

# Rozdział I. Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce

## Spis treści

	Nb
§ 1. Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich . . . . .	1
§ 2. Najwyższy Trybunał Administracyjny w II Rzeczypospolitej . . . . .	14
§ 3. Sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej . . . . .	49
§ 4. Model polskiej jurysdykcji administracyjnej . . . . .	107

**Literatura:** *B. Ackerman*, Good-bye, Montesquieu, w: *Comparative Administrative Law* (red. *S. Rose-Ackerman, P. Lindseth*), Cheltenham–Northampton 2010; *B. Adamiak*, O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sadowoadministracyjnym, *PiP* 2006, Nr 11; *taż*, Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009; *M. Asimow, J.S. Lubbers*, The Merits of ‘Merits’ Review. A Comparative Look at the Australian Administrative Appeals Tribunal, w: *Windsor Yearbook of Access to Justice* 2010, Nr 28; *J.-M. Auby, J.-B. Auby*, *Institutions administratives*, Paris 1991; *L. Baczyński, R. Hauser*, Niemieckie ogólne sądownictwo administracyjne, *ZNSA* 2006, Nr 4–5; *L. Bar*, Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, *PiP* 1973, Nr 3; *L. Bart, J. Stembrowicz*, O potrzebie sądowej kontroli administracji, *PiP* 1957, Nr 1; *M. Baumgart, H. Habel*, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1933; *T. Bigo, F. Longchamps*, *Kontrola administracji*, SP 1965, Nr 7; *W. Binder*, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922, poz. 600) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926, poz. 437, Dz.U. i pokrewne ustawy. Komentarze*, Warszawa 1926; *M. Bogusz*, *Zaskarżanie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997; *J. Borkowski*, *Dziedzictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego (referat okolicznościowy z okazji 80-lecia utworzenia NTA)*. Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 14–16 października 2002 r., Warszawa 2002; *tenże*, *Kompetencje Sądu Najwyższego w sprawach rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka (red. M. Domagala)*, Łódź 1994; *tenże*, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, *SPE* 1988, Nr 41; *tenże*, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997; *tenże*, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, *PiP* 2001, Nr 10; *tenże*, *Przepisy postępowania cywilnego w procedurze sądu administracyjnego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, Łódź 1998; *tenże*, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, *PiP* 2002, Nr 5; *tenże*, *Sądowa kontrola administracji publicznej – Naczelny Sąd Administracyjny przed dwudziestolecie działalności*, w: *Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak*, *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000; *tenże*, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, *ZNSA* 2006, Nr 1; *tenże*, *Sądownictwo administracyjne*

oraz postępowanie sędowoadministracyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym, w: *Adamiak, Borkowski*, Postępowanie, 2009; *tenże*, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I, MoP 2003, Nr 7; *W. Brzeziński*, Sądowa kontrola administracji we Francji, Warszawa 1960; *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, ST 1999, Nr 5; *P. Cane*, Judicial review and merits review. Comparing administrative adjudication by courts and tribunals, w: Comparative Administrative Law (red. *S. Rose-Ackerman, P. Lindseth*), Cheltenham–Northampton 2010; *K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas*, Postępowania administracyjne, sędowoadministracyjne i egzekucyjne, Warszawa 2013; *W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno*, Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?, PiP 1993, Nr 5; *W. Chróścielewski, J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne, Zielona Góra 1999; *ciż*, Trójśczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne, PiP 1999, Nr 5; *S. Dalka*, Rola przepisów K.P.C. w rozpoznawaniu przez Naczelną Sąd Administracyjny skargi na decyzję administracyjną, ZN WPiA UG, Prawo 1983, Nr 11; *W. Dawidowicz*, W sprawie sądownictwa administracyjnego, PiP 1956, Nr 12; *A. Dumas* (oprac.), Zakres kontroli sędowoadministracyjnej w państwach Unii Europejskiej, BO-010-7/11, niepubl.; Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej (red. *D.R. Kijowski*), Warszawa 2000; *A. Dziadzio*, Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny – Instytucje prawa publicznego w Austrii 1867–1918. Rozdział kompetencji, w: Szkice z dziejów ustroju i prawa. Poświęcone pamięci Ireny Malinowskiej-Kwiatkowskiej (red. *M. Kwiecień, M. Malecki*), Kraków 1997; *H. Eberhard*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz, JRP 2012, Nr 20; *L. Ehrlich*, Jednostajność w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Uwagi z powodu nowego regulaminu N.T.A., PPIA 1923; *T. Ereciński*, Rola Sądu Najwyższego w systemie sądów powszechnych, Iustitia 2011, Nr 4; *R. Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar, Wien 2013; *E. Frankiewicz*, Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich, w: *J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska*, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006; *Y. Gaudemet*, Les méthodes du juge administratif, Paris 1972; *S. Golqb*, Organizacja sądów powszechnych opracowana systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego, sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, Prokuraturii Generalnej i notariatu, Kraków 1938; *tenże*, Ustrój sądów cywilnych, Prawa Państwa Polskiego 1922, Nr 7A; *S. Golqb, J. Rosenblüth*, Ustrój sądów powszechnych. Zasady naczelne ustroju sądownictwa w Konstytucji. Ustrój sądów powszechnych przed unifikacją. Prawo obowiązujące (Zarys systemu, tekst rozporządzenia Prezydenta R.P. z 6 lutego 1928 r. z uzasadnieniem i objaśnieniami). Dodatek. Udział sędziów w innych władzach. Wynagrodzenie funkcjonariuszów sądowych, Warszawa 1929; *Ch. Grabenwarter*, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien–New York 2011; *A. Hanusz*, Odębności jednostek organizacyjnych sądownictwa w zakresie projektowania wydatków a zmiany w ustawie o finansach publicznych, ZNSA 2007, Nr 3; *A. Hauer*, Gerichtsbarkeit öffentlichen Rechts, Linz 2013; *tenże*, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego, w: Polski model sądownictwa administracyjnego (red. *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz*), Lublin 2003; *R. Hauser*, Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego, ZNSA 2010, Nr 5–6; *tenże*, Polskie sądownictwo administracyjne (1980–2005), w: XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce (red. *M. Sawicka-Jeziarzuk*), Warszawa 2005; Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia, PP 2003, Nr 10; *tenże*, Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji, RPEiS 1995, Nr 2; *tenże*, U progu reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 2002, Nr 11; *tenże*, Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PiP 2013, Nr 2; *tenże*, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, Nr 12; *R. Hauser, A. Kabat*, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (Zagadnienia wybrane), PiP 1999, Nr 1; *R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa–Zielona Góra 2003; *R. Hauser, W. Piątek*, Głosa do wyroku NSA z 15 marca 2012 r., II OSK 2562/10, ZNSA 2013, Nr 3; *R. Hauser, A. Skoczylas*, Wybrane zagadnienia z zakresu skarg kasacyjnych wnoszonych przez SKO, w: Samorządowe Ko-

legia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji (red. *K. Sieniawska*), Warszawa 2009; *E. Hauser, A. Wróbel*, Prawo do sądu, w: *Konstytucja w praktyce*, Warszawa 1999; *E. Iserzon*, Fundamentum regnorum, NP 1960, Nr 2; *tenże*, Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych, GA 1945, Nr 1–3; *M. Holoubek*, Kognitionbefugnis, Beschwerdelegitimation und Beschwerdegegenstand der Verwaltungsgerichte w: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (red. *M. Holoubek, M. Lang*), Wien 2013; *E. Iserzon, J. Starościk*, Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959; *H. Izdebski*, Historia administracji, Warszawa 2001; *tenże*, Sądownictwo administracyjne w Europie, ZNSA 2007, Nr 4; *tenże*, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku, CPH 1974, Nr 2; *C. Jabloner*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. 1867–2012 und darüber hinaus, w: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (red. *M. Holoubek, M. Lang*), Wien 2013; *J. Jagoda*, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu, Lex/el. 2011; *A. Jankiewicz*, Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce* (red. *M. Sawicka-Jeziarczyk*), Warszawa 2005; *Z. Janowicz*, Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, RPEiS 1996, Nr 1; *tenże*, Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych, RPEiS 1991, Nr 3; *M. Jaśkowska*, Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych* (red. *M. Blachucki, T. Górzynska*), Warszawa 2011; *M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski*, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2004; *W.L. Jaworski*, Sądownictwo administracyjne, w: *tenże*, Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., Kraków 1924; *J. Jendrośka, J. Jendrośka*, Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce, PiP 1996, Nr 9–8; *Judicial Lawmaking and Administrative Law* (red. *F. Stroink, E. van der Linden*), Antwerpen–Oxford 2005; *A. Kabat*, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* (red. *L. Wiśniewski*), Warszawa 1997; *tenże*, Stosowanie Konstytucji w działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza* (red. *R. Hauser, L. Nawacki*), Łódź 2005; *M. Kania*, Sądownictwo administracyjne w Szwajcarii, ZNSA 2007, Nr 1; *T. Kielkowski*, Przyczynek do wykładni art. 29 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, ST 2000, Nr 11; *D.R. Kijowski*, Koncepcja ustrojowa dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej* (red. *D.R. Kijowski*), Warszawa 2000; *tenże*, Model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (Konferencja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa, 23.II.1999), PiP 1999, Nr 5; *D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec*, Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego, ST 1999, Nr 5; *cięż*, Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1999; *J. Kitowicz*, Opis obyczajów za panowania Augusta III, t. I, Wrocław 2003; *H.R. Klecatsky, T. Öhlinger*, Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Österreichischen Gesetze 1984, 1a. Band; *W. Klonowiecki*, Odbudowa sądownictwa administracyjnego, ST 1999, Nr 5; *Z. Kmiecik*, Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1998, Nr 5; *tenże*, Głosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, Głosa 2007, Nr 1; *tenże*, Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004; *tenże*, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010; *tenże*, Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich, Warszawa 1997; *tenże*, Recenzja podręcznika: *L. Żukowski, R. Sawula*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Warszawa 2001, PiP 2001, Nr 6; *tenże*, Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii, PiP 2002, Nr 9; *tenże*, Trybunały administracyjne w Zjednoczonym Królestwie (system jurysdykcji po zmianach ustawodawstwa w 2007 r.), ZNSA 2011, Nr 3; *tenże*, Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze, Warszawa 1995; *tenże*, Zarys teorii postępowania administracyjnego, Warszawa 2014; *Z. Kmiecik, M. Stahl*, Jaki model sądownictwa administracyjnego?,

ST 1999, Nr 6; *M. Kober*, Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP, Casus 2000, Nr 15; *F. Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986; *A. Korzeniowska*, w: Postępowanie administracyjne w Europie (red. *Z. Kmiecik*), Kraków 2005; *taż*, Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002; *A. Krawczyk*, Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, PiP 2013, Nr 4; *M. Krzymkowski*, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Poznań 2011; *M. Kulesza*, Klauzula generalna i zakres wyłączeń. Przed nowelizacją przepisów o NSA, Gazeta Prawnicza 1989, Nr 7; *J.S. Langrod*, Kontrola administracji. Studja, Warszawa 1929; *tenże*, Nowe prądy w sądownictwie administracyjnym (na marginesie ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym), Lwów 1936; *tenże*, O tzw. milczeniu władzy, Kraków–Warszawa 1939; *tenże*, Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym oraz Projekt ustawy o postępowaniu sądowniczym, w: *W.L. Jaworski*, Projekt konstytucji, Kraków 1928; *tenże*, Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego, ST 1999, Nr 5 (przedruk z GA 1946, październik–listopad); *tenże*, Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce, Warszawa 1925; *F. Lehne*, Rechtsschutz im öffentlichen Recht. Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof, w: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, t. II, Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975; *J. Litwin*, Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego, PiP 1965, Nr 10; *tenże*, Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury, NP 1956, Nr 10; *F. Longchamps de Bérier*, Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy, Wrocław 2001; *T. Maciejewski*, Historia administracji, Warszawa 2002; *W. Maisel*, Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 1976; *S. Majewski*, Reforma sądownictwa administracyjnego – rozsądne rozwiązanie, Casus 2002, Nr 2; *D. Malec*, Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939. Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce, w: XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce (red. *M. Sawicka-Jezerczuk*), Warszawa 2005; *tenże*, Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa, Warszawa–Kraków 1999; *tenże*, Z dziejów Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–1939. Uchylenie zaskarżonych decyzji administracyjnych z powodów formalnych, w: Szkice z dziejów ustroju i prawa. Poświęcone pamięci Ireny Malinowskiej-Kwiatkowskiej (red. *M. Kwiecień, M. Malecki*), Kraków 1997; *J. Malec, D. Malec*, Historia administracji i myśli administracyjnej, Kraków 2000; *J. Malecki*, O ciągłości konstrukcji podatkowych w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005 (red. *J. Góral, R. Hauser, J. Trzczyński*), Warszawa 2005; *A. Marczewski*, O wojewódzkich sądach administracyjnych, GAiPP 1924, Nr 47; *K. Markiewicz*, Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda, w: Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego, t. II (red. *J. Gudowski, K. Weitz*), Warszawa 2011; *C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca*, Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej, Casus 2006, Nr 40; *M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński*, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Warszawa 2009; *P. Mikuli*, Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii, ZNSA 2006, Nr 2; *T. Modeen*, Vorbilder des Obersten Verwaltungsgericht in Finnland – Vergleichende Darstellung der Entwicklung zur Entstehung von obersten Verwaltungsgerichten in Finnland und Schweden, w: Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes (red. *F. Lehne, E. Loebenstein, B. Schimetschek*), Wien–New York 1976; *A. Mogilnicki*, Sądy administracyjne, Warszawa 1900; *M. Mokrzycki*, Nowa ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, R.Pr. 1996, Nr 1; *W. Morawski*, Zagadnienie kontroli administracji, PiP 1947, Nr 1; *P. Oberndorfer*, Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Linz 1983; *E. Ochendowski*, Postępowanie administracyjne i sądownicze. Wybór orzecznictwa, Toruń 1997; *W. Ogris*, Karl Freiherr von Lemayer – Leben und Wirken, w: Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes (red. *F. Lehne, E. Lo-*

ebenstein, B. Schimetschek), Wien–New York 1976; T. Olechowski, Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis, OJZ 1999, Nr 16; W. Piątek, Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego, RPEiS 2009, Nr 4; P. Pietrasz, Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi *de lege ferenda*, w: Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa (red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz), Białystok 2012; M. Pietrzak, Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej, CPH 1981, Nr 1; S. Płaza, Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. 3, Okres międzywojenny, Kraków 2001; Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu (red. Z. Kmiecik), Warszawa 2015; S. Prutis, D.R. Kijowski, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a model postępowania administracyjnego (uwagi *de lege ferenda*), Casus 1998, Nr 7; Przekłady Aktów Prawnych. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2001, Nr 5, Francja; P. Sarnecki, Zagadnienia samorządu sędziowskiego, w: Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego, Warszawa 2007; W. Sawczyn, Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010; W. Sawczyn, A. Skoczylas, O aktualności projektów Profesora Jerzego Langroda dotyczących sądowej kontroli administracji, w: Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda (red. J. Niczyporuk), Paryż 2011; J. Sawicki, Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Warszawa 1924; W. Siedlecki, Stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, PiP 1981, Nr 2; A. Skoczylas, Instytucje ujednociające orzecznictwo w projektach ustaw o sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane), w: Polski model sądownictwa administracyjnego (red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz), Lublin 2003; *tenże*, Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce, Iustitia 2011, Nr 4; *tenże*, Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie, PiP 2012, Nr 10; *tenże*, Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane zagadnienia), w: B. Adamiak, M. Jaśkowska, M. Kamiński (i in.), Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich. 13–16 maja, Wisła–Czarne, Warszawa 2012; *tenże*, Uwzględnienie skargi przez NSA a moc wiążąca postanowień, RPEiS 2002, Nr 3; K. Sobierski, Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii, ZNSA 2006, Nr 1; J. Starościk, Prawo administracyjne, Warszawa 1978; W. Steiner, Das Projekt „zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit“, w: Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (red. A. Janko, D. Leeb), Wien 2013; P. Stelkens, H.J. Bonk, K. Leonhardt, Verwaltungsverfahrgesetz Kommentar, München 1983; M. Supperstone, L. Knapman, Administrative Court Practice, Oxford 2008; M. Sychowicz, Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad Naczelnym Sądem Administracyjnym, NP 1986, Nr 7–8; Z. Szonert, Nowy model sądownictwa administracyjnego, Pal. 1997, Nr 3–4; *tenże*, Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych, w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005 (red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński), Warszawa 2005; S. Szuster, Koncepcja merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, Kraków 2009 (niepubl. praca doktorska, WPiA UJ); W. Szware, Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym, AUMCS 1988, t. XXXV; J. Śliwiński, W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, GAiPP 1925, Nr 28; J. Świątkiewicz, Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005 (red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński), Warszawa 2005; *tenże*, Sądownictwo administracyjne w Polsce *de lege ferenda*, PiP 1993, Nr 10; J.P. Tarno, Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego, Warszawa 1999; *tenże*, Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym (na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego), Casus 2004, Nr 33; *tenże*, Związanie oceną prawną zawartą w wyroku sądu administracyjnego, ATDP 2011, Nr 4; J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Sądowa kontrola administracji, Warszawa 2006; The legal review of administrative decision. The respective

role of administrative & civil or penal courts & their relationship, XVth colloquium of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, Stockholm 15–17 June 1998, [http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/united\\_kingdom.pdf](http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/united_kingdom.pdf); C.H. Ule, H.W. Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1990; G. Vedel, *Droit administratif*, Paris 1973; Verfahren vor dem VfGH und vor dem VwGH (Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof) (red. R. Machacek), Wien 2000; S. Wach, Prawo obywatela do Sądu Administracyjnego a dostępność tego sądu – Uwagi na tle przygotowań do utworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w: *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej* (red. J. Ślugocki), Szczecin 2003; H. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford 2004; R. Walter, *Kassatorische oder reformatorische Entscheidung?*, w: *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100 jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes* (red. F. Lehne, E. Loebensteina, B. Schimetscheka), Wien–New York 1976; R. Walter, H. Mayer, *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*, Wien 1991; S. Waltoś, Recenzja książki R.A. Stefańskiego, „Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych”, PiP 2002, Nr 6; E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego. Metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936; M. Wilbrandt-Gotowicz, Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego, PiP 2007, Nr 5; P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984; T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983; *Zasady podstawowe polskiej konstytucji* (red. W. Sokolewicz), Warszawa 1998; S. Zawadzki, Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Doświadczenia i perspektywy. Materiał na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990; A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1980, Nr 4; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka, administracja, samorząd* (red. H. Olszewski, B. Popowska), Poznań 1997; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2010 (reprint wydania z 1959 r.); *tenże*, *Polskie sądownictwo administracyjne (Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, KSP 1993–1994, Nr 26–27; *tenże*, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993, Nr 1–2; *tenże*, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005* (red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński), Warszawa 2005; *tenże*, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, 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.

## § 1. Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich

- 1 Zdaniami J. Starościaka punktem wyjścia utworzenia sądowej kontroli administracji było dążenie do powołania szczególnej instytucji zapewniającej ochronę praw podmiotowych jednostki. Później instytucja ta zaczęła być postrzegana także jako forma zabezpieczenia obiektywnego porządku prawnego<sup>1</sup>. J. Borkowski podkreśla, iż trady-

<sup>1</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne w zarysie*, s. 225 oraz J. Starościak, *Prawo administracyjne*, s. 372.

cja sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich jest długa – jednak „brakowało ciągłości i jednolitości rozwiązań legislacyjnych, co nie sprzyjało utrwaleniu się w praktyce legislacyjnej i świadomości społecznej jednego modelu sądowej kontroli administracji i przypisaniu mu trwałej wartości w kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej”<sup>2</sup>.

M. Buszyński podkreśla, iż w Polsce w okresie przedrozbiorowym nie doszło do stworzenia sądownictwa administracyjnego<sup>3</sup>. Inni badacze wskazują jednak, że jego tradycja jest starsza, i doszukują się genezy sądownictwa administracyjnego w pewnych instytucjach pokrewnych, służących do rozstrzygania sporów administracyjnych. Przykładowo J. Borkowski wskazywał, że taką rolę pełniły powoływane od 1613 r. niestałe komisje do spraw kontroli skarbu państwa (przez odbywające się za czasów polskiej demokracji szlacheckiej – sejmy walne), które były nazywane – od ich siedziby – komisją radomską<sup>4</sup>. W 1717 r. została ona przekształcona w stały Trybunał Skarbowy, wyposażony w uprawnienia sądowe<sup>5</sup>. Z uwagi na właściwość do rozpoznawania sporów w procedurze sądowej można mówić o Trybunale Skarbowym z siedzibą w Radomiu, że był to pierwszy polski sąd administracyjny, choć zaznacza się, iż nie można znaleźć śladów bezpośredniego wpływu tego organu na sądownictwo administracyjne funkcjonujące na ziemiach polskich w XIX w.<sup>6</sup> Według A. Jakiewicza natomiast początki sądownictwa administracyjnego można wiązać także z tzw. kolegialnymi organami administracyjno-sądowymi, do których należały: „Komisja Skarbu Koronnego (1764–1794), Komisja Wielka Wojskowa (1764–1776), a następnie Departament Wojskowy Rady Nieustającej (1776–1788) oraz Komisja Wojskowa Obojga Narodów (1788–1793), a także Komisja Edukacji Narodowej (1773–1795)”<sup>7</sup>.

Samo pojęcie sądownictwa administracyjnego pierwszy raz pojawiło się w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22.7.1807 r., przetransponowane zostało na polski grunt wprost z Francji<sup>8</sup>. M. Krzymkowski zaznacza jednak, że pojęcie to nie odpowiadało w pełni obecnemu jego rozumieniu, ponieważ obejmowało przede wszystkim spory

<sup>2</sup> J. Borkowski, Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego, s. 4; zob. też *tenże*, Model normatywny, s. 7–25.

<sup>3</sup> M. Buszyński, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 62.

<sup>4</sup> J. Borkowski, Sądownictwo administracyjne, s. 13.

<sup>5</sup> W jego właściwości pozostawały przede wszystkim sprawy rozliczenia z pobranych sum skarbowych, zwolnień od podatku z powodu klęsk żywiołowych bądź zniszczeń wojennych, dokonywania wyboru formy poboru takich podatków jak akcyza, czopowe, tabaczne. Zajmował się on również niektórymi sprawami wojskowymi o wyraźnych cechach sporu administracyjnego. Były to np. skargi właścicieli dóbr na szkody wyrządzone przez wojsko, skargi z powodu zaległości w wypłacie żołdu czy też skargi na degradację i pomijanie w awansach wojskowych. Zob. J. Borkowski, Sądownictwo administracyjne, s. 14. Barwny opis funkcjonowania komisji radomskiej przedstawia natomiast J. Kitowicz. Wskazał on m.in., że: „jeżeli kto z obywateli nie zapłacił podatku z dóbr swoich jakiej chorągwi lub regimentowi należącego i nie było sposobu przez egzekucyjną żołnierską – raz i drugi daną, wymęczyć go ze wsi i od szlachcica, tu go pozywano, a przewiódłszy zupełny proces, zadłużoną posesyją zajeżdżano, która (...) stawała się dziedzictwem chorągwi lub regimentu, dziedzic zaś wygnaniem”. Zob. J. Kitowicz, Opis obyczajów, s. 249. Był to dotkliwy sposób egzekucji administracyjnej, nieznanym dzisiejszemu ustawodawstwu.

<sup>6</sup> J. Borkowski, Sądownictwo administracyjne, s. 14.

<sup>7</sup> A. Jankiewicz, Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce, s. 13.

<sup>8</sup> J.S. Langrod wskazuje wyraźnie, że organizacja tego sądownictwa opierała się najzupełniej, aż do najdrobniejszych szczegółów, na wzorcach francuskich. Ustrój francuski wprowadzono „jednym pociągnięciem pióra”, co odnosiło się do całego ówczesnego ustroju administracyjnego w Księstwie. Zob. J.S. Langrod, Zarys sądownictwa administracyjnego, s. 171–172.

majątkowe między obywatelem a państwem. Ponadto „organy rozstrzygające spory administracyjne były częścią administracji”, nie było gwarancji nieusuwalności członków tych organów, a orzeczenia drugoinstancyjne były zatwierdzane przez głowę państwa<sup>9</sup>.

- 4 Podobnie jak we Francji, stworzono rady prefekturalne, stanowiące sądy I instancji, oraz Radę Stanu – jako sąd odwoławczy od orzeczeń sądów pierwszoinstancyjnych. Działalność rad prefekturalnych (tworzonych w departamentach) nie była oparta na unormowaniach proceduralnych, a postępowanie kształtowało się m.in. na podstawie orzecznictwa sądu II instancji (Rady Stanu)<sup>10</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż Rada Stanu w niektórych sprawach orzekała jako sąd jednoinstancyjny<sup>11</sup>. W nauce podkreśla się, że „najistotniejszą różnicą w porównaniu do rozwiązań przyjętych w napoleońskiej Francji, było to, iż w Księstwie Rada Stanu nie uzyskiwała kompetencji do rozpoznawania skarg obywateli na nadużycia władzy przez administrację (*recours pour excès de pouvoir*)”<sup>12</sup>. Do spraw sporno-administracyjnych zaliczano m.in. prośby osób prywatnych o zwolnienie od podatków lub innych ciężarów publicznych w szczególnych okolicznościach, spory administracji z dzierżawcami dóbr publicznych, spory związane z korzystaniem z dróg publicznych, ulic, spławnych rzek, kanałów, mostów<sup>13</sup>.
- 5 Rada Stanu stanowiła początkowo z racji składu również Radę Ministrów. Później wprowadzono do niej liczną grupę radców stanu, z kolei fachowe czynności pomocnicze powierzono referendarzom. Rada Stanu miała swoją procedurę, unormowaną dekretem z 10.9.1810 r. Nie była ona pozbawiona luk, z konieczności wypełnianych następnie przez orzecznictwo. Jej kompetencja obejmowała rozstrzyganie odwołań od orzeczeń rad prefekturalnych oraz spory wynikłe na tle umów rządu z osobami prywatnymi, o ile dotyczyły one potrzeb państwa. Przy wnoszeniu skargi obowiązywał przymus adwokacki. Rada Stanu orzekała przy tym nie tylko kasacyjnie, lecz również reformatoryjnie<sup>14</sup>. A. Mogilnicki podaje, że wyroki wydane przez Radę Stanu podlegały zaskarżeniu tylko w dwóch przypadkach: jeżeli podany dokument był fałszywy lub jedna ze stron ukryła dokument mogący mieć stanowczy wpływ na wydanie wyroku<sup>15</sup>.
- 6 Konstytucja Królestwa Kongresowego z 15.11.1815 r.<sup>16</sup> nie wprowadziła istotnych zmian do organizacji sądownictwa administracyjnego, ponieważ zmieniały się przede wszystkim nazwy poszczególnych instytucji sądowych. W okresie Królestwa Polskiego, w 1816 r. zniesiono Radę Stanu oraz rady prefekturalne, a w ich miejsce utworzono tzw. delegację administracyjną (jej członkowie byli powoływani przez namiestnika) oraz komisje wojewódzkie, których kompetencje w 1837 r. przeszły na Rządy Gubernialne. W 1822 r. przywrócono Radę Stanu. Działała ona do 1842 r., kiedy to ukazem z 26 marca jej kompetencje jako organu II instancji przeszły na ogólne zebranie IX i X

<sup>9</sup> M. Krzymkowski, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, s. 197–198, zob. też powoływaną tam literaturę, a zwłaszcza H. Izdebski, Historia administracji, s. 80 oraz *tenże*, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim, s. 145.

<sup>10</sup> E. Frankiewicz, Sądownictwo administracyjne, s. 36.

<sup>11</sup> M. Buszyński, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 62.

<sup>12</sup> M. Krzymkowski, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, s. 197 oraz H. Izdebski, Historia administracji, s. 80.

<sup>13</sup> J. Borkowski, Sądownictwo administracyjne, s. 15.

<sup>14</sup> H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim, s. 123.

<sup>15</sup> A. Mogilnicki, Sądy administracyjne, s. 165.

<sup>16</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815 r., t. I, s. 1–103.



warszawskiego departamentu Senatu Rządzącego. Departamenty te orzekały jednak zgodnie z procedurą obowiązującą przed Radą Stanu. Ponowne powołanie Rady Stanu nastąpiło w 1861 r., jednak po powstaniu styczniowym została ona zniesiona ukazem z 10.3.1867 r., a jej kompetencje przeszły na rzecz I departamentu Senatu Rządzącego w Petersburgu<sup>17</sup>. *W. Witkowski* podkreśla, iż niejednorodność przepisów regulujących właściwość sądów administracyjnych powodowała, iż w dużej mierze ustalanie zasad sądownictwa administracyjnego następowało w drodze orzecznictwa sądów wyższej instancji. Największe znaczenie miały tu wyroki pierwszych sądów administracyjnych Królestwa Polskiego – Delegacji Administracyjnej i Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu. Zdaniem tego autora „Rada Stanu Księstwa Warszawskiego sądziła zbyt krótko, by jej orzeczenia nabrały cech stałości”<sup>18</sup>.

Sądownictwo administracyjne w tamtym okresie w znaczny sposób odbiegało od jego dzisiejszego kształtu. Sądy I instancji w swojej organizacji w niewielkim stopniu odróżniały się od organów administracji ogólnej. Co prawda rady prefekturalne były ciałami organizacyjnie odrębnymi od organów administracji departamentowej, jednak przewodniczył im w pierwszej kolejności prefekt. Dopiero podczas jego nieobecności występował najstarszy radca. Rządy gubernialne i komisje wojewódzkie działały natomiast również w sprawach administracyjnych. Rozdział sądownictwa administracyjnego i administracji nie był zupełny również pod względem funkcjonalnym. Rada prefekturalna była jednocześnie organem doradczym prefekta w sprawach egzekucyjnych. W latach 1809–1866 sędziowie I i II instancji nie mieli zagwarantowanej niezawisłości, spora ich część pracowała również w administracji. W okresie Księstwa Warszawskiego wyroki sądowe formalnie zatwierdzał monarcha. Jak słusznie wskazuje *H. Izdebski*, dopiero z biegiem czasu punkt ciężkości przenosił się z przymiotnika „administracyjny” na rzeczownik „sądownictwo”<sup>19</sup>. Ponadto, jak już wspomniano, za czasów Księstwa i Królestwa nie wydano żadnych przepisów regulujących tok postępowania przed sądami administracyjnymi. Zaznacza się, iż w I instancji procedura całkowicie kształtowana była na podstawie praktyki poszczególnych sądów oraz orzecznictwa sądów II instancji. Zwracano przy tym uwagę na uprawnienia strony przejawiające się w prawie do wysłuchania. Z biegiem czasu wykształciły się zasady pisemności i tajności rozprawy, połączone z wymogiem oficjalności i przewodnictwem sędziowskim<sup>20</sup>.

Zdaniem *W. Witkowskiego* w orzecznictwie sądów administracyjnych starano się wykorzystać odpowiednie instytucje procedury cywilnej. Przepisy postępowania cywilnego nie były stosowane wprost, ale były one modyfikowane w kierunku zmniejszenia formalizmu oraz poprawienia szybkości procedury administracyjnej. Dowolność stosowania sądowej procedury cywilnej prowadziła do niejednorodności postępowań w poszczególnych sądach administracyjnych<sup>21</sup>. Można więc przyjąć, że model tej procedury nadal opierał się na wzorach francuskich, w których – jak zaznaczał *G. Vedel* – historycznie rzecz biorąc, rozwój sądownictwa administracyjnego nastąpił w ten sposób, że sędzia administracyjny „pozwał sobie” na niestosowanie regulacji Kodeksu postępo-

<sup>17</sup> *J.S. Langrod*, Zarys sądownictwa administracyjnego, s. 173–174.

<sup>18</sup> *W. Witkowski*, Sądownictwo administracyjne, s. 64.

<sup>19</sup> *H. Izdebski*, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim, s. 127–149.

<sup>20</sup> *E. Frankiewicz*, Sądownictwo administracyjne, s. 36.

<sup>21</sup> *W. Witkowski*, Sądownictwo administracyjne, s. 88–89.

wania cywilnego i w ogóle prawa prywatnego. W konsekwencji trzeba było ustanowić tzw. prawo pretorskie, które stanowiło prawo administracyjne<sup>22</sup>. Odpowiada to francuskiemu modelowi sądownictwa administracyjnego, w którym, jak zauważa *Y. Gaudemet*, nie obserwuje się tendencji do zwracania przez sędziów szczególnej uwagi na formalizm postępowania<sup>23</sup>.

- 9 *W. Witkowski* zaznacza jednak, iż sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, mimo początkowo znacznej niejednorodności, wykształciło ostatecznie, pod koniec omawianego okresu, swoistą procedurę sądowniczą<sup>24</sup>. W omawianym modelu na tym właśnie polega tzw. twórcza rola sądownictwa administracyjnego (które np. tworzy nowe instytucje prawne albo ustala określoną wykładnię prawa)<sup>25</sup>.
- 10 W zaborze pruskim sądownictwo administracyjne zostało wprowadzone w latach 1872–1883 poprzez szereg aktów ustawodawczych (wraz z reorganizacją administracji ogólnej)<sup>26</sup>. Pierwszą instancję stanowiły wydziały powiatowe, natomiast II (a w niektórych sprawach I) – obwodowe sądy administracyjne (*Bezirksverwaltungsgerichte*). Orzekały one z udziałem „czynnika obywatelskiego”, lecz były w znaczący sposób powiązane osobowo i organizacyjnie z organami administracji<sup>27</sup>. Najwyższą instancję stanowił Wyższy Sąd Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*) w Berlinie, złożony wyłącznie z sędziów zawodowych<sup>28</sup>.
- 11 Na polskie sądownictwo administracyjne XX w. istotny wpływ miało natomiast ustawodawstwo funkcjonujące w zaborze austriackim<sup>29</sup>. Sądowa kontrola administracji miała tam bogatą tradycję. Należy bowiem zauważyć, że ustawą z 22.10.1875 r. utworzono w Austrii jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne w postaci Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*) z siedzibą w Wiedniu. Trybunał ten złożony był całkowicie z sędziów zawodowych (mianowanych dożywotnio)<sup>30</sup>. Należy również podkreślić, że dla części ziem polskich należących do Królestwa Węgier właściwy był Trybunał Administracyjny w Budapeszcie (od 1896 r.)<sup>31</sup>.

<sup>22</sup> *G. Vedel*, Droit administratif, s. 62–63 oraz *W. Brzeziński*, Sądowa kontrola administracji we Francji, s. 148.

<sup>23</sup> *Y. Gaudemet*, Les méthodes du juge administratif, s. 42.

<sup>24</sup> *W. Witkowski*, Sądownictwo administracyjne, s. 89.

<sup>25</sup> Zob. *J.-M. Aubry*, *J.-B. Aubry*, Institutions administratives, s. 315 i n.; zob. też *W. Brzeziński*, Sądowa kontrola administracji we Francji, s. 164.

<sup>26</sup> Ordynacją powiatową z 13.12.1872 r. (*Kreisordnung*), ustawą z 3.7.1875 r. o ustroju sądownictwa administracyjnego, ustawą z 30.7.1883 r. o ogólnym zarządzie kraju, ustawą z 1.8.1883 r. o właściwości władz administracyjnych. Spis tych aktów zawiera praca: *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 62; zob. też *J. Malec*, *D. Malec*, Historia administracji, s. 235 oraz *W. Szware*, Model pruskiego sądownictwa administracyjnego, s. 75–96.

<sup>27</sup> Tylko w skład obwodowych sądów administracyjnych wchodził sędzia państwowy – zob. *J. Malec*, *D. Malec*, Historia administracji, s. 235 oraz *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 63.

<sup>28</sup> *W. Maisel*, Wojewódzkie sądy administracyjne, s. 22 oraz *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 63.

<sup>29</sup> Zwraca na to szczególną uwagę *Z. Janowicz*, Nowe prawo procesowe, s. 26 oraz *tenże*, Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych, s. 2.

<sup>30</sup> Trybunał orzekał więc bez udziału czynnika społecznego – zob. *M. Buszyński*, O reformę sądownictwa administracyjnego, s. 63.

<sup>31</sup> *J.S. Langrod*, Zarys sądownictwa administracyjnego, s. 154 i n., 161 i n. oraz *J. Borkowski*, Dziedzictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego, s. 2.

Zdaniem *W. Ogrisa* podstawową koncepcję sądownictwa administracyjnego w Austrii nakreślili w II połowie XIX w. *K. Freiherr von Lemayer* oraz *J. Unger*<sup>32</sup>. Kamieniem milowym w rozwoju austriackiego postępowania sądownoadministracyjnego były dwa akty prawne – Ustawa Konstytucyjna z 21.12.1867 r. o zakresie władzy sędziowskiej (w szczególności art. 15) oraz implementująca jej unormowania ustawa z 22.10.1875 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. *R. Walter* i *H. Mayer* zwracają jednak uwagę, iż również inne uchwalone w owym czasie akty prawne miały ogromny wpływ na ustanowienie instytucji gwarantujących praworządne działanie administracji. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. *Dezemberverfassung* z 1867 r., a więc ustawę zasadniczą o reprezentacji państwa, ustawę o powszechnych prawach obywateli, ustawę zasadniczą o ustanowieniu Trybunału Państwa, a także wymienianą już ustawę o zakresie władzy sędziowskiej oraz ustawę o wykonywaniu władzy rządowej. Powołano też dwa organy ochrony prawnej – Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny. Trybunał Administracyjny rozpoczął swoją działalność dopiero w 1876 r. (pierwsze zaskarżone rozstrzygnięcie wpłynęło 26.10.1876 r.), natomiast Trybunał Państwa zaczął działać już od 1869 r.<sup>33</sup>

Zgodnie z § 6 cytowanej ustawy o zakresie władzy sędziowskiej Trybunał Administracyjny powołano do uchylania rozstrzygnięć organów administracji obarczonych poważnymi brakami proceduralnymi.

Wydaje się, iż na wzrost znaczenia Trybunału wpłynął brak skodyfikowanej procedury administracyjnej, ponieważ organy administracji, opierając się na zasadach wypracowanych przez orzecznictwo, unikały uchylania swoich rozstrzygnięć<sup>34</sup>.

Należy zaznaczyć, iż w sprawach administracyjnych pewne kompetencje miał też utworzony ustawą zasadniczą z 21.12.1867 r. Trybunał Państwa<sup>35</sup>. Rozgraniczenie zakresu właściwości Trybunału Państwa i Trybunału Administracyjnego było jednak nieźmiernie trudne i powodowało dość częste spory kompetencyjne<sup>36</sup>.

## § 2. Najwyższy Trybunał Administracyjny w II Rzeczypospolitej

Kolejny etap historii polskiego sądownictwa administracyjnego wiąże się z dziejami II Rzeczypospolitej. Wskazuje się, że z powodów pragmatycznych państwo polskie było zmuszone chwilowo recypować instytucje stworzone przez zaborców, odkładając niezbędne reformy na później<sup>37</sup>. Udokumentowaniem zakresu odmienności istniejących w trzech państwach zaborczych jest różnorodność regulacji odnoszących się do sądownictwa administracyjnego. W zaborze rosyjskim nie istniało ono w ogóle, w zaborze austriackim było jednoinstancyjne, natomiast w zaborze pruskim trójinstancyjne.

<sup>32</sup> *W. Ogris*, *Karl Freiherr von Lemayer*, s. 27–8; zob. też *F. Lehne*, *Rechtsschutz im öffentlichen Recht*, s. 713.

<sup>33</sup> *R. Walter*, *H. Mayer*, *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*, s. 8 oraz *A. Dziadzio*, *Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny*, s. 113–115.

<sup>34</sup> *R. Walter*, *H. Mayer*, *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*, s. 8.

<sup>35</sup> *J.S. Langrod*, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, s. 157.

<sup>36</sup> *A. Dziadzio*, *Trybunał Państwa i Trybunał Administracyjny*, s. 113–127.

<sup>37</sup> *J.S. Langrod*, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, s. 176.