


Jakub Olech  <https://orcid.org/0000-0001-9173-8761>
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Modele sądowej kontroli administracji – próba syntezy

Wprowadzenie

Status obywatela w zetknięciu z administracją publiczną diametralnie zmienił się na przestrzeni dziejów – od poddanych, którzy byli własnością swoich władców, do czasów, gdy ludzie, już jako obywatele, mogą zabiegać o swoje prawa, używając do tego różnych instrumentów, w jakie to prawo ich wyposaża. Najważniejszą zdobyczą w tej dziedzinie jest oczywiście sądownictwo, które w obszarze administracji, począwszy od XIX wieku, ewoluje, stale kształtując ramy relacji między państwem i obywatelem. Warto bliżej przyjrzeć się tym ramom. Aby zrobić to pełniej, należy bez wątpienia prześledzić historyczne modele sądownictwa administracyjnego oraz przeanalizować współczesne kształtowanie jego uprawnień, biorąc pod uwagę tradycje i kultury prawne, w których się rozwinęły. Syntetyczne spojrzenie na te zagadnienia przyczynia się bowiem istotnie do charakterystyki modelu sądownictwa administracyjnego oraz przyczyn, które nadały mu ostateczny kształt, a także, w pewnej mierze, do oceny jego skuteczności, przejrzystości funkcjonowania oraz próby zakreślenia rozwiązań, które mogą stanowić ewentualny wzorzec dla innych tradycji prawnych lub obszarów, w jakich warto zastanowić się nad zmianami. Na tę ostatnią grupę zagadnień warto spojrzeć z perspektywy polskiego systemu sądownictwa administracyjnego, który w porządku prawnym Rzeczypospolitej funkcjonuje krócej niż w innych krajach, choć liczy sobie już prawie wiek.

Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe

Revolucja francuska i epoka napoleońska ostatecznie pogrzebały państwo absolutyzmu oświeconego oraz jego twory i zdobycze, w tym także te z zakresu administracji. Do historii odchodziła niezachwiana pozycja władcy jako stojącego ponad prawem, ale stanowiącego prawo, nieomylnego suwerena. Wraz z nim kończyła się epoka uznaniowej administracji, pozbawionej kontroli i całkowicie niezależnej od obywatela. Pierwsza połowa XIX wieku to czas, kiedy w Niemczech rodzi się konstrukcja państwa prawnego (Reichsrat). Pojawiają się pierwsze konstytucje, które wiążą monarchów, parlamenty, a także administrację. Powstaje nowoczesne pojęcie hierarchiczności aktów prawnych, na których czele znajduje się konstytucja. Administracja musi bezwzględnie przestrzegać prawa oraz działać w jego granicach. Likwidacji ulega stan, w którym administracja w każdym momencie mogła ingerować w dowolną dziedzinę aktywności obywateli. Rodzi się kontrola zewnętrzna, zarówno ze strony legislatywy, jak i judykatury¹. W ten oto sposób państwo prawa doprowadza do sytuacji, w której instytucje państwa zyskują nie tylko swe zakotwiczenie w prawie, lecz także konieczność funkcjonowania w oparciu o nie. Właśnie ten czas możemy datować jako początek prawa administracyjnego, w oparciu o które administracja publiczna działa po dzień dzisiejszy.

Fundamenty państwa prawnego zostały więc zapisane w konstytucjach, które zaczęły obowiązywać bezwzględnie wszystkich, także monarchów, zaś akty prawne zyskały swoją, również powszechnie obowiązującą, hierarchię. Przepisy prawne zaczęły być uchwalane przez parlamenty, nie zaś okrojowane przez władców, natomiast normy prawa administracyjnego zaczęły mieć w państwie prawnym charakter dwustronnie obowiązujący². Fakt, iż normą prawa administracyjnego związany staje się nie tylko obywatel, ale też organ administracji, jest milowym krokiem na drodze rozwoju administracji. Jest on również korzeniem, z jakiego wyrasta sądownictwo administracyjne, które w drugiej połowie XIX wieku zaczyna pojawiać się w państwach prawa.

Zasadnicze znaczenie dla sądownictwa administracyjnego miało powołanie do życia w Austrii w 1875 roku Trybunału Administracyjnego, który miał prawo uchylania orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych³. Po raz pierwszy w historii powołano sąd, którego głównym zadaniem była kontrola aktów administracyjnych. Jednak powstanie w Wiedniu Trybunału Administracyjnego, a jego wzorem innych sądów tego typu, miało ogromne znaczenie także, a może nawet przede wszystkim, dla obywateli, było bowiem swego rodzaju uznaniem przez państwo publicznych praw podmiotowych, których pojęcie zaczęło wówczas zaznaczać się w naukach prawnych. Wśród wielu definicji publicznych praw podmiotowych, które w swojej monografii *Prawo administracyjne* zebrał Jan Zimmermann, szczególnie warta przytoczenia jest definicja Kazimierza Opalka, dla którego publiczne prawo podmiotowe jest pewnego rodzaju powiązaniem normatywnym opartym na czynniku

¹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 117.

² Tamże, s. 117.

³ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 5.

woli zbiorowej zdeterminowanej przez obiektywną sytuację danej zbiorowości, ukierunkowanej przez jej obiektywne interesy i formułowanej przez najbardziej świadomą część tej zbiorowości⁴. Trudno o bardziej trafny opis sytuacji ukształtowania się publicznych praw podmiotowych, gdzie wola zbiorowa wyraża się przez wystąpienia obywateli, począwszy od tych zbrojnych, jak Wiosna Ludów, skończywszy na rywalizacji w wyborach i parlamentach, które w XIX wieku pisały konstytucje poszczególnych państw. Na potrzeby refleksji nad prawem administracyjnym Zimmermann stwierdza, iż publiczne prawa podmiotowe można określać jako sytuacje, w których od zachowania konkretnej osoby stojącej poza władzą publiczną zależy, czy dla tej władzy powstanie obowiązek oparty na prawie. Takie sformułowanie zaś oznacza, że podmiot posiadający publiczne prawo podmiotowe ma prawo do samodzielnego wyznaczenia obowiązków administracji publicznej w określonym zakresie⁵.

Jednym z podstawowych publicznych praw podmiotowych jest prawo do sądu, które możemy określić jako prawo jednostki wobec państwa uosobianego przez jego organy sądownicze. Tak sformułowane prawo do sądu wymaga konkretyzacji i stworzenia systemu zabezpieczeń i gwarancji, dzięki którym owo publiczne prawo podmiotowe będzie w należytym stopniu przestrzegane i chronione⁶. Elementem tego systemu jest właśnie sądownictwo administracyjne, którego głównym zadaniem jest ochrona praw jednostek oraz realizacja publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu. Zadaniem tym jest również kontrola działalności organów państwowych.

Ukształtowanie sądownictwa administracyjnego – zasadnicze modele

Od czasu powstania sądownictwa administracyjnego na świecie ukształtowały się różne typy sądownictwa w zakresie spraw administracyjnych. Wyróżnić możemy trzy zasadnicze modele sądowej kontroli administracji. Pierwszy przypadek ma miejsce wtedy, gdy jest ona wykonywana przez sądy powszechne. Drugi, gdy kontroli dokonują wyłącznie w tym celu powołane sądy administracyjne. Wreszcie trzeci model, w którym kontroli dokonują zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne⁷.

Ukształtowały się również różne metody określania właściwości i uprawnień sądów administracyjnych. Dwie zasadnicze to klauzula enumeracyjna i klauzula generalna. Klauzula enumeracyjna szczegółowo wskazuje, w jakich sprawach sąd może orzekać⁸. Mieliśmy z nią do czynienia w sądownictwie administracyjnym PRL, o czym niżej. Obecnie jest ona ciągle stosowana na przykład w Czechach⁹. Natomiast klauzula generalna przyznaje

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 323.

⁵ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 325.

⁶ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, LexisNexis, Kraków 2004, s. 19 i nast.

⁷ Tamże, s. 22.

⁸ J. Malec, D. Malec, dz. cyt., s. 225.

⁹ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003, s. 46.

sądowi właściwość rozpatrywania skarg na wszystkie decyzje administracyjne wydane z naruszeniem prawa¹⁰.

Duże znaczenie w procedowaniu spraw przez sądy, także w przypadku spraw administracyjnych, ma liczba instancji, w których się owo procedowanie odbywa. Zasadniczo mamy do czynienia z trzema modelami obejmującymi od jednej do trzech instancji. Klasyczny już przykład austriackiego Trybunału Administracyjnego to sądownictwo jednoinstancyjne. Model jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego uznajemy w tej chwili za historyczny. Obecnie, na przykład w Polsce, o czym niżej, orzekają dwie instancje: wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny. Istnieją również modele trójinstancyjne. W Niemczech jest to związane z federalną strukturą państwa. Mamy więc sądy pierwszej instancji, rozpatrujące odwołania od ich wyroków na poziomie landów sądy drugiej instancji oraz mający charakter rewizyjny Federalny Sąd Administracyjny¹¹. We Francji – pierwszym kraju, gdzie pojawiła się idea sądowej kontroli administracji – mamy do czynienia z trójinstancyjnością wynikającą niejako z tradycji. Pierwszą instancją są tutaj międzydepartamentalne trybunały administracyjne, drugą sądy apelacyjne, wreszcie trzecią i najwyższą – Rada Stanu¹².

Powróćmy jednak do wspomnianych powyżej trzech modeli sądowej kontroli administracji, a więc kontroli przez sądy powszechne, przez wyspecjalizowane sądy administracyjne oraz kontroli mieszanej.

Pierwszy model jest niekiedy w literaturze zwany angielskim. Czołowi prawnicy angielscy na czele z Albertem V. Diceyem odmawiali prawu administracyjnemu prawa bytu, uznając jego konstrukcję za oczywiście uprzywilejowaną organy administracji. Ów fakt, połączony z prawotwórczą rolą sądów, z którą mamy do czynienia w systemie common law, powoduje, że w systemie angielskim sądowej kontroli administracji dokonują sądy powszechne. Na wzorcu tym w początkach swego istnienia oparło się także sądownictwo w zakresie administracji na przykład w krajach skandynawskich, a także w Belgii, Holandii, Szwajcarii i we Włoszech¹³. W modelu angielskim przyjmuje się, iż sądy powszechne bardziej bezpośrednio niż specjalne sądy administracyjne będą bronić swobód obywatelskich, prawo administracyjne natomiast nie wyodrębniło się jeszcze w ostateczny sposób z prawa powszechnego i systemu precedensów¹⁴. Jednym z niewielu widomych aspektów kształtowania się wyspiarskiego modelu prawa administracyjnego jest powstanie w XX wieku trybunałów administracyjnych, które w istocie nie są sądami administracyjnymi, ale władzami orzekającymi w obrębie administracji państwowej. Co więcej, od ich orzeczeń można odwoływać się do sądów powszechnych¹⁵.

Wiele ciekawych rozwiązań, w których sądową kontrolę nad administracją sprawują sądy powszechne, możemy też zaobserwować w Europie Środkowo-Wschodniej, w systemach jak najdalszych od common law. W Rumunii, która wiele rozwiązań ustrojowych przejęła przeciwieństwo od Francji, próżno szukać podobieństw z francuskim modelem sądownictwa admi-

¹⁰ J. Malec, D. Malec, dz. cyt., s. 226.

¹¹ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 442.

¹² Tamże, s. 442.

¹³ J. Malec, D. Malec, dz. cyt., s. 225.

¹⁴ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 438.

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000, s. 33.

nistracyjnego. W państwie tym w sądach powszechnych utworzone są wydziały administracyjne, zajmujące się skargami w sprawach administracyjnych¹⁶, podobnie jest w Holandii. Sądy powszechne orzekają też w sprawach administracyjnych, podobnie jak w cywilnych i karnych na przykład do 2013 roku na Węgrzech, a także na Słowacji czy na Łotwie¹⁷.

Drugi z zaprezentowanych wyżej modeli w różnych formach rozpowszechnił się na kontynencie europejskim. Jego szczególnie charakterystyczne zastosowanie obserwujemy we Francji i Niemczech. Choć powstanie w 1875 roku w Austrii Trybunału Administracyjnego możemy uznać za początek upowszechniania się sądownictwa administracyjnego, to jego źródła biją prawie sto lat wcześniej we Francji. To właśnie tutaj w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej przyjęła się zasada wyjęcia spraw administracyjnych spod jurysdykcji sądów powszechnych¹⁸. Przeszło dwieście lat tradycji sprawia, że francuskie sądownictwo administracyjne uznawane jest przez badaczy przedmiotu za najbardziej rozwinięte, ale także za do tego stopnia specyficzne, iż trudno o przyjęcie jego reguł i sposobu funkcjonowania w innych krajach. Sądownictwo administracyjne jest oto we Francji częścią administracji publicznej, zaś jego najwyższym organem jest Rada Stanu, która z kolei organizacyjnie stanowi część administracji rządowej podległej premierowi i przez niego kierowanej¹⁹. Co ciekawe, francuskie sądownictwo administracyjne przez wiele lat kierowało się zasadami precedensu wypracowywanymi przez poszczególne sądy. Dopiero 1 stycznia 2001 roku wszedł w życie pierwszy w historii Francji kodeks sądownictwa administracyjnego²⁰. Wśród charakterystycznych rozwiązań modelu francuskiego jest również funkcjonowanie w nim tak zwanych kontraktów administracyjnych, które są rodzajem umów cywilnoprawnych, gdzie jedną stroną jest organ administracji. Ewentualne spory związane z takimi kontraktami rozstrzygają sądy administracyjne. Pod jurysdykcją tych sądów jest także odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy oraz objęcie kontrolą sądów administracyjnych aktów administracyjnych o charakterze generalnym²¹.

Mniejszy stopień skomplikowania i różnorodności jest udziałem sądownictwa administracyjnego, którego model wypracowali Niemcy. Po pierwsze, działalność niemieckich sądów administracyjnych opiera się wyłącznie na regulacjach ustawowych, nie zaś na precedensach. Po drugie, przedmiotem kontroli jest zwłaszcza akt administracyjny. Po trzecie, kontrola sądów oparta jest wyłącznie na kryterium legalności. Po czwarte, sądy administracyjne nie orzekają w sprawach cywilnych. Po piąte wreszcie, niemieckie sądy administracyjne nie są wyposażone w merytoryczne kompetencje²². Oznacza to, iż sąd może wskazać, czy dany akt administracyjny jest zgodny z prawem, czy nie, jednak ewentualne zmiany bądź likwidacja skutków aktu, którego legalność sąd zakwestionował, leżą już po stronie organu administracji. Sądownictwo administracyjne Austrii, od czasu powstania Trybunału Administracyjnego, a za nim sądownictwo administracyjne Niemiec przyjęły za zasadę, iż do sądu

¹⁶ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, dz. cyt., s. 106.

¹⁷ Tamże, s. 90, 149.

¹⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 35.

¹⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 317.

²⁰ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 438.

²¹ H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 36.

²² J. Zimmermann, dz. cyt., s. 439.

administracyjnego można skarżyć się dopiero po wyczerpaniu środków przysługujących w ramach postępowania administracyjnego²³.

Trzecim z zasadniczych modeli sądowej kontroli administracji jest model mieszany, w którym kontrola odbywa się zarówno za pośrednictwem specjalnie do tego powołanych sądów administracyjnych, jak i poprzez sądy powszechne. W Bułgarii przez lata obserwowaliśmy model, w którym w pierwszej instancji w sprawach administracyjnych orzekają sądy powszechne, zaś w drugiej naczelny sąd administracyjny²⁴. W Polsce również mamy do czynienia z modelem mieszanym, tyle że o nieco większym stopniu skomplikowania. Jednak przed szerszym omówieniem jego istoty warto zapoznać się z ewolucją polskiego sądownictwa administracyjnego.

Sądowa kontrola administracji w Polsce

Czasy zaborów sprawiły, że poszczególne części Polski znajdowały się pod jurysdykcją systemów trzech różnych państw, z których w zakresie prawa i sądownictwa administracyjnego najlepiej oceniano system austriacki. Takie było przynajmniej odczucie tych, którzy budując II Rzeczpospolitą, postanowili oprzeć kontrolę administracji rodzącego się państwa na wzorcach austriackich. W konstytucji II RP z 17 marca 1921 roku zapisano, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych zostanie powołane sądownictwo administracyjne zbudowane na zasadzie współdziałania czynnika sędziowskiego i obywatelskiego²⁵. Obietnicę tę udało się spełnić jedynie częściowo, bowiem ustawą z 3 sierpnia 1922 roku powołano do życia Naczelny Trybunał Administracyjny, który istniał do 1939 roku, jednak nigdy nie stworzono sądownictwa administracyjnego niższych instancji. Dlatego na ziemiach byłego zaboru austriackiego i rosyjskiego kontrola administracji odbywała się według modelu jednoinstancyjnego, jak miało to miejsce wcześniej w Austro-Węgrzech i carskiej Rosji, zaś na terenach dawniej zajmowanych przez Prusy – w oparciu o praktykowany w tym kraju model trójinstancyjny²⁶.

W późniejszych latach nastąpiły próby kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego. W 1925 roku wydano ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o prawie karno-administracyjnym oraz przepisy wprowadzające ustawy o postępowaniu administracyjnym. Stanowiły wzorzec dla organizującego się sądownictwa administracyjnego w Czechosłowacji w 1928 roku i Jugosławii w 1930 roku²⁷. Natomiast w 1928 roku ukazały się rozporządzenia prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym, o postępowaniu przymusowym w administracji i o postępowaniu karno-administracyjnym. Wszystkie one były w użyciu w porządku prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w pierwszych latach jej funkcjonowania²⁸. Jednak mimo tego w PRL odrzucono kontrolę administracji poprzez sądownictwo administracyjne. W praktyce oznaczało to, iż

²³ H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 225.

²⁴ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, dz. cyt., s. 31.

²⁵ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 439.

²⁶ J. Malec, D. Malec, dz. cyt., s. 239 i nast.

²⁷ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), dz. cyt., s. 5.

²⁸ Tamże, s. 6.

kontrola taka w ogóle przestała istnieć. Pozytywnymi zmianami było przyjęcie w 1960 roku obowiązującego do dziś Kodeksu postępowania administracyjnego oraz jego kompleksowa nowelizacja z 1980 roku. W tym samym roku uchwalono również ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która przywróciła sądową kontrolę administracji, na razie w oparciu o enumeratywne wyliczenie spraw, w jakich NSA mógł orzekać, i tylko w trybie jednoinstancyjnym, ale z wydziałami zamiejscowymi w województwach²⁹.

Po upadku komunizmu enumeratywne wyliczenie spraw znajdujących się pod jurysdykcją NSA zostało zastąpione klauzulą generalną, zaś konstytucja III Rzeczypospolitej w artykule 175 stanowi, iż wymiar sprawiedliwości w RP stanowią Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe³⁰. Prawie siedem lat zajęło polskim władzom stworzenie systemu sądownictwa, o którym mowa w konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Dopiero w roku 2002 uchwalone zostały ustawy: Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisy wprowadzające Prawo o ustroju sądów administracyjnych i Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na ich podstawie od 1 stycznia 2004 roku ukształtowała się w Polsce dwuinstancyjna struktura sądownictwa administracyjnego z działającymi jako pierwsza instancja wojewódzkimi sądami administracyjnymi, które powstały z przekształcenia zamiejscowych ośrodków NSA, oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym jako drugą i ostatnią instancją, jednocześnie sprawującą nadzór nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi³¹.

Istotę mieszanego modelu sądowej kontroli administracji funkcjonującego w Polsce stanowi fakt, iż kontrolę tę sprawuje obecnie Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne, a także, w ograniczonym zakresie i na ściśle określonych zasadach, sądy powszechne³². Owa kontrola ze strony sądów powszechnych może przybierać postać bezpośrednią lub pośrednią, obydwie te formy opisał Tadeusz Woś. Pierwsza z nich ma miejsce, gdy na podstawie szczególnego przepisu ustawowego sądy powszechne są upoważnione do rozpoznania skargi albo innego środka zaskarżenia decyzji administracyjnej, co może kończyć się pozbawieniem zaskarżonej decyzji bytu prawnego i wydaniem nowego rozstrzygnięcia. Najczęściej kontrola taka ma miejsce przy rozpoznawaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych³³. W przypadku kontroli pośredniej sąd powszechny nie rozpatruje środków prawnych od decyzji administracyjnych, ale z mocy prawa wiążąco orzeka o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, co do których została wcześniej wydana decyzja administracyjna. Konstrukcja tego typu istnieje na przykład w prawie wodnym oraz prawie geodezyjnym i kartograficznym³⁴.

²⁹ J. Zimmermann, dz. cyt., s. 440.

³⁰ Tamże, s. 436.

³¹ Tamże, s. 441 i nast.

³² T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, dz. cyt., s. 22.

³³ Tamże, s. 22.

³⁴ Tamże, s. 24.

Podsumowanie

Wielość sposobów, w jakich odbywa się sądowa kontrola administracji, jest imponująca. W niniejszym opracowaniu wskazano tylko część z nich, ale są to te rozwiązania, które przez lata stanowiły wzór dla tworzącego się sądownictwa administracyjnego kolejnych państw. Wybitny brytyjski prawnik przełomu XIX i XX wieku Albert V. Dicey twierdził, że prawo administracyjne może występować tylko na kontynencie, zwłaszcza we Francji, jako dowód uprzywilejowania administracji poprzez wyłączenie dotyczących jej spraw spod jurysdykcji sądów powszechnych³⁵. Jednak nie z powodu podejścia Brytyjczyków do prawa administracyjnego rozumianego na sposób kontynentalny trudno jest implementować jego rozwiązania na gruncie innych państw, zwłaszcza spoza kręgu common law. W istocie bowiem brytyjski system prawa administracyjnego jest ledwie kiełkujący. Widać jednak, że nawet przedstawiciele kultury prawa precedensowego przyjmują instrumenty sądowej kontroli administracji, co jest widowym znakiem tego, że biorą pod uwagę ewentualność jego istnienia. Spoglądając na kończącą drugi wiek funkcjonowania sądową kontrolę administracji, daje się zauważyć, że najbardziej stabilne rozwiązania w tej dziedzinie zaproponowali Francuzi oraz Niemcy. Ta ocena wynika przede wszystkim z faktu, iż właśnie jeden z tych systemów stał się wzorcem sądownictwa administracyjnego kształtowanego przez poszczególne państwa, na przykład w przypadku Polski wzorcem był system niemiecki. Zarówno ogromnie długa praktyka i doświadczenie sądownictwa francuskiego, jak i precyzja i konsekwencja przepisów niemieckich z pewnością przyczyniają się do dobrej kontroli administracji. Oba te przypadki pokazują też, że prawo administracyjne, podobnie jak każda inna dziedzina funkcjonowania państwa, nie lubi zmian rewolucyjnych i dzięki ich brakowi działa sprawnie, stanowiąc przykład dla innych państw.

Polski system sądownictwa administracyjnego, choć nie oryginalny, jak wspomniano wyżej, był w międzywojniu inspiracją dla systemów Czechosłowacji oraz Jugosławii. Natomiast po latach degradacji w czasach komunistycznych został sprawnie zrekonstruowany. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wprowadzenie modelu dwuinstancyjnego, który powinien być charakterystyczny dla każdego państwa prawa. Wyjątki, w których w sprawach administracyjnych orzekają sądy powszechne, z pewnością nie sprzyjają spójnemu funkcjonowaniu sądów, zwłaszcza w odbiorze przez obywateli. Nie bez racji byłoby więc zapewne ujednoczenie polskiego sądownictwa administracyjnego. Ma ono jeszcze ciągle sporo luk i nieściśłości, które utrudniają mu prawidłowe funkcjonowanie³⁶. Wiele z nich związanych jest z uprawnieniami nadzorczymi organów władzy wykonawczej, które są pozostałościami po epoce PRL. Truizmem jest oczywiście stwierdzenie, że żaden z systemów sądowej kontroli administracji nie jest idealny i każdy ma swoje wady. Nie da się wskazać jednoznacznie, który z systemów sądowej kontroli administracji jest najlepszy, a który funkcjonuje najgorzej. Argumenty za i przeciw każdemu z nich z powodzeniem

³⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 33.

³⁶ Zob. J. Olech, *Ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim a ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – rozbieżności i luki prawne*, [w:] J. Lewicki, J. Olech (red.), *10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Instytut Multimedialny, Kraków 2010, s. 61 i nast.

mogą stać się przedmiotem osobnego opracowania. Niewątpliwą zdobyczą każdego z nich jest jednak fakt, iż chroni on publiczne prawa podmiotowe. Z punktu widzenia teorii prawa jest to stwierdzenie fundamentalne. Z punktu widzenia tych, którzy na co dzień teorią prawa się nie zajmują, natomiast dość często spotykają się z władczymi aktami administracji, jak na przykład decyzje administracyjne, a więc większości naszej populacji, fundamentalne znaczenie ma fakt istnienia instytucji, w której mogą oni dochodzić swych praw i bronić interesów.

Bibliografia

- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000.
- Lewicki J., Olech J. (red.), *10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Instytut Multimedialny, Kraków 2010.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Olech J., *Ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim a ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – rozbieżności i luki prawne*, [w:] J. Lewicki, J. Olech (red.), *10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Instytut Multimedialny, Kraków 2010.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Lexis-Nexis, Kraków 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.

Streszczenie

Modele sądowej kontroli administracji – próba syntezy

Artykuł poświęcony jest ukształtowaniu się sądownictwa administracyjnego jako instrumentu kontroli administracji oraz podstawowym modelom sądownictwa administracyjnego. Przedstawia on także ewolucję polskiego systemu sądownictwa administracyjnego i rozwiązania, z jakich czerpało ono na przestrzeni prawie stu lat swego funkcjonowania. Syntetyczne ukazanie modeli ukształtowania sądownictwa administracyjnego oraz sposobów sądowej kontroli administracji ma za cel próbę wskazania najskuteczniejszych rozwiązań w dziedzinie kontroli administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja, sąd, kontrola, prawo, władza

Summary

Models of judiciary control over administration – a synthetic approach

This article discusses two issues: a) the development of administrative judiciary as an instrument of control over administration; b) basic models of administrative judiciary. We show the evolution of the Polish administrative judiciary, as well as various institutional solutions that inspired it during nearly one hundred years of its functioning. The aim of both the synthetic characterisation of the models of administrative judiciary and the presentation of different forms of judiciary control over administration is to suggest the most efficient solutions concerning control over public administration.

Keywords: administration, court, control, law, authority