontrolującym a kontrolowaną jednostką nie ma określonych więzi (o różnym wymiarze), a w szczególności, gdy kontrolujący nie ponosi za działalność kontrolowanego żadnej odpowiedzialności¹¹⁵.

W mechanizmie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne zachowanie bezstronności jest elementem fundamentalnym. Trybunał Konstytucyjny wprost wskazuje, że bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji¹¹⁶. Wymóg bezstronności sądu ma swoje źródło już w art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 47 KPP UE (każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny sąd). Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje, że w oparciu o wskazany przepis art. 6 ust. 1 EKPC istnieją dwa testy bezstronności sędziego: subiektywny, polegający na tym, że sędzia nie może być osobiście uprzedzony, i obiektywny, czyli sędzia musi dawać gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich wątpliwości, z zastrzeżeniem, że nie da się jednak wytyczyć ścisłego rozgraniczenia pomiędzy bezstronnością subiektywną a obiektywną¹¹⁷. Podstawą standardu bezstronności są również zasady konstytucyjne, tj. zasada demokratycznego państwa

¹¹⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 28–29.

¹¹⁵ Zob. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 30–31; S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Poznań 2000, s. 49–50.

¹¹⁶ Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.

¹¹⁷ Zob. m.in. wyrok ETPC z 8.02.2000 r., 28488/95, *McGonnell v. Wielka Brytania*, HUDOC; wyrok ETPC z 15.11.2001 r., 26760/95, *Werner v. Polska*, HUDOC.

prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasada prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Treść tej ostatniej wprost podkreśla wymóg rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd administracyjny. W samej także rocie ślubowania sędzia ślubuje bezstronnie wymierzać sprawiedliwość (odpowiednio stosowany art. 66 § 1 p.u.s.p.). Obowiązek unikania wszystkiego, co mogłoby osłabiać zaufanie do bezstronności sędziego, nakłada również odpowiednio stosowany przepis art. 82 § 2 p.u.s.p. Bezstronność jest nieraz uznawana za element niezawisłości, jednak takiemu ujęciu sprzeciwia się wyraźnie dokonane we wskazanych przepisach (Konwencji, Karty, Konstytucji) rozróżnienie cech bezstronności i niezawisłości. Nie jest to stosunek pojęcia ogólnego/całościowego do elementu tego pojęcia, nie przekonuje także postrzeganie tej relacji jako jedynie uzupełniającej¹¹⁸. Inna jest „przestrzeń” znaczeniowa tych pojęć. Mechanizm kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne spełnia sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny gwarancje bezstronności, dzielone na gwarancje w toczącej się sprawie oraz zewnętrzne gwarancje bezstronności. Te pierwsze, oceniane jako podstawowe, oznaczają, że sędzia zarówno musi mieć sam poczucie swej bezstronności („bezstronność subiektywna”), jak i musi zapewniać gwarancję, że nie powstaną jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności („bezstronność obiektywna”). Druga postać – zewnętrzne gwarancje bezstronności – mają znaczenie wspomagające, jednocześnie nieodzowne, i obejmują kształtowanie obrazu bezstronnego wymiaru sprawiedliwości¹¹⁹.

Podstawową gwarancją bezstronności w realizowanej przez sąd administracyjny kontroli działalności administracji publicznej – w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym – jest instytucja wyłączenia sędziego¹²⁰, której istotę można wyrazić jako zakaz sprzyjania przez sąd którejkolwiek ze stron postępowania. Należy zauważyć, że określone jej standardy wyznaczyło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wprost wskazano, że „nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega, lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz, z tej racji, iż mają one w stosunku do niego prawną lub prawno-ekonomiczną

¹¹⁸ W nauce „bezstronność” traktowana jest jako „dopełnienie pojęcia «niezależności» i «niezawisłości»” (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 45, s. 239). W literaturze pojęcie bezstronności odróżniano także od niestronniczości. Zdaniem J.S. Langroda, „pojęcie bezstronności ujmujemy organicznie (organy usytuowane zewnątrz aparatury administracji (...), pojęcie niestronniczości – funkcjonalnie (aktywność przedmiotowa, «bezosobowa»” (Langrod, *Instytucje...*, t. 1, Kraków 1948, s. 237).

¹¹⁹ Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.

¹²⁰ Zob. szerzej P. Daniel, F. Geburczyk, *Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowo-administracyjnym (uwagi na tle prawno-porównawczym)*, PiP 2015/4, s. 50 i n.

przewagę, polegającą na skutecznym wywieraniu tego nacisku. Przewidywanie przez sędziego możliwości wywierania takiego nacisku powodować już może powstanie zagrożenia jego niezależności wewnętrznej (osobistej). Występowanie mniej lub bardziej sformalizowanych więzi osobistych ze stronami i ich przedstawicielami to następny powód, dla którego sędzia może być uznany za takiego, który nie gwarantuje prawa do bezstronnego sądu. Wreszcie sędzia może okazać się stronnicy z racji swoich uprzedzeń, resentymentów lub kierowania się wyłącznie zideologizowanym systemem wartości, w imię którego traci także niezależność osobistą¹²¹. Trybunał Konstytucyjny akcentuje dalej także, że bezstronność sędziego jest z natury rzeczy przede wszystkim subiektywna, wynikająca z jego postawy i w związku z tym pierwszeństwo powinny mieć zatem takie ograniczenia praw i wolności sędziego, które nawiązują do postawy indywidualnego sędziego i pozwalają ją oceniać, nie zaś te, które opierają się na ustawowych założeniach, z góry przesądzających, że sędzia nie może być bezstronny. Dopiero wówczas, gdyby te pierwsze okazały się niewystarczające, te drugie mogłyby być uznane za celowe, tj. konieczne i nieodzowne¹²². Regulacja wyłączenia sędziego w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spełnia wyznaczone przez Trybunał standardy. Przepisy rozdziału 5 działu I ustawy określają przesłanki i tryb wyłączenia sędziego sądu administracyjnego. W pierwszej kolejności wskazują przyczyny wyłączenia sędziego z mocy prawa (art. 18 p.p.s.a.), związane zarówno z relacjami podmiotowymi sędziego i stron postępowania, jak i przedmiotowymi, odnoszącymi się do sprawy sądownoadministracyjnej. Ustawa przewiduje także tryb wyłączenia sędziego na wniosek strony lub na żądanie samego sędziego, stosowany niezależnie od przyczyn wyłączenia z mocy prawa, oparty na zbiorczej i szeroko ujętej (w wyniku nowelizacji¹²³) przyczynie istnienia okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 19 p.p.s.a.). Osiągnięciu bezstronności służą także określone elementy trybu wyłączenia sędziego, w szczególności skład sądu rozstrzygającego o wyłączeniu (trzech sędziów), orzecznicza forma rozstrzygnięcia tej sprawy czy też dopuszczalność

¹²¹ Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.

¹²² Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98.

¹²³ Pierwotne brzmienie przesłanki wyłączenia sędziego w tym trybie ograniczono tylko do „stosunku osobistego tego rodzaju, że mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego”, co zostało ocenione przez TK jako niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z 13.12.2005 r., SK 53/04, OTK-A, 2005/11, poz. 134) i w rezultacie nowelizacji p.p.s.a. z 2006 r. rozszerzono ją na okoliczności (w istocie wszelkie) mogące mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego.

wykonywania przez sędziego – do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie – jedynie czynności niecierpiących zwłoki.

Postacią zewnętrznej gwarancji bezstronności jest m.in. regulacja art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, zakazująca sędziemu sądu administracyjnego przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „jedynie sądy złożone z bezstronnych sędziów, których postępowanie także na zewnątrz ich urzędu służy obrazowi bezstronnego wymiaru sprawiedliwości stwarzają, w odbiorze społecznym, gwarancje sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”¹²⁴. Niewątpliwie negatywny wpływ na obraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości ma zjawisko „sędziego dyspozycyjnego” (przypadki dostosowywania treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach). Trybunał Konstytucyjny uznaje taki przypadek za szczególnie drastyczną postać sprzeniewierzenia się obowiązкови zachowania przez sędziego bezstronności¹²⁵.

1.3.4. FACHOWOŚĆ KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Istotną cechą kontroli sądownoadministracyjnej jest jej fachowość (profesjonalizm, kompetentność). W znaczeniu tradycyjnym fachowość kontroli wiązana jest z kategorią znawstwa przedmiotu działalności kontrolnej oraz wymogiem wiedzy i wiadomości, często specjalistycznych, w określonych dziedzinach¹²⁶. W odniesieniu do kontroli sądownoadministracyjnej jej fachowość oznacza zdolność profesjonalnej oceny przez sąd administracyjny określonego przejawu działalności lub zaniechania administracji publicznej w oparciu o przyjęte kryterium. Wskazaną cechę realizują w szczególności trzy rozwiązania o charakterze ustrojowym. Pierwsze, przyjmujące w części postać negatywną, to wyłączenie z udziału w tej kontroli czynnika społecznego (czynnika obywatelskiego; mowa także w literaturze o sędziach niezawodowych, powoływanych spośród obywateli, o sędziach honorowych¹²⁷), a powierzenie jej wykonywania wyłącznie czynnikowi profesjonalnemu (co do zasady sędziom). Drugie związane jest z pozycją sądu administracyj-

¹²⁴ Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.

¹²⁵ Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A, 2007/9, poz. 108.

¹²⁶ J. Jagielski, *Kontrola...*, 1999, s. 30.

¹²⁷ T. Nowicki, *Zagadnienie...*, s. 165–166.

nego w strukturze władzy sądowniczej – statusem sądu wyodrębnionego, co wprost oddziałuje na wyspecjalizowanie sędziego. Trzecie wynika z wysokich wymagań kwalifikacyjnych stawianych sędziom sądów administracyjnych i asesorum sądowym w tych sądach.

Dla pierwszego ze wskazanych rozwiązań podstawowe znaczenie ma art. 182 Konstytucji RP. Przepis ustala, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Zauważyć zaś należy, że zarówno Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jak i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawierają przepisów określających udział obywateli w sprawowaniu przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości, w szczególności odpowiadających treści art. 4 § 1 p.u.s.p. (względna zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw). Oznacza to, że kontrolę działalności administracji publicznej sąd administracyjny wykonuje w składzie fachowym (sędziowskim, nazywanym składem zawodowym). Z przepisu art. 16 p.p.s.a. wyraźnie wynika zasada orzekania przez sąd administracyjny w składzie sędziowskim (o określonej liczbie sędziów). Ustawa formułuje wprawdzie zastrzeżenie („chyba że ustawa stanowi inaczej” – art. 16 § 1 *in fine* p.p.s.a.), jednak nie znosi ono wymogu orzekania wyłącznie przez skład profesjonalny. Należy jednak nadmienić, że wyłączenie udziału czynnika obywatelskiego w składach orzekających sądów administracyjnych ukształtowane zostało ewolucyjnie. W regulacji polskiego sądownictwa administracyjnego znane było bowiem rozwiązanie odmienne, wynikające nadto z normy konstytucyjnej, która uznawała udział czynnika społecznego (obywatelskiego) za jego element konstrukcyjny. Przepis art. 73 Konstytucji marcowej oparł organizację sądownictwa administracyjnego „na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego”. Uchwalona 3.08.1922 r. ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym udział czynnika obywatelskiego odniosła do sądów administracyjnych niższego stopnia (art. 1)¹²⁸, ustalając zasadę

¹²⁸ Działające w województwie śląskim, poznańskim i pomorskim wydziały powiatowe, uznawane za sądy administracyjne pierwszej instancji, opierały się na składzie personalnym pokrywającym się ze składem organów samorządowych. Nie było w nich sędziów zawodowych, a skład wydziału to starosta jako przewodniczący oraz członkowie – wszyscy byli określani jako tzw. sędziowie niezawodowi (E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej* [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984, s. 144–145). Analiza dotycząca wojewódzkich sądów administracyjnych prowadziła do stwierdzenia, że „sądy te pracowały przy znacznym udziale czynnika obywatelskiego, że sędziowie niezawodowi reprezentowali duży zasób doświadczenia fachowego, a nawet wiedzy prawniczej i doświadczenia administracyjnego” (W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 75).

orzekania przez NTA w składzie sędziowskim (art. 18). Tą ostatnią zasadę przyjęło również rozporządzenie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1932 r. (art. 10)¹²⁹. Wskazane rozwiązanie spotkało się z różną oceną ówczesnej nauki prawa¹³⁰. Rozwiązanie takie charakterystyczne było także w regulacjach funkcjonowania NSA. Osobnego zasygnalizowania wymaga fakt, że w niektórych państwach fachowa wiedza ławników (*expert lay judges*) wykorzystywana jest do wzmocnienia fachowości składu orzekającego w konkretnych kategoriach spraw¹³¹. Innymi słowy, obecność ławników nie zawsze musi oznaczać zmniejszenie poziomu fachowej wiedzy (nie)prawniczej, przydatnej do rozstrzygnięcia sporu w skomplikowanych materiach prawa budowlanego, ochrony środowiska czy też prawa gospodarczego.

Obok tematu udziału czynnika społecznego, w regulacjach międzywojennych sądownictwa administracyjnego wyłoniło się także zagadnienie udziału w składzie orzekającym tzw. czynnika administracyjnego, obejmując tym pojęciem urzędników administracyjnych (osoby z wykształceniem prawniczym, jednak bez kwalifikacji sędziowskich), których określano jako tylko noszących tytuł sędziów. Ustawa o NTA z 1922 r. ustaliła, że pierwszym prezesem, prezesami i sędziami Trybunału mogły być tylko osoby posiadające wykształcenie prawnicze, a połowa liczby sędziów winna posiadać kwalifikacje na urząd sędziowski (art. 6). Doktryna wskazywała w tym zakresie na potrzebę takiej organizacji, by czynnik sędziowski posiadał już w składzie Trybunału przewagę nad czynnikiem administracyjnym¹³². Oczekiwań tych

¹²⁹ Zob. także R. Jastrzębski, *Udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej* [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021, s. 28–29.

¹³⁰ Zdecydowaną krytyką nauki prawa zarzucającą, że „w sądach administracyjnych, które wedle Konstytucji orzekać mają o legalności aktów administracyjnych, niema miejsca dla tych, których nazywamy «czynnikiem obywatelskim». Orzekanie o legalności aktów administracyjnych może należeć tylko do osób, które posiadają rozległą wiedzę prawniczą, a więc do zawodowych, doświadczonych i dzielnych prawników. Tych kwalifikacji nie posiadają osoby, które reprezentują tylko czynnik obywatelski. (...) Czynnik obywatelski nic nie przynosi sądownictwu administracyjnemu, wprowadza tylko do sądownictwa administracyjnego żywioł dla tego sądownictwa szkodliwy” (J. Trammer [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 241).

¹³¹ Przykładem są w tej materii uregulowania norweskie, gdzie sprawy administracyjne rozpoznawane są w ramach jednego ogólnego pionu sądownictwa. Zob. Section 9-12 Act relating to mediation and procedure in civil disputes; <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-90> (dostęp: 14.08.2022 r.). Zob. też A.K. Sperr, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen. Eine vergleichende Studie zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen*, Baden-Baden 2009, s. 70.

¹³² Zob. A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 5–8, 58 i n.

nie spełniło rozporządzenie o NTA z 1932 r., które przyjęło kryterium minimalne jednej trzeciej części sędziów Trybunału odpowiadających warunkom wymagany dla objęcia stanowiska sędziego sądów powszechnych (art. 29 ust. 3). Aktualne rozwiązania ustawowe nie różnicują statusu sędziego sądu administracyjnego w zależności od spełnionych wymogów kwalifikacyjnych. Problem tzw. czynnika administracyjnego można w pewnym tylko zakresie odnosić w obowiązującym stanie prawnym do referendarzy sądowych i starszych referendarzy sądowych, którzy mogą wykonywać czynności w postępowaniu medacyjnym oraz inne czynności sędziowskie określone w ustawach (art. 27 p.u.s.a.). Realizacja wskazanych czynności nie nadaje im jednak statusu sędziów.

Sędzia sądu administracyjnego jest sędzią wyspecjalizowanym, co bezpośrednio wpływa na profesjonalizm wykonywanych czynności kontrolnych. Jak zauważał już J.S. Langrod, „sędzia zwyczajny nie jest w stanie rozsądzać należycie spraw sądowo-administracyjnych, należących *par excellence* do prawa publicznego, podczas gdy on opiera się jedynie i wyłącznie na prawie prywatnym. Skoro więc konflikty prawne, oparte na tle zaskarżonych działań lub zaniechań administracji publicznej, nie mogą być żadną miarą – tak w interesie tej administracji, jak i jednostki – traktowane na wzór zwyczajnych procesów między osobami prywatnymi – przeto złączenie orzecznictwa tak prawno-prywatnego, jak i prawno-publicznego w ręku jednego i tego samego sędziego nie może w praktyce dać pożądaných wyników. Przede wszystkim więc w rozstrzygnięciu tego problemu powodować nami muszą momenty praktyczne. Wyraźnie jednak podkreślić należy, że i teoretycznie (*ut supra*) koncepcja połączenia jurysdykcji prywatnej i publicznej w ręku sędziego zwyczajnego nie jest i nie może być w zgodzie z istotą i zadaniem sądownictwa administracyjnego, które acz stanowi część wymiaru sprawiedliwości, jednak zupełnie odrębną i inną od tej, jaką powierzamy sądom zwyczajnym”¹³³. Specyfika sporów sądowych powstających na tle prawa publicznego, w tym sposób sprawowanego przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości, oraz funkcje kontroli sądowoadministracyjnej nakazują z dużą rezerwą podchodzić do prostego przenoszenia mechanizmów stosowania prawa przez sądy powszechne.

Zasadniczą rolę dla zapewnienia fachowości kontroli sądowoadministracyjnej z uwagi na jej przedmiot spełniają ustawowe wymogi stawiane kandydatom na stanowisko sędziego sądu administracyjnego, asesora sądowego czy także referendarza sądowego (wykonującego niektóre czyn-

¹³³ J.S. Langrod, *Zarys...*, s. 255–256.

ności sędziowskie). Obok innych wymagań, w części tożsamyh z wymogami stawianymi sędziemu sądu powszechnego, przesłanką kwalifikacyjną do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu administracyjnego jest wyróżnianie się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej (art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a.)¹³⁴, a także posiadaniem określonego doświadczenia zawodowego (przez określony czas – pozostawanie na określonym stanowisku, wykonywanie określonego zawodu, pozostawanie w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, wykonywanie pracy w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym – art. 6 § 1 pkt 7 oraz art. 7 § 1 p.u.s.a.). W zasadniczej części wymogi te odnoszą się także do asesora sądowego (art. 6a § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.a.), a przesłanka pozostawania przez określony czas na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego aktualna jest również w odniesieniu do stanowiska referendarza sądowego (art. 27 § 1 p.u.s.a.).

Fachowość sędziego sądu administracyjnego wpływa na autorytet sędziowski, a w ogólności na autorytet sądu administracyjnego. Kompetencje sędziego dotyczą bowiem „nie tylko znajomości prawa, biegłości w sztuce jego interpretowania, ale dotyczą również znajomości i zrozumienia dla tych racji etycznych, moralnych, które związane są z podstawowymi, a więc uniwersalnymi wartościami aksjologicznymi, na których budowana jest kultura prawna”¹³⁵. W odniesieniu do sądownictwa administracyjnego szczególne znaczenie ma należyte wyważenie racji pomiędzy ochroną praw jednostki a dążeniem do sprawnego i profesjonalnego działania administracji publicznej. Brak wiedzy na temat aksjologii prawa administracyjnego oraz specyfiki działania administracji publicznej utrudnia osiągnięcie tego celu.

¹³⁴ Przesłanka ta w swojej treści jest zbyt ogólna, a przez to traktowana powierzchownie w ramach procesów naboru na stanowiska sędziowskie w sądach administracyjnych. W efekcie finalnym do sądów tych trafiają osoby, które prawa administracyjnego uczą się na materiale rozpoznawanych spraw sądowych, co nie sprzyja ani ochronie praw jednostek, ani profesjonalizacji działania administracji publicznej. Zob. też W. Piątek, *Ustrój sądów administracyjnych – stan obecny oraz potencjał do zmian*, ZNSA 2021 (numer specjalny), s. 391.

¹³⁵ A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, ZNSA 2008/5, s. 13.

1.3.5. EFEKTYWNOŚĆ KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Ocena efektywności (skuteczności) kontroli, w tym także wykonywanej przez sądy administracyjne, należy do zagadnień trudnych. Pojęcie to nie jest bowiem prawnie zdefiniowane, a nadto obowiązujące przepisy nie wskazują kryteriów (elementów) przesądzających o osiągnięciu tej wartości. Może to prowadzić do różnego jej postrzegania. W ujęciu ogólnym efektywność kontroli wiązana jest zwykle z osiągnięciem wyznaczonych dla niej celów – kontrolę można uznać za efektywną, jeśli w rezultacie dokonanej oceny zachowania podmiotu kontrolowanego ujawniającej stwierdzone nieprawidłowości wdrożone zostaną działania, o różnym charakterze, które je wyeliminują. Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej wymaga zatem mierzenia skutecznością ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne, przede wszystkim na płaszczyźnie subiektywnej (ochrony naruszonych praw podmiotowych), ale dalej także i obiektywnej (ochrony przedmiotowego porządku prawnego)¹³⁶.

Wymóg zapewnienia skuteczności sądowej kontroli administracji wyrażone podkreślanym jest w aktach Rady Europy¹³⁷, w szczególności w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy (2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych¹³⁸. Za jedną z pięciu zasad zaliczonych do istoty sądowej kontroli administracji uznano skuteczność kontroli (*effectiveness of judicial review*), wyznaczając określone jej standardy. Przyjęto, że w przypadku uznania aktu administracyjnego za niezgodny z prawem sąd powinien posiadać możliwości niezbędne do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w szczególności przynajmniej do zniesienia/uchylenia aktu administracyjnego i w razie potrzeby skierowania sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji w celu podjęcia nowego aktu zgodnego z orzeczeniem. Sąd powinien być również uprawniony do żądania od organu administracyjnego, w stosownych przypadkach, wykonania obowiązku, a także do zasądzenia kosztów postępowania i odszkodowania w określonych

¹³⁶ M. Kamiński, *Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydawanych w procedurach administracyjnych trzeciej generacji. Rozważania na tle wybranych rozwiązań normatywnych w prawie polskim*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019/17, s. 141.

¹³⁷ Zob. szerzej J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 31 i n.

¹³⁸ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004).

przypadkach. Za przejaw osiągnięcia skuteczności uznano także kompetencję sądu do przyznania tymczasowych środków ochrony do czasu zakończenia postępowania. W zakresie wykonania wyroku sądu sformułowano odesłanie do rekomendacji (2003)¹³⁹ w sprawie egzekucji aktów administracyjnych i orzeczeń sądowych w sprawach administracyjnych¹³⁹. Z tej ostatniej wynikają obowiązki zapewnienia wykonania przez organy administracyjne orzeczeń sądowych w rozsądnym terminie, zapewnienia odpowiednich procedur dochodzenia wykonania orzeczenia w przypadkach niewykonania przez organ administracyjny, w szczególności przez wydanie nakazu lub nałożenie grzywny, a także zapewnienia ponoszenia przez organy administracyjne odpowiedzialności w przypadku odmowy lub zaniedbania wykonania orzeczeń sądowych oraz możliwość pociągnięcia urzędników publicznych odpowiedzialnych za wykonanie orzeczeń sądowych do odpowiedzialności indywidualnej (dyscyplinarnej, cywilnej, karnej) za ich niewykonanie.

Sądowa kontrola administracji publicznej realizowana na podstawie polskich przepisów jest w kontekście sformułowanych w aktach europejskich standardów kontrolą efektywną¹⁴⁰. Sąd administracyjny wyposażony został w możliwości przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Uwzględniając skargę – w przypadku kontroli decyzji administracyjnej (także postanowienia administracyjnego) – sąd ma nie tylko możliwość, lecz także obowiązek uchylecia lub stwierdzenia nieważności takiego aktu administracyjnego (w zależności od ciężaru naruszenia prawa – art. 145 § 1 p.p.s.a.), a nadto – dążąc do usunięcia naruszenia prawa – stosuje środki przewidziane ustawą w stosunku do innych aktów wydanych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, jeśli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Rozwiązaniem zapewniającym efektywność jest niewątpliwie obowiązek umorzenia postępowania administracyjnego w określonych przypadkach. Regulacja krajowa nie ogranicza się tylko do powyższego standardu minimalnego (zniesienia aktu), ale przewiduje także – w wyznaczonych granicach – podstawę prawną do zobowiązania organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, przy jednoczesnym oznaczeniu konsekwencji niewykonania tego zobowią-

¹³⁹ Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003).

¹⁴⁰ Tak została też oceniona przez ETPC w wyroku z 4.10.2001, 33776/96, Potocka i inni v. Polska, HUDOC, § 57–58.

zania (art. 145a p.p.s.a.)¹⁴¹. Również w stosunku do innych podlegających kontroli sądowej działań i zaniechań administracji publicznej, niezgodnych z prawem, ustawa zawiera odpowiednio podstawy do ich uchylenia, stwierdzenia nieważności, stwierdzenia bezskuteczności, uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa, a także zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu lub wykonania innej czynności (art. 146–149 p.p.s.a.). W sposób szczególny ustawa dąży do zapewnienia skutecznej kontroli decyzji kasacyjnych, przewidując w przypadku jej uchylenia możliwość wymierzenia organowi grzywny, z wyłączeniem w określonych granicach możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw (art. 151a § 1 i 3 p.p.s.a.). W sferze orzeczniczej miarą skuteczności kontroli jest przyjęta w ustawie zasada związania organu oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w orzeczeniu (art. 153 p.p.s.a.). Standardy efektywności kontroli sądownoadministracyjnej realizują także rozwiązania dotyczące środków ochrony tymczasowej¹⁴². Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, jednak po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania (art. 61 § 1 i 3 p.p.s.a.). Postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie w razie zmiany okoliczności (art. 61 § 4 p.p.s.a.). Wstrzymanie wykonania traci dopiero z dniem wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę albo uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę (art. 61 § 6 p.p.s.a.). Materia wykonywania orzeczeń sądowych, mimo jej uregulowania w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sposób rozproszony, zapewnia standardy efektywnej kontroli sądowej¹⁴³. W przypadku wydania wyroku kasacyjnego powstaje spoczywający na organie obowiązek powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w określonym terminie (art. 286 § 2 p.p.s.a.). Przepis

¹⁴¹ Zob. szerzej D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 115 i n.; W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 143 i n.

¹⁴² Zob. szerzej P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 43 i n.

¹⁴³ Zob. szerzej *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 173 i n.; M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 439 i n.

art. 145a § 3 p.p.s.a. określa konsekwencje niewykonania wyroku zobowiązującego organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia. Odrębnie ustawa zapewnia wykonywanie wyroków uwzględniających skargę na bezczynność/przewlekłość postępowania (dopuszczalność skargi z żądaniem wymierzenia grzywny, możliwość orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, roszczenie o odszkodowanie, przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej – art. 154 p.p.s.a.). Efektywności kontroli sądowej służą także określone mechanizmy sygnalizacyjne i dyscyplinujące, np. poinformowanie właściwych organów lub ich organów zwierzchnich o istotnych naruszeniach prawa lub okolicznościach mających wpływ na ich powstanie, obowiązek powiadomienia przez organ sądu o zajęтым stanowisku, możliwość wymierzenia grzywny za niezastosowanie się do tych obowiązków (art. 155 p.p.s.a.); możliwość wymierzenia organowi grzywny w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy (art. 112 p.p.s.a.)¹⁴⁴.

Przyjęte w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozwiązania gwarantują prawo dostępu do efektywnego sądu administracyjnego. Nie wyklucza to jednak pytania o potrzebę dalszego rozszerzania instrumentów zapewniających skuteczność kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, w szczególności wyważonego rozszerzania granic orzekania merytorycznego. Nauka prawa wskazuje, że „stereotyp sądu jako czysto kasacyjnej instancji kontrolnej nie może przesłonić wyzwań współczesności. (...) Efektywna ochrona interesów (...) [jednostki – przyp. aut.] wymaga zatem operowania bardziej zróżnicowanymi niż kiedyś, pozwalającymi szybciej i taniej przywrócić stan zgodności z prawem, narzędziami kontroli, włącznie z dopuszczeniem wydawania przez sądy administracyjne w szczególnych sytuacjach orzeczeń merytorycznych”¹⁴⁵. Konieczność poszerzenia uprawnień orzeczniczych po części wynika z prawa unijnego oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tytułem przykładu w sprawie *Torubarov*¹⁴⁶ TSUE, powołując się na art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE

¹⁴⁴ Zob. szerzej W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 47 i n.

¹⁴⁵ Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010/11, s. 34; Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, GSP-Prz.Orz. 2015/4, s. 11 i n.

¹⁴⁶ Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626.

w zw. z art. 47 KPP UE, zwrócił uwagę na konieczność zmiany przez sąd wydanej decyzji oddalającej wniosek cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej w sytuacji ponownego rozpoznania sprawy, gdy po uprzednim wyroku organ wydał decyzję wbrew wskazaniom sądu przy jednoczesnym braku wykazania nowych okoliczności wymagających przeprowadzenia powtórnej oceny¹⁴⁷. Odwołując się do tego wyroku, w doktrynie wskazano na konieczność poszerzenia środków ochrony prawnej, z których korzysta sąd administracyjny, w razie ponownego rozpoznania sprawy przez zmianę aktualnie obowiązującego art. 145a § 3 p.p.s.a.¹⁴⁸

Nie należy tracić z pola widzenia tego, że w innych państwach, w tym w Austrii¹⁴⁹ z której wywodzi się polskie sądownictwo administracyjne, jak i z ojczyzny tego sądownictwa, Francji¹⁵⁰, uprawnienia kasacyjne sądów stanowią znaczący ich zakres po dzień dzisiejszy. W dyskusji nad poszerzeniem tych uprawnień w odniesieniu do polskich sądów administracyjnych nie należy zapominać, że dotyczy ona wzbogacenia dopuszczalnych uprawnień orzeczniczych, a nie całkowitego zastąpienia kompetencji kasacyjnych merytorycznymi, w szerokim rozumieniu, obejmującymi całą gamę różnych rozstrzygnięć, spośród których zastąpienie aktu administracyjnego organu wyrokiem sądu stanowi tylko jedną z możliwych opcji¹⁵¹. Dalsze poszerzenie uprawnień orzeczniczych rodzimych sądów administracyjnych w kierunku zmierzającym do szybszego załatwienia sprawy administracyjnej nie tylko byłoby korzystne dla podmiotów poszukujących ochrony prawnej przed sądem, lecz nadto zmieniałoby pozycję sądów administracyjnych względem administracji publicznej. Gdyby jednakże poszerzenie to było zbyt gwałtowne, wówczas ryzyko przejęcia odpowiedzialności za proces administrowania przez

¹⁴⁷ W przywołanym wyroku w sprawie C-556/17, Torubarov Trybunał przypomniał, że na mocy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie są zobowiązane do takiego ukształtowania swojego prawa krajowego, aby sąd krajowy badał wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, które pozwalają mu na dokonanie aktualnej oceny danej sprawy, tak aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej mógł być rozpatrzony w sposób wyczerpujący, bez potrzeby zwracania sprawy temu organowi (pkt 53 wyroku).

¹⁴⁸ J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021/1–2, s. 25.

¹⁴⁹ R. Faber, *Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 105–106; M. Mayrhofer, M. Metzler, *Das Verfahrensrecht des VwGH* [w:] *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, red. J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, Wien 2014, s. 530–542. Z polskiej literatury zob. P. Ostojski, W. Piątek, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, ZNSA 2016/2, s. 143 i n.

¹⁵⁰ J. Lemasurier, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris 2001, s. 31–35. Z polskiej literatury zob. H. Izdebski, *Francja* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 73–78.

¹⁵¹ W. Piątek, *Pojęcie i znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 44–53.

sądy byłoby jak najbardziej realne¹⁵². Z całą pewnością tematyka wyważenia kompetencji do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne wymaga dalszej pogłębionej refleksji naukowej.

1.3.6. AKTYWNOŚĆ (WZGLĘDNA) KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Zainicjowanie sądowej kontroli administracji publicznej nie jest oparte na zasadzie oficjalności i w tym zakresie niedopuszczalna jest jakakolwiek aktywność sądu administracyjnego. Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego otwiera natomiast dla sądu określone sfery, w których jego aktywność w wykonywaniu kontroli nie jest tylko uprawnieniem, lecz prawnym obowiązkiem. Spośród sfer objętych działaniem *ex officio* podstawowym mechanizmem pozwalającym na osiągnięcie celów kontroli jest przyjęta w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zasada niezwiązania sądu granicami skargi (nie obejmuje postępowania drugoinstancyjnego). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, natomiast, co do zasady, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Wprawdzie skarga powinna zawierać określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), jednak element ten ma dla sądu jedynie wymiar sygnalizujący. Nauka podkreśla, że oznacza to ograniczenie roli sformułowanych przez skarżącego w skardze zarzutów do subiektywnego uzasadnienia żądania obalenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, które dla sądu administracyjnego ma walor niewiążącej informacji o wadliwości rozstrzygnięcia¹⁵³. Sąd nie jest skrupowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami¹⁵⁴. Również judykatura wyraźnie eksponuje, iż „brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu. Sąd może więc uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w tym piśmie procesowym, jak również stwierdzić np. nieważność zaskarżonego aktu, mimo że skarżący wnosił o jego

¹⁵² O tym niebezpieczeństwie wspominają w rozmowach sędziowie austriackich sądów administracyjnych pierwszej instancji, którzy poczynawszy od wejścia w życie reformy z 2012 r., co do zasady orzekają co do meritum sprawy.

¹⁵³ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, art. 134, s. 783–784.

¹⁵⁴ M. Ptak, *Szerokość i głębokość orzekania sądu administracyjnego w granicach sprawy administracyjnej (uwagi na tle potencjalnych przedmiotów orzekania)*, „Casus” 2016/80, s. 26–28; K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 189–197.

uchylenie. Zakresem rozpoznania sądu stają się więc wszystkie czynności i akty wydane w danej sprawie administracyjnej, niezależnie od tego, w jakim stadium postępowania i w jakim trybie zostały podjęte¹⁵⁵. Oznacza to, że „granice rozpoznania sądu administracyjnego są szersze od granic zaskarżenia w dwu płaszczyznach: «wszerz» i «w głąb»”¹⁵⁶.

Wymiar aktywności kontroli przejawia się także w niektórych szczegółowych czynnościach sądu podejmowanych z urzędu, nieraz wprost oddziałujących na osiągnięcie celu kontroli (np. możliwość uznania przez sąd, w granicach wynikających z art. 53 § 2 p.p.s.a., że uchybienie terminowi do wniesienia skargi nastąpiło bez winy skarżącego i w rezultacie rozpoznanie skargi; możliwość przeprowadzenia przez sąd z urzędu dowodów uzupełniających z dokumentów, w warunkach określonych w art. 106 § 3 p.p.s.a.; możliwość wstrzymania postępowania lub wykonania orzeczenia w przypadku zgłoszenia wniosku o przywrócenie terminu – art. 89 p.p.s.a.).

1.4. LEGALNOŚĆ JAKO KRYTERIUM KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ¹⁵⁷

1.4.1. LEGALNOŚĆ JAKO ZGODNOŚĆ Z PRAWEM

Rozwój i ewolucja sądowej kontroli administracji odbywały się równolegle do procesu coraz ściślejzego związywania administracji prawem, zapoczątkowanego wyodrębnieniem prawa administracyjnego we współczesnym znaczeniu (jako prawa dwustronnie zobowiązującego). Gwarancją przestrzegania przez administrację publiczną tego prawa było poddanie jej kontroli zewnętrznej, sprawowanej przez niezależne od niej sądy. Kontrolę tę oparto na kryterium legalności, pozwalającym rozdzielić sądową kontrolę administrowania od samego administrowania. Rolą sądu nie jest bowiem zastępowanie administracji, lecz kontrola konkretnej (zaskarżonej) działalności administracji na wniosek uprawnionego podmiotu. Kryterium legalności pozwala również respektować swobodę, którą ustawodawca prawnie wyznaczył administracji, aby mogła dostosować swoje działania do zmieniających się potrzeb

¹⁵⁵ Wyroki NSA: z 22.02.2022 r., II OSK 594/19, LEX nr 3328102; z 10.06.2021 r., I GSK 1848/18, LEX nr 3227087; z 17.07.2020 r., II OSK 787/20, LEX nr 3062120.

¹⁵⁶ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, art. 134, s. 789; H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 28.09.2011 r., II OSK 1457/11*, OSP 2012/11, poz. 105, s. 743.

¹⁵⁷ We fragmentach opracowania skorzystałem z pracy: D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.

społeczno-gospodarczych. Kryterium legalności stanowi więc element istoty sądownictwa administracyjnego.

Polskie sądownictwo administracyjne od początku było oparte na kryterium legalności (zob. art. 73 Konstytucji marcowej; art. 1 ustawy o NTA z 1922 r.; art. 1 rozporządzenia NTA z 1932 r.; art. 70 ust. 1 pkt b Konstytucji kwietniowej). Po drugiej wojnie światowej ustawodawca reaktywował sądownictwo administracyjne do kontroli administracji publicznej „pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej” (zob. art. 16 § 2 k.p.a. w wersji z 1980 r. oraz art. 21 ustawy o NSA z 1995 r.). Sformułowanie to utrzymano w dwuinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego (art. 1 § 2 p.u.s.a.), choć ustawodawca posługuje się również terminem „kontrola legalności” (art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a.). Zauważyć warto, że Konstytucja RP z 1997 r. nie precyzuje kryterium kontroli sądowoadministracyjnej, wskazując jedynie, że kontrola ta „obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184 Konstytucji RP).

Ustawodawca posługuje się więc zarówno terminami „legalny”, jak i „zgodny z prawem”. W doktrynie stwierdzono, że pierwszy z nich jest częściej używany w języku potocznym i prawniczym, a drugi w języku prawnym¹⁵⁸. Część badaczy rozważa także, czy oba kryteria oznaczają to samo. Odnosząc „legalność” do czyjegoś toczącego się działania, a „zgodność z prawem” do efektu tego działania, dochodzi się do wniosku, że legalność jest pojęciem węższym, gdyż oznacza wymóg posiadania podstawy prawnej, podczas gdy „zgodność z prawem” oznacza zgodność z całym prawem¹⁵⁹. Przy tym założeniu terminologicznym trzeba by jednak stwierdzić, że legalne działanie (mające podstawę prawną) nie zawsze jest zgodne z prawem, choć przecież „legalność jest jedna i organ stosujący prawo nie może ustalać innego zakresu tej wartości”¹⁶⁰. W teorii prawa przyjmuje się, że legalność to „relacja zgodności ustalana między zachowaniem się a pewnym wzorem zachowania się zawartym w przepisach prawa lub też wzorem zachowania się w jakiś sposób «konstruowanym»”¹⁶¹. W dalszych rozważaniach przyjęto więc, że „legalny”

¹⁵⁸ Zob. P. Lisowski, *Legalność administracji publicznej – kilka refleksji terminologiczno-pojęciowych* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 159.

¹⁵⁹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 147–148.

¹⁶⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 151.

¹⁶¹ Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 38 i 24. Zob. też J. Nowacki, *O rozumieniach legalności* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 273.

to „zgodny z prawem”. Wskazywane w nauce wątpliwości wynikają z tego, jak rozumie się prawo i wymogi, które narzuca ono organom administracji.

Definiowanie legalności jako zgodności z prawem nie rozwiązuje problemu, ale rodzi dalsze pytania o pojęcie prawa¹⁶². W doktrynie prawa administracyjnego różnie rozumiano to pojęcie – w zależności od odmiennych pól i płaszczyzn badawczych oraz dokonujących się zmian systemowych¹⁶³. W teorii prawo łączy się z normami postępowania (regułami, zasadami i dyrektywami), które zostały uznane za obowiązujące¹⁶⁴. Przyjmuję, że normą prawną nie jest samo znaczenie przepisu, ale wynik intelektualnego procesu konstruowania (dekodowania) generalnej i abstrakcyjnej normy postępowania z całości obowiązujących przepisów¹⁶⁵, które nieraz znajdują się w różnych aktach prawnych, ale zawsze stanowiących źródła prawa w rozumieniu Konstytucji RP¹⁶⁶. Reguły procesu dekodowania normy prawnej również są uznawane za pewien fakt prawotwórczy¹⁶⁷, ponieważ decydują o tym, która reguła postępowania, możliwa do zbudowania na podstawie aktu normatywnego, wchodzi do systemu prawa.

Prawo można definiować jako uporządkowany zbiór norm prawnych (reguł), czyli system¹⁶⁸, który ma określone cechy (niesprzeczność, zupełność, hierarchiczność) i zakres, obejmujący ustanowione normy ogólne i abstrak-

¹⁶² Zwracają na to uwagę J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 393, oraz J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 152 i n.

¹⁶³ Zob. szerzej Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 80.

¹⁶⁴ Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 19.

¹⁶⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 276 i 149; J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 341–342; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 111–120. Inaczej J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988, s. 28 i 69.

¹⁶⁶ Na temat założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa zob. L. Garlicki [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 57 i n.

¹⁶⁷ Zob. rozwinięta koncepcja źródeł prawa: Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 80–105. Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 56, i L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 100. W nauce prawa administracyjnego: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 148–153; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 26; Z. Duniewska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 244–245.

¹⁶⁸ Zob. J. Wróblewski, *Nieostrość systemu prawa*, SP-E 1983/31, s. 7 i n.

cyjne oraz pewne ich konsekwencje¹⁶⁹. Elementy tego systemu pozostają we wzajemnych relacjach¹⁷⁰. Powiązania te bywają trudne do uchwycenia, ponieważ treść aktów niższego rzędu nie zawsze wprost wynika z aktów wyższego rzędu. Jednakże w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że z zasady hierarchiczności źródeł prawa wynika nakaz stanowienia aktów prawotwórczych służących realizacji norm aktów wyższego szczebla, a także zakaz tworzenia aktów niższej rangi naruszających akty rangi wyższej i tym bardziej pozostających z nimi w sprzeczności¹⁷¹. Specyfiką prawa administracyjnego jest również multicentryczność i wielość źródeł prawa, które są widoczne nie tylko w relacji prawa krajowego i ponadkrajowego, lecz także na poziomie aktów podstawowych, tworzonych przez różne organy administracji rządowej i zdecentralizowane organy samorządu terytorialnego¹⁷². Postuluje się więc szerokie wykorzystanie dyrektyw wykładni systemowej, aby wynik wykładni zapewnił „w największym możliwym stopniu koherencję, harmonijność systemową”¹⁷³, również w wymiarze aksjologicznym¹⁷⁴. Postulaty systemowości prawa są więc skierowane również do podmiotów stosujących prawo, czyli do organów administracji i kontrolujących je sądów.

Z kolei obecność wartości¹⁷⁵ w systemie prawa świadczy o tym, że prawo nie jest neutralne aksjologicznie i nie powinno być sprowadzane do zewnętrznego

¹⁶⁹ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 267; S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 182–183.

¹⁷⁰ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, s. 394–395; S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 191–192. Por. J. Nowacki, S. Tkacz [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 134–138.

¹⁷¹ Zob. Z. Duniewska [w:] *Prawo...*, red. M. Stahl, s. 241–242; J. Filipek, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001, s. 41. W stosunku do prawa miejscowego podkreśla to D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 285–286.

¹⁷² Por. W. Lang, *Wokół „multicentryczności systemu prawa”*, PiP 2005/7, s. 96; Z. Duniewska [w:] *Prawo...*, red. M. Stahl, s. 242.

¹⁷³ W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 238.

¹⁷⁴ Zob. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990, s. 82–83.

¹⁷⁵ Pojęcia wartości prawa użyto w szerszym rozumieniu, obejmując nim czynniki abstrakcyjne (np. słuszność, sprawiedliwość, legalność) oraz dobra mające wymiar znacznie konkretniejszy, np. zdrowie, bezpieczeństwo, godziwy zarobek, dostęp do pracy (zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 230). O założeniach filozoficznych tego pojęcia zob. W. Tatarkiewicz, *Parerga*, Warszawa 1978, s. 61–67. Autorzy opowiadający się za antykognitywistycznym podejściem do aksjologii prawniczej z dystansem podchodzą do takiego rozumienia wartości, które sugeruje, że stanowi ono jakiś byt (np. M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 48–50). Warto jednak zaznaczyć,

nych rozkazów suwerena sformułowanych w przepisach prawnych. Taka koncepcja prawa nie przystaje do współczesnej kultury prawnej i nie pozwala zrozumieć zachodzących w niej procesów¹⁷⁶. W teorii podkreśla się, że poznanie prawa wymaga spojrzenia z perspektywy wewnętrznej, krytycznej i oceniającej, a nie z perspektywy zewnętrznej osoby, obcej i neutralnej¹⁷⁷. Postawa ta również w sferze prawa administracyjnego pozwala ujmować to prawo nie jako proste realizowanie woli prawodawcy, ale prawo rozumiane przez dialog i związaną z nim dyskusję¹⁷⁸. Prawo administracyjne, choć jest bezwzględnie obowiązujące i władcze, pozostawia miejsce na dialog. W szczególności jeśli przyjmuje się postulaty tzw. pełnej wykładni prawa (przeprowadzanej zawsze i z uwzględnieniem wszystkich dyrektyw)¹⁷⁹, to pole dyskursu prawnego staje się szerokie. Legalność oznacza więc zgodność z prawem, przez które można rozumieć system norm prawnych zrekonstruowanych z przepisów prawnych w toku dyskursu prowadzonego między prawodawcą a organami administracji, stronami postępowania, sądami administracyjnymi, innymi organami wymiaru sprawiedliwości, piśmiennictwem. W takim stanie rzeczy opisywanie legalności jako relacji działań prawodawcy i organu administracji odtwarzanej przez kontrolujący ten organ sąd administracyjny może być zbyt wąskie.

Ustawodawca posługuje się różnymi modyfikacjami kryterium zgodności z prawem, zawężając jego zakres. W doktrynie określono to mianem „normatywizacji pojęcia legalności”, polegającej na wprowadzaniu „wektorów legalności” („zgodność z Konstytucją”, „zgodność z ustawami” „zgodność z powszechnie obowiązującym prawem”) i wyznaczeniu ich kierunku: pozytywnego („zgodny”) lub negatywnego (niezgodny, sprzeczny, naruszenie,

że J. Wróblewski dopuszczał również szerszy sposób użycia terminu „wartość” (np. „system wartości”, „realizacja wartości”) i wskazywał, że eliminowanie tego pojęcia w szerszym rozumieniu byłoby „pedantyzmem językowym” oraz musiałoby prowadzić do „zwrotów sztucznych i w dużym stopniu odbiegających od sposobu wyśławiania się tak w języku potocznym, jak i literaturze” (J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973, s. 44).

¹⁷⁶ Por. M. Zirk-Sadowski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 137–138.

¹⁷⁷ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 152–153. Szczególnie w teoriach hermetycznych przyjmuje się, że rozumienie tekstu zawiera element twórczy wnoszony przez interpretatora, mającego określony system wartości i znajdującego się w określonej sytuacji historycznej (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 74–75).

¹⁷⁸ Zob. M. Zirk-Sadowski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 152–153; S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 77–78; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 14–15.

¹⁷⁹ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 364–365; D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 248 i n. oraz cytowana tam literatura.

uchybiecie). Podniesiono, że semantycznie zwroty „zgodny z” i „niesprzeczny” („nie będący niezgodnym z”) nie oznaczają tego samego¹⁸⁰. Zgodność z prawem to odpowiadanie założeniom prawnym w całości, a nie tylko niesprzeczność działania z tym założeniem (działanie niesprzeczne z prawem nie musi być z tym prawem zgodne – może być wykonywane *praeter legem*)¹⁸¹. Czy jednak działanie administracji publicznej może być neutralne względem prawa? Odpowiedź zależy od tego, do jakiego stopnia działalność administracji publicznej pozostaje zdeterminowana prawem. Dla celów niniejszego opracowania równie istotne jest to, jak głęboko sąd administracyjny może to prawne związanie kontrolować. Problem głębokości sądowej kontroli zamyka rozważania nad legalnością jako kryterium kontroli sądownoadministracyjnej.

1.4.2. LEGALNOŚĆ A INNE KRYTERIA KONTROLI

Z normatywnym ustaleniem kryteriów kontroli i ich stosowaniem wiąza się doniosłe problemy, które można przedstawić w trzech grupach zagadnień: czym właściwie jest to kryterium, jaki skutek ma prawne ograniczenie kontroli do wybranego kryterium oraz jak ustalić granicę między różnymi kryteriami kontroli¹⁸². W ostatniej kwestii przyjmuje się, że legalność oznacza zgodność z prawem; celowość – zgodność ze stopniem realizacji zadanych celów i zadań; rzetelność – zachowanie należytej staranności co do prowadzonej działalności i realizowanych zadań merytorycznych; gospodarność polega na optymalnym dysponowaniu środkami materialnymi i finansowymi, czyli na uzyskaniu jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków¹⁸³. Zwraca się przy tym uwagę na zacieranie granic pomiędzy legalnością a innymi kryteriami (nazwanymi szczegółowymi) oraz granic wewnątrz kryteriów szczegółowych, które bywają sprowadzane do różnych odmian (pochodnych) celowości¹⁸⁴.

Rozdzielenie kontroli celowości i legalności działania administracji publicznej jest szczególnie problematyczne. W doktrynie przyjmuje się, że le-

¹⁸⁰ Zob. P. Lisowski, *Legalność...*, s. 165–172. Inaczej M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 130–134.

¹⁸¹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 151.

¹⁸² Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 49–51; J. Homplewicz, *Kontrola administracji (problematyka teoretyczna)*, Kraków 1976, s. 64; D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 377–380.

¹⁸³ Zob. J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 52; J. Dziadoń, *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, KP 1995/6, s. 11–25.

¹⁸⁴ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 219; J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 52; J. Homplewicz, *Kontrola...*, s. 65.

galność jest kryterium nadrzędnym, a inne kryteria kontroli muszą być mu podporządkowane: oceniając celowość, nie można pominąć sprawdzenia, czy działalność jest zgodna z prawem i czy ma podstawy prawne; nie można także uznać za prawidłowe działania nielegalnego, choć celowego. Zatem pozostałe kryteria nie powinny być traktowane jako przeciwstawne do legalności, ale jako „kompatybilne, pozostające «we współpracy», jako wyraz rozszerzania i precyzowania optyki kontroli”¹⁸⁵. Podkreślić przy tym trzeba prawny obowiązek celowego działania administracji¹⁸⁶. Z jednej strony zamazuje on granicę między legalnością a celowością¹⁸⁷, ale z drugiej pozwala wyróżnić kategorię celowości w ramach systemu prawnego i poza nim. Włączenie pewnych celów w ramy systemu prawnego oznacza poszerzenie aspektów legalności¹⁸⁸. Cel taki może wynikać wprost z przepisów materialnych¹⁸⁹ lub trzeba go będzie w nich odszukać¹⁹⁰. Zawsze też można odwołać się do konstytucyjnego ujęcia interesu publicznego¹⁹¹ lub uważanego za pełniejsze dobra wspólnego¹⁹², a także ponadkrajowego ujęcia interesu publicznego w prawie unijnym¹⁹³. Sądowa ocena celowości musi być zrelatywizowana do prawnych możliwości działania administracji i prawnie zadanych jej ce-

¹⁸⁵ J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 51–53; J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 379–380.

¹⁸⁶ Obowiązek ten wynika z prawa krajowego (obowiązku realizacji interesu publicznego – zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 116), europejskiego i unijnego (zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 116–118; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 23–25).

¹⁸⁷ Zob. J. Łętowski, *Glosa do wyroku NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, OSPKiA 1982/1–2*, s. 54.

¹⁸⁸ Zob. J. Homplewicz, *Kontrola...*, s. 67. Podobnie M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 739, posługując się pojęciem normatywnych celów.

¹⁸⁹ Zob. np. art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) lub art. 2 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.). Zob. też W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 135–136.

¹⁹⁰ Trudno przyjąć, że prawodawca upoważnia administrację do wkraczania w sferę praw i obowiązków obywateli bez żadnego celu lub obojętnie w jakim celu. Cel można odnaleźć w tekście prawnym, jego preambule, zmianach, uzasadnieniach projektu aktu, sprawozdaniach i relacjach z posiedzeń komisji sejmowych, a także w opracowaniach doktryny i orzecznictwie w danej sprawie.

¹⁹¹ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 101 i 119.

¹⁹² Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 8; A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, RPEiS 2013/2, s. 58; W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 118; M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-Lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 192; J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 154 i n.

¹⁹³ Zob. A. Żurawik, „*Interes publiczny*”..., s. 241 i n.

łów. Inaczej niż np. w kontroli społecznej, dokonywanej przez środki masowego przekazu, punktem wyjścia jest tutaj obowiązujące prawo, a nie sam efekt działalności administracji jako pewne obserwowalne z zewnątrz zjawisko. Nauka posługuje się pojęciem „legalności celu”¹⁹⁴, a sądowa kontrola legalności celu działania administracji jest obecna w orzecznictwie sądów polskich, i to już od czasów NTA¹⁹⁵. Kontrola taka jest szeroko rozwinięta również w innych państwach i prawie europejskim na potrzeby ograniczenia korzystania z prawnej swobody administracji¹⁹⁶, a zwłaszcza uznania administracyjnego¹⁹⁷.

Problematiczne jest także rozdzielenie kryterium legalności i sprawiedliwości. Rozważanie tej relacji uzasadnia konstytucyjna pozycja sądów administracyjnych jako podmiotów sprawujących wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej i gwarantujących obywatelowi prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 175 ust. 1, art. 184 i 45 Konstytucji RP). W nauce przyjmuje się różne ujęcia (kryteria) wymiaru sprawiedliwości (podmiotowe, przedmiotowe i mieszane¹⁹⁸), a samą sprawiedliwość rozumie się formalnie (sprawiedliwość proceduralna)¹⁹⁹ lub materialnie, łącząc ją

¹⁹⁴ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 84; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5, s. 52–53; wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2011 r., II SA/Kr 1540/10, LEX nr 795669, i wyrok NSA z 12.04.2016 r., I OSK 1741/14, LEX nr 2111029. Zob. też J. Wróblewski, *Kontrola w państwie i jej aksjologia (pojęcia podstawowe)*, AUL FI 1981/6, s. 108–109; J. Jagielski, *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (Kilka refleksji teoretycznych)*, KP 2004/1, s. 17; J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 378; T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959/14A, s. 65–66.

¹⁹⁵ Zob. J. Chmielewski, A. Bełczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, ZNSA 2020/3, s. 32.

¹⁹⁶ Zob. szerzej J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 312 i n., a zwłaszcza s. 408 i 740.

¹⁹⁷ Zob. szerzej M. Wojtuń, *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020, s. 39 i n.; Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, PPP 2016/5, s. 18–32; D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 389 i n. Genezę tych koncepcji na przykładzie austriackim opisuje M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2010 (reprint), s. 74 i n.

¹⁹⁸ Zob. M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005/3, s. 7–8; L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. 4, red. L. Garlicki, art. 175, s. 5–6; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze...*, s. 4.

¹⁹⁹ Por. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 141; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 42; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11–12, s. 102; W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 78. Zob. także wyrok NSA z 24.10.2007 r., II GSK 175/07, LEX nr 399175, oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, np. wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3, poz. 29.

z ustroją aksjologią²⁰⁰. Zauważyć warto, że żadne z tych ujęć nie separuje całkowicie pojęcia sprawiedliwości od prawa. Skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP sąd, jako organ państwa, może działać na podstawie i w granicach prawa, to tylko w takim zakresie może być sprawowany przez niego wymiar sprawiedliwości²⁰¹. Taki wniosek wypływa też z normatywnie określonej treści ślubowania sędziego, który zobowiązuje się, aby „sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie, według mego sumienia” (zob. art. 66 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a.). Zatem skoro wymierzanie sprawiedliwości polega na stosowaniu prawa²⁰², to sprawiedliwość (a właściwie pewna jej przyjęta materialna formuła²⁰³) jako kryterium kontroli powinna opierać się na prawnej aksjologii. W nauce zaproponowano posługiwanie się pojęciem legalności aksjologicznej²⁰⁴. Jej rola w sądowej kontroli administracji będzie tym większa, im więcej prawo daje sędziemu luzu decyzyjnego.

W nauce rozważa się także, czy legalność odnosi się do każdego prawa (suchej „litery prawa”), niezależnie od respektowania przez nie określonych standardów wynikających z przyjmowanych systemów wartości. Odwołując się do dylematu rozumienia prawa jako *lex* lub *ius*, stwierdzono, że kryterium legalności powinno być uruchamiane w kontekście prawa odpowiadającego pewnym standardom odzwierciedlającym powszechnie uznawane wartości²⁰⁵. Przyjęta w tym opracowaniu koncepcja prawa pozwala uznać, że legalność odnosi się do każdego prawa, ale nie jest nim „sucha litera”, lecz uwzględniający normatywne wartości (aksjologię) system norm prawnych. Można więc

²⁰⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze...*, s. 4.

²⁰¹ Zob. orzeczenie TK z 13.03.1996 r., K 11/95, OTK 1996/2, poz. 9; wyrok TK z 27.11.1997 r., U 11/97, OTK 1997/5–6, poz. 67; postanowienie TK z 29.02.2012 r., P 3/10, OTK-A 2012/2, poz. 22; wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

²⁰² Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze...*, s. 4 i cytowana tam literatura.

²⁰³ Por.: „Orzekanie o sprawiedliwości czy niesprawiedliwości jakiegoś działania nie może być dokonywane «w ogóle», lecz w odniesieniu do konkretnego układu świata” (Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 184); „Inaczej mówiąc, wszelkie merytoryczne dyskusje nad sprawiedliwością muszą się odwoływać do określonych założeń aksjologicznych. Nie sposób dyskutować o sprawiedliwym czy niesprawiedliwym charakterze jakiegoś czynu bez odwołania się do określonej formuły sprawiedliwości, a świadomy wybór jakiejś formuły sprawiedliwości wymaga odwołania się do określonego systemu wartości” (Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 18).

²⁰⁴ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 160; A. Matan, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących aktów prawa miejscowego* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskego*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 205.

²⁰⁵ Zob. J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, KP 2003/1, s. 19–20. W kontekście wykładni prowadzonej przez sąd administracyjny zob. J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno (i in.), *Sądowa...*, s. 28–30.

założyć, że normy „skrajnie niesprawiedliwe” będą niezgodne z normami wyrażającymi przeciwne wartości, a kolizja *lex i ius* w tym przypadku sprowadzi się do kolizji między normami prawnymi, którą można spróbować rozstrzygnąć np. za pomocą reguł kolizyjnych lub wykładni prawa.

Powyższy problem bywa także rozwiązywany przez odniesienie się do pojęć praworządności i państwa prawa, które w wersji formalnej i materialnej zostają zestawione z legalnością jako pojęciem węższym. Warto wskazać, że rozróżnianie materialnej i formalnej koncepcji państwa prawnego²⁰⁶ współcześnie nieco traci na ostrości, ponieważ do konstytucji państw demokratycznych włączono obszerne katalogi wolności i praw człowieka²⁰⁷. Tą drogą do systemu prawa inkorporowano wartości, a materialny aspekt państwa prawnego (lub jego część) zyskał zakotwiczenie w prawie pozytywnym. Odnosi się to również do pojęcia praworządności, które pojawiło się wcześniej w polskiej nauce prawa²⁰⁸, ale jest zdeterminowane przez te same znaczenia aksjologiczne i obejmuje wiele identycznych postulatów, jak pojęcie państwa prawa²⁰⁹. Na wzór państwa prawa wyróżnia się także praworządność formalną i materialną²¹⁰, choć tę ostatnią wiąże się z oceną samego państwa czy tworzonego przez niego prawa²¹¹. Legalność również bywa dzielona na formalną i materialną, choć według innego kryterium. Zwykle nie chodzi bowiem o to, czy ocenia się konkretną działalność organów państwa, czy samo państwo lub tworzone przez nie prawo²¹², lecz za nauką niemiecką wyróżnia się dwie przesłanki legalności: formalna odnosi się do innych wymogów niż treść aktu (właściwość, forma, procedura itp.), a materialna do tej właśnie treści²¹³.

²⁰⁶ Zob. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992/10, s. 33 i n.

²⁰⁷ Zob. T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 7–8.

²⁰⁸ Do języka prawnego wprowadzono je wraz z nowelizacją przepisów konstytucyjnych z 29.12.1989 r. (zob. Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 88).

²⁰⁹ Zob. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 15–53; J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 11.

²¹⁰ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 241; J. Nowacki, *Materialne i formalne pojęcie praworządności*, PiP 1968/4–5, s. 658 i n.

²¹¹ Por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 65, oraz Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 99.

²¹² Por. Z. Ziemiński, *Problemy...*, s. 476.

²¹³ Podobnie w nauce francuskiej wyróżnia się legalność zewnętrzną i wewnętrzną (zob. szerzej M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 378–381 i cytowana tam literatura). Do podziałów tych w polskiej literaturze nawiązują także P. Lisowski, *Legalność...*, s. 169, i Z. Tobor, *Kłopoty z legalnością?* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzeszyny 22–24 września 2008 r.*, red. W. Stasiakiewicz, T. Stawicki, Warszawa 2010, s. 163.

W doktrynie można również spotkać poglądy, które, utożsamiając legalność ze ścisłym trzymaniem się litery prawa, postulują, by „ducha tego prawa” szukać właśnie w zasadzie praworządności²¹⁴. Legalność łączy się też z obowiązkiem działania na podstawie prawa, a praworządność z szerszym obowiązkiem działania zgodnego z całym porządkiem prawnym²¹⁵. Wydaje się jednak, że rozbijanie tych obowiązków na dwie części nie jest konieczne i można ujmować je łącznie w kryterium legalności, odnosząc je do działania na podstawie prawa i w granicach całego jego systemu²¹⁶. W świetle art. 7 Konstytucji RP legalne (zgodne z prawem) jest bowiem działanie administracji publicznej nie tylko na podstawie prawa, lecz także w jego granicach. Poza tym trudno uznawać za legalne działania zgodne z jedną normą prawną, a niezgodne z inną. Mogłoby to doprowadzić do arbitralnego zawężania legalności jako kryterium sądowej kontroli administracji. Zatem, ograniczając się do prawnych obowiązków organów administracji i sądowoadministracyjnej kontroli ich realizacji, można przyjąć, że legalność i praworządność przewidują tożsamy wymóg, by administracja publiczna działała na podstawie i w granicach prawa²¹⁷. Taka konwencja została przyjęta w dalszej części opracowania i wynika z szerokiego rozumienia pojęcia prawa, pozwalającego uwzględnić wiele postulatów, które doktryna łączy z praworządnością jako „czymś więcej niż legalność”, bez narażania się na zarzut oceny prawa z perspektyw pozaprawnych kryteriów (np. subiektywnej moralności), do czego sąd administracyjny nie jest uprawniony.

Podsumowując, sprawiedliwość i celowość nie są kryteriami tożsamymi ani odizolowanymi od legalności. Realizacja wartości i celów włączonych do systemu prawa może być badana w ramach legalności i bez odnoszenia się do pojęcia praworządności. Kryterium legalności wymaga, by wszelkie zarzuty pod adresem administracji oparte były na prawie, a nie na innych kryteriach od niego niezależnych. Zatem wartości w sądowej kontroli administracji trzeba

²¹⁴ Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 209–210.

²¹⁵ Zob. M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc?*, „Casus” 2012/1, s. 19; M. Kisielowska, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multientrycznym systemie prawa*, Warszawa 2018, s. 36; J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 626.

²¹⁶ Zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 11.12.2001 r., II SA/Po 1478/00*, PiP 2002/6, s. 108.

²¹⁷ Podobnie w kontekście legalności i praworządności decyzji stosowania prawa por. Z. Tabor, *Teoretyczne...*, s. 102.

zobiektywizować poprzez odniesienie ich do systemu prawa²¹⁸. Natomiast poza kryterium legalności pozostają wartości pozaprawne. Chodzi tutaj o pewne rozumienie sprawiedliwości budowane na wartościach niewłączonych do systemu prawa. Oparcie na nich oceny działania administracji wykroczyłoby poza granicę kryterium legalności. W praktyce jednak granica ta nie zawsze będzie możliwa do wyraźnego wytyczenia. Nauka zwraca uwagę na szeroki „brzeg aksjologiczny” systemu prawa, na którym mogą znajdować się pewne wartości i „nie jest rozstrzygalna – tak analitycznie, jak i empirycznie – kwestia, czy bliżej im do aksjologii prawnej, czy pozaprawnej”²¹⁹. Podobny problem dotyczy zakwalifikowania konkretnych celów administracji publicznej, zwłaszcza że niektóre z nich faktycznie są przez administrację samodzielnie wyznaczane prawem wewnętrznym. Akty wewnętrzne nie mogą być co do zasady wzorcem kontroli sądowej administracji, jednakże w pewnych przypadkach mogą na nią pośrednio wpływać (zob. rozważania końcowe w pkt 1.4.4). Natomiast patrząc z szerszej perspektywy, zauważyć trzeba, że żadne ustawowe kryterium kontroli nie może fizycznie zablokować oceny dokonywanej z innych punktów widzenia²²⁰, a więc nie można wykluczyć, że ocena taka (np. indywidualnie rozumiana sprawiedliwość) zdeterminuje sposób korzystania z uprawnień sądu.

1.4.3. SĄDOWA WERYFIKACJA LEGALNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Istotę działalności sądu administracyjnego określa się jako „weryfikację legalności konkretyzacji norm prawa materialnego”²²¹. Podnosi się także, że ocena zastosowania prawa materialnego przez organy administracji publicznej wykracza poza czynności stosowania tego prawa²²², co sam sąd admi-

²¹⁸ Zob. J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985/9, s. 21, a w stosunku do kontroli uznania administracyjnego: P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] *Nadużycie prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji, 1 marca 2002 roku*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 204; M. Jaśkowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 307.

²¹⁹ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS. Sectio G 2013/60, s. 90.

²²⁰ Zob. J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 51.

²²¹ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 364.

²²² Zob. Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 2005/1, s. 19–20; Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 18.08.2004 r. FSK 207/04*, OSP 2005/2, poz. 18, s. 76–77.

nistracyjny może czynić jedynie w wąskim i wyjątkowym zakresie²²³. Problem ten nie jest wyłącznie teoretyczny, ponieważ art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje, że jedną z dwóch dopuszczalnych podstaw zarzutów skargi kasacyjnej jest „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”. W uchwale pełnego składu NSA podjęto m.in. ten problem, stwierdzając: „stosowanie przepisu prawa przez sąd administracyjny polega również na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej (innego działania administracji). Tego typu «weryfikacyjne» stosowanie normy prawnej, polegające na wykorzystaniu jej jako wzorca oceny legalności, wcale nie musi być traktowane jako czynność inna niż stosowanie prawa (...). Nie musi więc być tak, że przez pojęcie «stosowania prawa» trzeba rozumieć wyłącznie działalność polegającą na bezpośrednim ustalaniu uprawnień i powinności adresatów norm”²²⁴.

Pojęcie weryfikacyjnego stosowania prawa oddaje specyfikę działalności sądów administracyjnych, pozwalając opisać ją poprzez stworzoną w teorii prawa koncepcję zwrotów stosunkowych²²⁵. Koncepcja ta została przyjęta w orzecznictwie²²⁶ i w nauce prawa administracyjnego²²⁷. Uznano wręcz, że istotą i celem postępowania sądowoadministracyjnego jest sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem²²⁸. Potwierdza to cytowana wyżej uchwała pełnego składu NSA: „Dla wydania orzeczenia zawierającego tego rodzaju zwrot, zamykającego proces badania legalności zakwestionowanego aktu bądź czynności (bezczynności) niezbędna jest znajomość dwojakiego typu norm prawnych: odniesienia i dopełnienia (...). Pierwsze z nich wyprowadza się z przepisów nakazujących, zakazujących lub pozwalających, wyznaczających zakres, kryteria i zasady kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Normy dopełnienia odnoszą

²²³ Zob. Z. Kmiecik, *Czy sądy administracyjne stosują przepisy prawa materialnego?*, ZNSA 2011/2, s. 19.

²²⁴ Zob. uchwała pełnego składu NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

²²⁵ Zob. szerzej J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą* [w:] J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, red. M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 100–114, i J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 185–187, a także Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 30–38.

²²⁶ Zob. uchwała NSA (7) z 28.06.2010 r., II GPS 1/10, ONSAiWSA 2010/5, poz. 81; wyroki NSA: z 15.03.2011 r., II FSK 572/10, LEX nr 1080036; z 15.03.2011 r., II FSK 1920/09, LEX nr 1079965; z 21.01.2015 r., I GSK 1497/13, LEX nr 1769051.

²²⁷ Zob. J. Borkowski, *Kontrola...*, s. 17–18; M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 353–361.

²²⁸ Zob. M. Romańska [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 237–238.

się z kolei do organów administracji publicznej, których działanie poddane zostało kontroli sądu”²²⁹.

Normy odniesienia są bezpośrednio stosowane przez sąd administracyjny rozstrzygający sprawę sądowoadministracyjną. Podstawowa norma odniesienia nakazuje dokonać kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.), a kolejne, znajdujące się przede wszystkim²³⁰ w art. 145 i n. p.p.s.a., wyróżniają postaci niezgodności danego działania administracji z prawem²³¹. Najbardziej szczegółowo wskazano wady decyzji lub postanowień, wiążąc je z różną postacią uwzględnienia skargi (art. 145 § 1 p.p.s.a.). Podlegającą zaskarżeniu niezgodnością z prawem jest również nieskorzystanie z obligatoryjnej kompetencji w postaci przewlekłości postępowania lub bezczynności. W przypadku niestwierdzenia wskazanych w przepisach postaci niezgodności z prawem norma odniesienia nakazuje oddalenie skargi (art. 151 p.p.s.a.)²³² lub – gdy wystąpi formalna przeszkoda do sformułowania zwrotu stosunkowego – odrzucenie skargi²³³.

Badając normy odniesienia, w doktrynie sformułowano wniosek, że legalność nie jest dla ustawodawcy jednolitą i niestopniową kategorią pojęciową: „zakres kontroli i zakres rozpoznania sądu administracyjnego pozostają niezmiennie wyznaczone przez kryterium zgodności z prawem (legalności), a jedynie w fazie formułowania zwrotu stosunkowego w przedmiocie legalności decyzji kompetencje orzecznicze sądu zostają zawężone przez wyłączenie możliwości przerywania obowiązywania niektórych wadliwych decyzji”²³⁴. Pogląd ten opiera się m.in. na spostrzeżeniu, że zwykle nie da się apriorycznie założyć, jaka wadliwość okaże się istotna z perspektywy formułowanego

²²⁹ Zob. uchwała pełnego składu NSA z z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

²³⁰ W nauce uzasadnionej krytyce poddano uszczegółowienie norm odniesienia stosowanych przez sąd administracyjny przy kontroli aktów prawa miejscowego w administracyjnych ustawach ustrojowych – zob. np. T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 103–105 i 864.

²³¹ Normy odniesienia można ujmować szerzej (zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 356).

²³² Pewnym wyjątkiem może być tutaj zakaz *reformationis in peius* z art. 134 § 2 p.p.s.a. czy oddalenie skargi z powodu oczywistego braku legitymacji skarżącego (zob. uchwała NSA z 11.04.2005 r., OPS 1/04, ONSAiWSA 2005/4, poz. 62).

²³³ Zob. J. Borkowski, *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 25.

²³⁴ M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, PS 2008/2, s. 61. Podobnie J. Zimmermann, *Aktywność sądownictwa...*, s. 163.

zwrotu stosunkowego. Zatem najpierw należy dokonać „pełnej” kontroli, a dopiero następnie zakwalifikować dostrzeżone naruszenia jako istotne lub nie z perspektyw norm odniesienia²³⁵. Dotyczy to jednak samej oceny stwierdzonych naruszeń prawa, a nie ograniczania zakresu uwzględnianych w kontroli przepisów przez normę odniesienia²³⁶. Od normy odniesienia zależy bowiem nie tylko ocena istotności naruszeń, lecz także sam dobór ocenianych przez sąd norm dopełnienia spośród wszystkich, których zaskarżony organ administracji miał obowiązek przestrzegać²³⁷.

Normami dopełnienia nie są wszystkie normy prawne obowiązujące administrację, ale tylko te z nich, które są istotne ze względu na normy odniesienia i powinny znaleźć zastosowanie w kontrolowanym przypadku. Normy dopełnienia są inne dla każdej sprawy (nawet tożsamej rodzajowo), co odróżnia je od norm odniesienia, stałych i niezmiennych w całym obszarze sądowej kontroli przedmiotów zaskarżenia²³⁸. W doktrynie podkreśla się, że nie chodzi tylko o weryfikacyjne zastosowanie norm prawa materialnego, lecz także o normy postępowania²³⁹. Kontrola obejmuje bowiem ciąg działań podmiotu kontrolowanego, a nie tylko ostatni element tego ciągu (decyzję), choć ten właśnie stanowi w praktyce najczęstszy powód uruchomienia kontroli²⁴⁰. Ponadto normy dopełnienia mogą być budowane wielowarstwowo z uwagi na uwzględnianie kolejnych etapów (np. instancji) działania organów administracji lub sądu administracyjnego. W tym ostatnim przypadku przepisy stosowane przez sąd pierwszej instancji będą normami dopełnienia dla zwrotu stosunkowego formułowanego przez sąd drugiej instancji.

Z dotychczasowej analizy wynika, że legalność jest specyficznym kryterium kontroli, ponieważ jego treść (wzorzec kontroli) ustala się w toku kontroli stopniowo i równolegle z badaniem kontrolowanej czynności²⁴¹. Ponadto sąd nie formułuje zwrotu stosunkowego ogólnie o legalności, lecz o zgodności z normami odniesienia, które decydują o tym, jakie rodzaje naruszeń

²³⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 270–271.

²³⁶ Np. rozpatrując skargę na decyzję administracyjną, sąd pierwszej instancji nie bada dochowania procesowego terminu, gdyż wadliwość ta nie może wpłynąć na jej treść. Z kolei sąd drugiej instancji nie bada (nawet pośrednio) wad działania administracji poza zarzutami skargi kasacyjnej.

²³⁷ Podobne J. Borkowski, *Kontrola...*, s. 18–19. Dość skrajnym przykładem jest ograniczenie w art. 64e p.p.s.a. norm dopełnienia do jednego przepisu (art. 138 § 2 k.p.a.), choć w praktyce kwestia nie jest taka oczywista (zob. D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 420–425).

²³⁸ Zob. J. Borkowski, *Kontrola...*, s. 17–18.

²³⁹ Zob. M. Romańska [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 239; J. Borkowski, *Kontrola...*, s. 17.

²⁴⁰ Zob. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 380.

²⁴¹ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 391.

prawa mogą skutkować uwzględnieniem skargi. Jeżeli poprzestano by jedynie na ustaleniu kryterium zgodności z prawem, to każda postać nielegalności uzasadniałaby uwzględnienie skargi. Ustawodawca zdecydował się jednak na zróżnicowanie norm odniesienia – i to nie tylko według rodzaju przedmiotu zaskarżenia, lecz czasem także z uwzględnieniem gradacji wad tego przedmiotu. Sądowoadministracyjna kontrola legalności nie ogranicza się więc do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego aktu z prawem, lecz niezgodność tę sąd musi jeszcze zakwalifikować według rodzajów wad wyróżnionych przez kolejne normy odniesienia.

W nauce bada się typy wad prawnych, które w ocenie ustawodawcy uzasadniają ingerencję sądu w kontrolowaną działalność administracji²⁴². Na tej podstawie można scharakteryzować kontrolę sądowoadministracyjną w taki sposób: „Nie jest to więc tropienie samych wadliwości po to, ażeby zmasać obrazę przedmiotowego porządku prawnego, ale bardzo instrumentalna kontrola, zmierzająca do ochrony przedmiotowego porządku prawnego przez usuwanie z obrotu prawnego decyzji godzących w prawa podmiotowe”²⁴³. Jednocześnie postuluje się rozciągnięcie teorii gradacji wad aktu administracyjnego na wszelkie działania administracji publicznej i ograniczenie reakcji sądów administracyjnych do wad istotnych w tym sensie, że wpływają na byt aktu albo decydują o jego skutkach lub obowiązywaniu²⁴⁴. Ocenę wadliwości na potrzeby sformułowania orzeczenia uznano za element oportunizmu sądowego, za pomocą którego sąd powinien „dążyć do wymiaru sprawiedliwości, a więc i do ochrony praw jednostki i do oddania racji organom administracji publicznej w sporze o zgodność z prawem”²⁴⁵.

²⁴² Zob. szerzej M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 395–425.

²⁴³ J. Borkowski, *Kontrola...*, s. 24. Zdaniem tego autora uchylenie aktu z powodu uchybień procesowych, które nie mają wpływu na wynik sprawy, „zakrawać może albo na sztukę dla sztuki, albo na dydaktyczny cel orzecznictwa, co w sumie razem może trącić mdłym legalizmem, a daje asumpt do wielokrotnego wnoszenia skarg przez pieniaczy” (J. Borkowski, *Elementy...*, s. 18).

²⁴⁴ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*, s. 147 i 162–163. G. Łaszczyca, A. Matan, *Kryterium sądowej kontroli samorządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022, s. 210, zwracają również uwagę na konieczność ostrożnego przenoszenia ustaleń dotyczących wadliwości aktów administracyjnych na wadliwość aktów powszechnie obowiązujących nieprowadzących do nawiązania stosunków administracyjnoprawnych.

²⁴⁵ Zob. J. Borkowski, *Elementy...*, s. 30. J. Zimmermann, posługuje się pojęciem dyskrecjonalności sądowej (*Aksjomaty sądownictwa...*, s. 169).

1.4.4. WYMOGI LEGALNEGO DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z perspektywy tej metanormy tylko takie działanie administracji publicznej może być legalne. Kontrolę legalności działania administracji można więc sprowadzić do dwóch kwestii: czy istnieje podstawa prawna danego działania oraz czy to działanie jest zgodne z obowiązującym prawem. Te dwa aspekty legalności są ze sobą nierozzerwalnie splecione²⁴⁶, a sądowa kontrola legalności administracji musi je obejmować.

Wymóg działania „na podstawie prawa” pozwala uznać za legalne jedynie formy działania administracji przewidziane przez prawo²⁴⁷, a więc działanie poza nim nie może być legalne²⁴⁸. Ponadto przepisom, w których zawarto podstawę prawną działania, stawia się dwojakiego rodzaju wymagania: co do rangi zawierającego je aktu prawnego oraz co do ich szczegółowości. Wymogi te różnicuje się według tego, czy chodzi o władczą i zewnętrzną formę działania, czy niewładczą lub wewnętrzną. Podstawa prawna władczego i zewnętrznego działania administracji publicznej musi być zrekonstruowana w oparciu o przepis prawny zamieszczony w akcie prawa powszechnie obowiązującego o odpowiedniej randze. Wskazuje się na rangę co najmniej ustawy, gdyż z zasady wyłączności ustawy wynika założenie, że materią ustawową jest regulacja praw i wolności obywatelskich²⁴⁹. Ustawa może jednak zezwalać na „doprecyzowanie” kompetencji w drodze aktów podustawowych, co może nastąpić tylko w granicach upoważnienia ustawowego i w zgodzie z innymi aktami powszechnie obowiązującymi. W zakresie więc, w jakim ustawodawca zgodnie z konstytucyjnymi zasadami upoważnił administrację do współkształtowania wiążącego ją prawa, może ona współtworzyć normy prawne będące podstawą prawną jej władczego działania²⁵⁰.

²⁴⁶ Zob. J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 49.

²⁴⁷ Por. Z. Tobor, *Teoretyczne...*, s. 96.

²⁴⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 102; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 69–70; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 890–891.

²⁴⁹ Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 96 i n.

²⁵⁰ Zob. wyrok TK z 9.11.1999 r., K 28/98, OTK 1999/7, poz. 156; L. Garlicki [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 60–62.

Jeśli chodzi o konkretność podstawy prawnej, to przyjmuje się, że normy wyznaczające ogólne zadania mogą być podstawą wyłącznie działań wewnętrznych²⁵¹ lub niewładczych²⁵², a w tym działań faktycznych lub cywilnoprawnych administracji, jeśli działania te są konieczne do realizacji zadania²⁵³. Natomiast podstawą prawną działań władczych musi być szczególna norma kompetencyjna²⁵⁴, wyraźnie przewidująca konkretną prawną formę działania²⁵⁵. Akty prawa powszechnie obowiązującego stanowiące przez administrację publiczną również wymagają wyrażnej normy kompetencyjnej, którą Konstytucja RP określa mianem upoważnienia (art. 92 i 94 Konstytucji RP)²⁵⁶. Co istotne, o ile kompetencja do wydania decyzji administracyjnej jest obligatoryjna²⁵⁷, o tyle kompetencja prawodawcza może być fakultatywna, a więc być tylko możliwością działania²⁵⁸. Nie budzi też wątpliwości, że w państwie prawnym normy kompetencyjnej nie można domniemywać

²⁵¹ Zob. A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 99; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 93–94; M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktów prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013/2, s. 103.

²⁵² Zob. A. Błaś [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 234.

²⁵³ Zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 72.

²⁵⁴ Na temat normy kompetencyjnej zob. szerzej M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 29–30; M. Matczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 465 i 468; M. Oleś, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 68; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 160–166; W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 402 i n.; D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 85–95.

²⁵⁵ Zob. J. Borkowski, *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, SP 1971/31, s. 64; W. Góralczyk jr., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41; J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 140–141; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 174; M. Matczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 377. Zob. w teorii prawa: Z. Ziemiński, *O zawiłościach związanych z pojmowaniem kompetencji*, PiP 1991/4, s. 20, i M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 76. Zob. też wyroki NSA: z 28.01.2009 r., II OSK 15/08, LEX nr 537695, z 22.09.1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983/2, poz. 75, i z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10, poz. 169, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSPiKA 1982/9–10, poz. 169.

²⁵⁶ Zob. M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, GSP 2005/14, s. 404–409.

²⁵⁷ Doktryna odnosi to również do decyzji uznaniowej: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 166–167; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981/9, s. 88. Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2010, s. 182; D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 88–90, 128; M. Oleś, *Fakultatywne...*, s. 60–71. Por. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 77–78.

²⁵⁸ Zob. M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 62.

ani konstruować w drodze wykładni prawa²⁵⁹. Nieco innym zagadnieniem jest natomiast domniemanie właściwości, rozstrzygające, który z organów administracji będzie właściwy do realizacji kompetencji w określonym stanie faktycznym. Czym innym jest też domniemanie formy decyzji administracyjnej, ponieważ nie dotyczy ono samego upoważnienia do władczego działania administracji, lecz ustalenia, w jakiej prawnej formie powinno ono być wykonywane, jeśli na ten temat ustawodawca milczy²⁶⁰.

Wymóg działania „w granicach prawa” jest bardziej skomplikowany. O ile działanie „na podstawie prawa” koncentruje się na istnieniu i zgodności z normą kompetencyjną, o tyle działanie „w granicach prawa” ocenia się z perspektywy pozostałych norm systemu prawa, które zawężają granicę legalnego wykonania kompetencji. Brak podstawy prawnej zawsze skutkuje uznaniem działania za nielegalne, czego nie można jednoznacznie powiedzieć o braku prawnych granic wykonania kompetencji²⁶¹. Rzecz więc w tym, w jaki sposób i w jakim zakresie normy prawa zawężają możliwość stosowania bezpośredniej podstawy prawnej (normy kompetencyjnej). Punktem wyjścia może być podział norm wiążących administrację.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się normy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego²⁶². Choć podział wydaje się ostry, to w wielu przypadkach trudno dokonać jednolitej kwalifikacji. Granice te zacieraają również przepisy stosowane przez sąd, ponieważ nie przewidują zarzutu naruszenia norm ustrojowych²⁶³. Nie ulega wątpliwości, że sąd powinien badać takie naruszenia – np. błędnego składu osobowego orzekającego

²⁵⁹ Zob. szerzej M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 443–444; M. Matczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 460–461; W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 460; uchwała NSA z 15.12.2004 r., FPS 2/04, ONSiWSA 2005/1, poz. 1; uchwała SN z 22.04.1997 r., III ZP 1/97, OSNAPiUS 1997/23, poz. 453; orzeczenie TK z 28.05.1986 r., U 1/86, OTK 1986/1, poz. 2.

²⁶⁰ Zob. D. Gregorczyk, *Dylematy ustalania prawnej formy działania administracji* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Katowice–Warszawa 2022, s. 184–186.

²⁶¹ Dotyczy to zwłaszcza granic wyznaczanych przez normy procesowe. Prawie każda prawna forma działania administracji jest poprzedzona ciągiem pewnych czynności administracji i innych podmiotów, lecz nie zawsze i nie w równym stopniu ustawodawca prawnie reguluje takie postępowanie. Nie oznacza to więc, że takie postępowanie i jego efekt są z góry nielegalne.

²⁶² Zob. Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 131–132. Na tym podziale oparto się również w § 25–27 ZTP.

²⁶³ Zob. art. 145 p.p.s.a., dotyczący wad decyzji i postanowień, oraz art. 174 p.p.s.a., dotyczący wad wszystkich przedmiotów zaskarżenia, choć pośrednio, bo z perspektywy skargi na orzeczenia sądu pierwszej instancji.

organu, braku upoważnienia do działania w imieniu organu czy reguł podejmowania uchwał przez organ kolegialny. Z tego powodu w orzecznictwie na potrzeby kontroli sądowoadministracyjnej normy ustrojowe zaliczono do procesowych²⁶⁴. Niektóre z nich mogą być jednak uznane za normy materialne. Zakresem definicji norm ustrojowych obejmuje się bowiem również zadania i kompetencje organów administracji publicznej²⁶⁵. Jeśli dotyczą one jedynie relacji w obrębie administracji, zbliżając się do pojęć właściwości i zakresu działania²⁶⁶, to należą do wewnętrznych norm ustrojowych²⁶⁷. Natomiast jeśli mowa o kompetencjach i zadaniach administracji wobec podmiotów zewnętrznych, to normy je zawierające można zaliczyć do norm materialnych. Zwrócić przy tym należy szczególną uwagę na odrębność norm kompetencyjnych i zadaniowych.

Normy zadaniowe są typowe dla prawa administracyjnego, a właściwie dla całego prawa publicznego. Ich treścią jest – podobnie jak w przypadku norm kompetencyjnych – obowiązek organów administracji, z tym że nie polega on na działaniu w konkretnej prawnie określonej formie, ale na dążeniu do realizacji określonego zadania w stopniu wyznaczonym przez faktyczne i prawne możliwości²⁶⁸. Norma zadaniowa najczęściej nie określa środków ani okoliczności, w których dany cel ma zostać osiągnięty, przez co obowiązek dążenia do jego realizacji jest uniwersalny – administracja jest zobowiązana do dokonywania wszelkich legalnych działań, które umożliwiają realizację nakazanego stanu rzeczy²⁶⁹. Między zadaniami a kompetencjami zachodzi taka relacja jak między celem a środkiem do jego realizacji²⁷⁰. Wskazane przez normy zadaniowe cele lub kierunki działania wyrażają wartości nowe, o innym prawnym charakterze niż wartości norm kompetencyjnych²⁷¹. Błędne

²⁶⁴ Zob. wyroki NSA: z 23.11.2004 r., GSK 899/04, ONSAiWSA 2005/5, poz. 99; z 21.02.2005 r., GSK 1365/04, LEX nr 187156; z 5.06.2007 r., I FSK 888/06, LEX nr 390913; z 24.10.2007 r., II GSK 175/07, LEX nr 399175.

²⁶⁵ Zob. Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 145. Tak też normy ustrojowe definiuje § 26 ZTP.

²⁶⁶ Zob. M. Matczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 415–416.

²⁶⁷ Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 22.

²⁶⁸ Zob. M. Matczak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 431.

²⁶⁹ Zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 60 i 192; J. Filipek, *Elementy...*, s. 89.

²⁷⁰ Zob. M. Miemiec, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, A UW Prawo 1985/143, s. 215; J. Filipek, *Elementy...*, s. 68.

²⁷¹ Zob. J. Filipek, *Elementy...*, s. 64, 67.

ustalenie lub pominięcie przez organ stosujący prawo norm zadaniowych wpływa na sposób czynienia użytku z kompetencji²⁷², a w tym zwłaszcza na procesy wykładni²⁷³.

Normy zadaniowe wyróżnia więc specyficzna struktura i sposób wyznaczenia nakazanych zachowań jej adresatom²⁷⁴. Wskazując, jakie zadanie powinno być zrealizowane, pośrednio wyznaczają powinno zachowanie. Wypowiedzi te są niezupełne, ponieważ określenie, jakie postępowanie jest powinno, wymaga odwołania się do wiedzy empirycznej, a w szczególności do wiedzy o związkach kauzalnych pomiędzy pewnymi zachowaniami a realizacją danych celów. Nie podważa to jednak tezy o normatywności norm zadaniowych; stanowią one podstawę do rekonstrukcji norm postępowania i są wiążące dla swych adresatów²⁷⁵, a zarzut ich wysokiej abstrakcyjności pozwala odeprzeć koncepcja współstosowania norm prawnych²⁷⁶. W tym przypadku: szczególniejsza norma kompetencyjna wyznacza konieczną podstawę prawną działania administracji publicznej, a normy zadaniowe zawężają swobodę działania w graniach prawa na jej podstawie.

Normy zadaniowe nie mogą derogować ani modyfikować treści szczególniejszych norm kompetencyjnych. W konsekwencji uwzględnienie wynikającego z nich celu może dokonać się w takim zakresie, w jakim normy kompetencyjne pozostawiają administracji szeroko rozumiany luz decyzyjny²⁷⁷. Chodzi tutaj nie tylko o charakterystyczne dla aktów stosowania prawa uznanie administracyjne, lecz także o pozostałe rodzaje luzów decyzyjnych: walidacyjny, dowodowy, interpretacyjny i kwalifikacyjny²⁷⁸, zwłaszcza jeśli przepis kompetencyjny posługuje się różnymi pojęciami „otwartymi”²⁷⁹. Nie-

²⁷² Zob. J. Filipek, *Elementy...*, s. 91; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne...*, s. 47.

²⁷³ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 414–415.

²⁷⁴ W teorii prawa opisano to na przykładzie konstytucyjnych norm programowych (zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 97 i n.; zob. też L. Grzonka, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, s. 42–49).

²⁷⁵ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 106, w stosunku do konstytucyjnych norm programowych.

²⁷⁶ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 14–18.

²⁷⁷ W szerokim rozumieniu luz decyzyjny obejmuje nie tylko luzu stosowania, lecz także stanowienia prawa. W doktrynie takie szerokie ujęcie określa się również mianem władzy dyskrecyjnej (M. Jaśkowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 319, a także M. Jędrzejczak, *Władza dyskrecyjna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 146–148).

²⁷⁸ Zob. szerzej D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 220–269 i wskazana tam literatura.

²⁷⁹ Zob. szerzej L. Leszczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 305 i n.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 135 i n.

które z tych luzów występują również przy administracyjnych aktach stanowienia prawa²⁸⁰, zwłaszcza gdy ich wydanie wymaga ustalenia pewnych przesłanek faktycznych²⁸¹. Stanowienie prawa przez administrację z założenia wiąże się z szerszym luzem decyzyjnym, ponieważ upoważnienia ustawowe nie determinują całkowicie treści aktu podstawowego²⁸², a także nie muszą przewidywać obligatoryjności jego wydania²⁸³. W tych wszystkich kwestiach współstosowane normy zadaniowe zawężają luz decyzyjny wynikający z norm kompetencyjnych.

Zauważyć trzeba występujące w nauce wątpliwości dotyczące relacji pojęć: normy zadaniowej, normy programowej, normy celowościowej, normy-zasady, *policie*, zasady prawa. Niektórzy wiążą pojęcie normy programowej z przepisami konstytucji, proponując nazywanie podobnych strukturalnie norm na niższym poziomie „normami celowościowymi”²⁸⁴. Propozycja ta wiąże się jednak z problemem rozróżnienia hierarchiczności norm i przepisów prawnych²⁸⁵, a także zasadności nazywania tych samych wyróżnionych strukturalnie norm prawnych inaczej w zależności od aktu, w którym je zawarto. Inni wyróżniają normy zadaniowe i celowościowe, wychodząc z założenia, że zadania realizuje się w określonym celu²⁸⁶. Wskazać jednak trzeba, że w teorii prawa pojęcie norm celowościowych było już użyte do oznaczenia norm wskazujących, jak należy się zachować, by osiągnąć dany cel, nie nakazując jednak osiągnięcia tego celu²⁸⁷. Dla celów sądowej kontroli można przyjąć, że zadaniem – a więc stanem rzeczy „zadany” z zewnątrz podmiotowi, który ma go osiągnąć lub utrzymać²⁸⁸ – może być ogólnie sformułowany cel²⁸⁹ lub

²⁸⁰ Zob. M. Jędrzejczak, *Władza...*, s. 253 i n.; M. Kamiński, *Mechanizm sądowo-administracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 572–575.

²⁸¹ Np. przesłanki wydania przepisów porządkowych w ustawach ustrojowych lub przesłanki wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.).

²⁸² W doktrynie podkreśla się to zwłaszcza w stosunku do samorządowych aktów prawa miejscowego – A. Matan, *Sądowa...*, s. 204–205.

²⁸³ Zob. P. Król, *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015, s. 31–38.

²⁸⁴ Zob. L. Grzonka, *Koncepcja...*, s. 154 i n.

²⁸⁵ Zob. L. Grzonka, *Koncepcja...*, s. 86–87.

²⁸⁶ Zob. M. Maciejewski, *Normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 53–57.

²⁸⁷ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 97.

²⁸⁸ Zob. W. Góralczyk jr, *Zasada...*, s. 39.

²⁸⁹ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 101; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 174; M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, 2004, s. 76.

kierunek działań²⁹⁰, a nawet wartość uznana przez prawodawcę²⁹¹. Poprzez szerokie rozumienie zadania, obejmujące wszystkie powyższe elementy²⁹², można posługiwać się jednym pojęciem normy zadaniowej, jako normy wyróżnionej przez opisaną wyżej strukturę i wyrażającej obowiązek organu administracji. W ten sposób nauka posługuje się podobnym pojęciem norm celowych *sensu largo*²⁹³. Odnosząc się z kolei do znanego w teorii prawa podziału norm prawnych na „zasady” i „reguły”²⁹⁴, szeroko rozumiane normy zadaniowe zalicza się do pierwszej kategorii. Przede wszystkim są niekonkluzywne (można je spełnić w różnym stopniu). Ponadto sytuacja kolizji norm zadaniowych objawia się w kolizji celów i nie polega na derogowaniu jednej z nich, ale na ich proporcjonalnym wyważeniu, tak by zastosować je w jak największym zakresie, a jedynie ostatecznie przyznać jednej z nich przewagę w danej sytuacji faktycznej²⁹⁵. Podobieństwo w strukturze omawianych norm z wyróżnionymi przez R. Dworkina *policies* skutkowało też stosowaniem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęć wymogu polityki prawnej czy zasady polityki państwa, co jednak zostało negatywnie ocenione w doktrynie²⁹⁶.

Zasady prawa²⁹⁷ zwykle mają niekonkluzywną strukturę²⁹⁸, jak normy zadaniowe, i podobnie oddziałują na stosowanie norm kompetencyjnych.

²⁹⁰ Zob. W. Góralczyk jr, *Zasada...*, s. 39.

²⁹¹ Zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63. Wartość może być ujmowana jako prawnie chronione dobro lub dobro administracyjnoprawne (zob. M. Kamiński, *Zarys...*, s. 49–50). Na temat relacji tych pojęć zob. przypis 175.

²⁹² Por. R. Michalska-Badziak [w:] *Prawo...*, red. M. Stahl, s. 267.

²⁹³ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 105–106.

²⁹⁴ Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 60–61; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3, s. 16–26, a w teorii prawa administracyjnego M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 88–98.

²⁹⁵ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy...*, s. 101 i 104; M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 103–105 oraz 96–99.

²⁹⁶ G. Maroń uznał to za przykład „makaronizacji” działalności naukowej, polegającej na pomijaniu ugruntowanych w rodzimej teorii prawa pojęć (G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej* [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 228–230).

²⁹⁷ Pojęcie zasady prawa jest wieloznaczne, a ich koncepcja sporna w teorii prawa: zob. S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie*, Toruń 2014, s. 126 i n., oraz M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 13 i n. W opracowaniu pojęcie to jest użyte w ujęciu „dyrektywalnym” – jako norm prawnych o szczególnym znaczeniu (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* s. 187–189). W ten sposób opisuje się m.in. zasady postępowania administracyjnego (W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, s. 40).

²⁹⁸ W teorii prawa podnosi się również, że nie wszystkie zasady mają taką strukturę, np. zasada *nullum crimen sine lege* (M. Zieliński, A. Municzewski, *Interpretacyjna rola zasad prawa* [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stani-*

Zasady prawa wyróżniają szczególną rolę i związana z nią moc prawna, zwłaszcza jeśli są wyrażone w Konstytucji RP. Można więc rozważać, czy ich oddziaływanie nie może wykraczać poza luzy decyzyjne wyznaczone normą kompetencyjną, i jeszcze bardziej zawężać granice legalnego działania. Orzecznictwo zna bowiem przypadki, gdy tzw. prokonstytucyjna wykładnia przepisów, polegająca w istocie na ocenie przepisów z punktu widzenia zasad (wartości) konstytucyjnych, skutkowałą pomijaniem przepisów z tymi wartościami sprzecznych²⁹⁹. Możliwość odmowy zastosowania przepisu prawa przez sąd kontrolujący administrację wywodzi się z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w stosunku do przepisów podustawowych³⁰⁰, a w odniesieniu do ustaw jedynie wyjątkowo, w przypadkach, tzw. „oczywistej niezgodności z konstytucją”³⁰¹ lub „wtórnej niekonstytucyjności”³⁰² czy też orzeczenia TK odraczającego utratę mocy obowiązującej ustawy³⁰³ bądź braku publikacji orzeczenia TK³⁰⁴. Niezależnie od tego prawo daje sądom administracyjnym możliwość zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu lub Trybunałowi Sprawiedliwości UE (zob. odpowiednio art. 193 Konstytucji RP i art. 267 TFUE). Powyższe możliwości skutkują włączeniem sądów administracyjnych w ochronę spójności systemu prawa, z jednoczesnym zapewnieniem skarżącym gwarancji kontroli legalności opartej na niesprzecznych i legalnych podstawach prawnych.

sława Waltosia, red. J. Czapska (i in.), Warszawa 2000, s. 775). Inni z kolei podnoszą, że zasada prawa może mieć w takich przypadkach podwójną rolę, jako konkluzywna reguła stosowana wprost i jako niekonkluzywna zasada stosowana w procesie argumentacji (S. Tkacz, *O zintegrowanej...*, s. 387).

²⁹⁹ Zob. orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące negatywnych przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390) – D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 458–462.

³⁰⁰ Zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. 4, red. L. Garlicki, art. 178, s. 15–16; R. Hauser, J. Trzeciński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, RPEiS 2008/2, s. 16. Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 326–327.

³⁰¹ Zob. wyroki NSA: z 2.06.2000 r., V SA 2800/99, LEX nr 51243, i z 24.10.2000 r., V SA 613/00, OSP 2001/5, poz. 82; R. Hauser, J. Trzeciński, *O formach...*, s. 15.

³⁰² Zob. J. Wegner, *O stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2008/4, s. 60; P. Sadowski, *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015/3, s. 59 i n.; *Wystąpienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Janusza Trzecińskiego na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 12 marca 2008 roku*, ZNSA 2008/2, s. 72. Stanowisko takie zajęto m.in. w wyroku WSA w Łodzi z 17.12.2013 r., I SA/Łd 1168/13, LEX nr 1406444.

³⁰³ Zob. trzy grupy poglądów co do następstw prawnych tego stanu rzeczy dla kontroli sądowoadministracyjnej zreferowane w wyroku NSA z 11.06.2015 r., II FSK 350/15, LEX nr 1774383.

³⁰⁴ Zob. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016/7–8, s. 17–20 oraz powołana tam uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z 26.04.2016 r.

W prawie administracyjnym szczególne miejsce zajmują także normy prawa wewnętrznego³⁰⁵. Wprawdzie nie mogą one stanowić podstawy decyzji administracyjnej ani innej ingerencji w sferę praw i wolności oraz obowiązków jednostki³⁰⁶, jednakże teza o całkowitym braku ich wpływu na obywateli jest zbyt daleko idąca. Nie chodzi tutaj bynajmniej o patologiczne zjawisko „odwracania hierarchii źródeł prawa”³⁰⁷, ale o wpływ prawa wewnętrznego na swobodę i luz decyzyjny, które administracji publicznej pozostawia prawo powszechnie obowiązujące. W praktyce im bardziej organy administracji są zależne od organów zwierzchnich i podporządkowane im, tym bardziej luzu decyzyjne są zagospodarowane przez polecenia służbowe, politykę stosowania prawa czy inny rodzaj aktów prawa wewnętrznego. Ponadto ustawa może wprost zobowiązywać podmioty administrowane do postępowania zgodnie z aktami prawa wewnętrznego³⁰⁸.

Możliwość sądowej kontroli administracji z perspektywy prawa wewnętrznego jest w doktrynie sporna³⁰⁹. Judykatura przyjmuje, że sąd administracyjny kontroluje działalność administracji z punktu widzenia zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, dopuszczając jednak odwoływanie się do przepisów wewnętrznych w specyficznych przypadkach³¹⁰. Dla sądowej kontroli administracji nie jest obojętne, jakimi dyrektywami kieruje się administracja publiczna w ramach luzów decyzyjnych, które pozostawia jej prawo powszechnie obowiązujące. Cele wskazane w prawie wewnętrznym, choć nie należące do kategorii *intra legem*, mogą być względem prawa po-

³⁰⁵ Konstytucyjny model aktów prawa wewnętrznego uregulowano w art. 93 Konstytucji RP. Zob. szerzej wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998/7, poz. 116; W. Płowiec, *Koncepcja...*, s. 87–97.

³⁰⁶ Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 108.

³⁰⁷ Kiedy to akt wewnętrzny wydany przez organ wyższego stopnia ma w praktyce silniejszy wpływ na działanie organu niższego stopnia niż ustawa (J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 129).

³⁰⁸ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 131–133 i podane tam przykłady wewnętrznych aktów programowych i planistycznych.

³⁰⁹ Możliwość taką dopuszczają m.in. L. Leszczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 96–97; J. Jagielski, *Kontrola...*, 2007, s. 49–50, i M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 134–135. Przeciwno opowiedziała się m.in. M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 25 i n.

³¹⁰ Zob. np. kontrola „zewnętrznych” decyzji zakładowych (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2009 r., IV SA/GI 285/09, LEX nr 583386, i postanowienie NSA z 20.01.2016 r., I OSK 1998/15, LEX nr 1968628) lub rozstrzygnięcie w przedmiocie dofinansowania projektu w ramach regionalnego programu operacyjnego (zob. wyroki: NSA z 20.01.2011 r., II GSK 1493/10, LEX nr 952819; WSA w Poznaniu z 22.07.2015 r., III SA/Po 608/15, LEX nr 1807803; WSA w Warszawie z 8.05.2015 r., V SA/Wa 1481/15, LEX nr 1819728).