

Robert Suwaj

Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 199-214

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Robert Suwaj
Uniwersytet w Białymstoku

Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego

Pojęcie „judycjalizacja” postępowania administracyjnego po raz pierwszy pojawiło się w literaturze przy okazji prac nad amerykańską federalną ustawą o postępowaniu administracyjnym z czerwca 1946 r. Przyjęto wtedy założenie, że działania administracji, które mogą mieć charakter bądź to prawotwórczy, bądź też wykonawczy, powinny być podejmowane w oparciu o procedury formalne dostosowane do wzorców kontrydiktoryjnego postępowania charakterystycznego dla sądów¹. Pojawiła się więc potrzeba takiego usądowienia postępowania administracyjnego, które pozwalałoby wymagać od organów administracyjnych, aby działały tak jak sądy w ich wewnętrznym funkcjonowaniu oraz podlegały sądowej kontroli zgodności ich działań z przepisami i zasadami dla nich ustalonymi. Ówczesne rozumienie terminu „judycjalizacja postępowania administracyjnego” wymagało przyjęcia założenia, że jest to działanie polegające z jednej strony na sformalizowaniu postępowania administracyjnego i nadaniu mu cech procesu sądowego, a z drugiej strony – na sądowej kontroli legalności działań organu administracyjnego².

Przedmiotem niniejszego opracowania postanowiłem uczynić kwestię sądowej kontroli działań administracji jako przejawu usądowienia postępowania administracyjnego³.

¹ V.M. Barnett Jr., *Reviewed work(s): "The Federal Administrative Procedure Act and the Administrative Agencies: Proceedings of an Institute Conducted by the New York University School of Law on February 1-8, 1947" by George Warren, "Public Administration Review"*, Spring 1948, t. 8, nr 2, s. 126.

² Ibidem, s. 127.

³ Rozważania dotyczące stopnia sformalizowania postępowania administracyjnego i nadania mu cech procesu sądowego są przedmiotem monografii R. Suwaja, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

W celu wprowadzenia do problematyki oraz pełniejszego zaprezentowania zakresu i form sądowej kontroli administracji zostanie dokonana syntetyczna prezentacja przyczyn poddania działań administracyjnych kontroli sądowej, jej współczesnych modeli, a także europejskich standardów i współczesnych tendencji w sposobie orzekania w sprawach administracyjnych.

1. Przyczyny poddania kontroli sądowej działań administracji

Zagadnienie przyczyn poddania kontroli sądowej działań administracji publicznej jest dość skomplikowane. Można na nie spojrzeć z kilku punktów widzenia i każdy z nich odłoni nam inne przyczyny, które łączą się w dość obszerny katalog. Po pierwsze, wskazać należy ideę państwa prawnego i gwarancje ochrony praw jednostki przed działaniami administracji publicznej. Realizację ochrony praw jednostki mógł zapewnić system kontroli działań administracji, którego istotnym elementem stała się sądowa kontrola administracji, realizowana w różnych krajach na różne sposoby – czy to przez sądy powszechne, czy przez wyspecjalizowane sądy administracyjne. Z ideą państwa prawnego wiąże się też zagadnienie poddania działań administracji prawu. Podkreślano bowiem, że aktywność państwa w ramach tradycji absolutystycznych oraz ogromu przekazanych jej kompetencji była szczególnie podatna na krzewienie się bezprawia⁴. Stąd szczególnie rola sądownictwa w zapewnieniu bezstronnej kontroli stosowania prawa przez administrację, która dziś jest powszechna w państwach demokratycznych, gdzie zgodnie z zasadą praworządności działalność organów władzy publicznej jest możliwa wyłącznie na podstawie obowiązującego prawa i w jego granicach (art. 7 Konstytucji RP). Chodzi oczywiście zarówno o obowiązujące prawo ustrojowe, materialne, jak i procesowe.

Kolejna ważna kwestia, leżąca u podstaw poddania działań administracji sądowej kontroli, wiąże się z przyjęciem kontradyktoryjności postępowania sądowego jako najlepszej formuły pozwalającej na zrównanie sytuacji stron spornych interesów przed sądem. Z założenia bowiem wskazywano na zasadniczą nierównowagę interesu publicznego i prywatnego, wynikającą z wagi i zakresu korespondujących ze sobą praw i obowiązków państwa i jednostki, a postępowanie przed sądem stawało się najwyższą gwarancją harmonii tych interesów, podporządkowanych na równi idei legalności⁵.

Istotne znaczenie sądowej kontroli działań administracji publicznej należy przypisać również kwestii zapewnienia prawnych gwarancji

⁴ Por. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, (reprint), Kraków 2003, s. 315.

⁵ Ibidem oraz cytowani tam autorzy.

działań samorządu terytorialnego w systemie administracji zdecentralizowanej i zdekoncentrowanej. Aktualnie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym⁶ daje prawo gminie, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, do zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia organu nadzorczego.

2. Europejskie standardy sądowej kontroli administracji

Podstawy zasad działalności sądowej w dokumentach unijnych można odnaleźć już w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷, gdzie w art. 6 zapewniono każdemu prawo do rzetelnego procesu sądowego przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach mogących doprowadzić do powstania należności pieniężnych. Z treści art. 6 Konwencji nie wynika wprawdzie wprost wymóg sądowej kontroli aktów administracyjnych, jednak przepis ten często stosuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do spraw uważanych w krajowych porządkach prawnych za sprawy administracyjne⁸.

W kwestii sądowej kontroli działań administracji szczegółowo wypowiada się Komitet Ministrów Rady Europy w rekomendacji nr 20 z 2004 r.⁹ w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, stanowiąc o standardach minimum sądownictwa administracyjnego¹⁰. Rekomendacja ta stanowi zwieńczenie dorobku Rady Europy i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego sądowej kontroli aktów administracyjnych¹¹.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że w rekomendacji uwzględniono różnorodność modeli sądownictwa administracyjnego w krajach europejskich, co spowodowało przyjęcie szerokiej definicji pojęcia „sąd administracyjny”, przez który rozumie się zarówno sądy działające wyłącznie w zakresie rozpoznawania skarg na akty administracyjne, jak i sądy powszechne, jeśli posiadają w tym zakresie kompetencje. Rekomendacja nie ma jednak zastosowania do kontroli sprawowanej przez sąd konstytucyjny, pojęcie zaś kon-

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁷ Zatwierdzona przez Radę Europy 4 listopada 1950 r. w Rzymie, weszła w życie w 1953 r., ratyfikowana przez Polskę w 1992 r.

⁸ Por. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12, s. 21–22.

⁹ 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 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁰ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4, poz. 13, s. 133.

¹¹ Prezentacja tego dorobku zob. J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnej*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 15–38.

troli sądowej obejmuje ocenę zgodności z prawem aktu administracyjnego i zastosowanie odpowiednich środków¹².

Po drugie, w sposób bardzo szeroki w rekomendacji rozumie się pojęcie aktu administracyjnego, przyjmując, że będzie nim każdy akt administracji publicznej „wydany w wykonaniu obowiązków publicznych, zarówno indywidualny, jak i normatywny, który może naruszać prawa lub interesy osób fizycznych i prawnych, a także stan bezczynności, gdy organ zaniecha działania, będąc do niego zobowiązany, albo odmawia podjęcia czynności na żądanie”¹³.

Po trzecie wreszcie, podkreślić należy, że równie szerokie jest rozumienie przez Komitet Ministrów podlegającego ochronie sądowej pojęcia „bezprawność”, przez którą rozumie się zarówno niezgodność z prawem, wspomnianą już bezczynność organu oraz naruszenie prawem chronionego interesu¹⁴.

Wśród standardów zaproponowanych w rekomendacji są m.in.:

- a) rozpoznawanie sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd,
- b) kontrydiktoryjność postępowania sądowego i równość stron,
- c) obowiązek szczegółowego uzasadniania orzeczeń,
- d) prawo strony do wniesienia środka odwoławczego od wyroku sądowego przynajmniej w „sprawach ważniejszych”¹⁵.

Odnosząc powyższe standardy, stanowiące zalecenia do zastosowania w porządkach prawnych krajów Wspólnoty Europejskiej, do krajowego systemu prawnego sądowej kontroli administracji publicznej, należy wskazać na pełną zgodność rozwiązań krajowych z zaleceniami rekomendacji. Nie budzą wątpliwości kwestie niezawisłości sądów administracyjnych, gwarantowanej przez Konstytucję RP w art. 10 ust. 2, art. 173 i art. 175 ust. 1. Rozwiązania w zakresie bezstronności są realizowane w przepisach o wyłączeniu sędziego¹⁶. Kontrydiktoryjność postępowania gwarantują rozwiązania przyjęte w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), dające prawo każdej stronie do wyrażania stanowiska w sprawie oświadczeń i dowodów prezentowanych przez stronę przeciwną, co może przyjmować formę odpowiedzi na skargę (art. 54 § 2 p.p.s.a.), odpowiedzi na skargę kasacyjną (art. 179 p.p.s.a.) oraz czynnego udziału w rozprawie (zgodnie z art. 106 § 2 p.p.s.a. strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia; strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków; przewodniczący udziela głosu pozostałym stronom według ustalonej przez siebie kolejności).

¹² Pkt A.2. rekomendacji i pkt 18–25 memorandum wyjaśniającego.

¹³ Pkt A.1.a–b rekomendacji oraz pkt 12–17 memorandum wyjaśniającego.

¹⁴ H. Izdebski, op. cit., s. 133.

¹⁵ Ibidem, s. 135.

¹⁶ Rozdz. 5 dz. I ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Uzasadnienie wyroku sąd sporządza, co do zasady, w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym (art. 141 § 1 p.p.s.a.). Natomiast w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku (art. 141 § 2 p.p.s.a.). Niezależnie od tego, czy uzasadnienie jest sporządzane z urzędu, czy na wniosek strony, powinno ono zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania.

Model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, funkcjonujący w polskim porządku prawnym od 1 stycznia 2004 r., również spełnia zalecenia rekomendacji w zakresie prawa do wniesienia środka odwoławczego od wyroku sądowego, choć – jak podkreśla się w doktrynie – istnieją wątpliwości, czy jedynie kasacyjny charakter kontroli sądowej w pełni realizuje ochronę praw jednostki¹⁷.

Z uzasadnienia do rekomendacji wynika również, że podstawowe jej założenie opiera się na efektywności rozstrzygnięcia, sprowadzającej się nie tylko do usunięcia stanu niezgodności aktu z prawem, ale do doprowadzenia do stanu zgodności aktu z prawem. W konsekwencji przyjmuje się możliwość podejmowania zarówno orzeczeń o charakterze reformatoryjnym, jak i kasatoryjnym oraz formułuje się wymóg wyposażenia sądu administracyjnego w prawo zasądzenia odszkodowania w związku z powstaniem szkody wynikającej z wydania wadliwego aktu administracyjnego¹⁸.

3. Modele sądowej kontroli administracji

Na problem modeli sądowej kontroli administracji można spojrzeć z punktu widzenia różnych kryteriów. Po pierwsze, można dokonać ich tradycyjnego wyodrębnienia z punktu widzenia charakteru sądu dokonującego kontroli, gdzie wyróżnia się kontynentalny model specjalnego sądownictwa administracyjnego oraz ugruntowany w tradycji anglosaskiej model kontroli sprawowanej przez sądy powszechne¹⁹.

¹⁷ B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 27–38.

¹⁸ Ibidem, s. 136.

¹⁹ Por. J.S. Langrod, op. cit., s. 314–315; a także H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 295–299.

Po drugie, można wyróżnić modele sądownictwa w zależności od form sprawowania orzecznictwa, czyli model dualnej jurysdykcji sądownoadministracyjnej oraz model jurysdykcji typu weryfikacyjnego²⁰. Podstawową cechą modelu jurysdykcji dualnej jest możliwość orzekania przez sądy bądź to w ramach wariantu reformacyjnego, bądź to w modelu kasacyjnym (tak np. w postępowaniu przed brytyjskim sądem powszechnym, a także w systemie francuskim, hiszpańskim czy holenderskim) jako niezależnych od siebie trybów działania, model weryfikacyjny zaś sprowadza się do działań mających wyłącznie charakter kasacyjny (tak jak w polskim postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy też w postępowaniu przed austriackim Trybunałem Administracyjnym)²¹.

Z powyższym kryterium wiąże się trzecia płaszczyzna wyodrębniania modeli sądownictwa administracyjnego, jakim jest sposób określania zakresu kontroli sądowej przez odwołanie się do tzw. klauzuli generalnej lub też do enumeracji pozytywnej²². Klauzula generalna wprowadza – zgodnie z nazwą – regułę objęcia sądową kontrolą wszystkich aktów administracyjnych, przy równoczesnym dopuszczeniu możliwości istnienia wyjątków (tak m.in. w Austrii i Niemczech). Reguła enumeracji pozytywnej sprowadza się do założenia, że kontroli sądowej podlegają wyłącznie te akty lub czynności, które są enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę, pozostałe zaś akty nie podlegają takiej kontroli (tak np. we Francji).

Po czwarte, można spróbować dokonać podziału na modele według liczby instancji sądowych, poczynając od jednej (jak np. w Austrii), poprzez dwie (jak w Polsce) i na trzech instancjach kończąc (jak we Francji)²³.

Po piąte wreszcie, można dokonać podziału na modele sądownictwa administracyjnego z punktu widzenia kryterium rodzaju i charakteru uprawnień podlegających ochronie sądowej (zwanego też kryterium celu sądownictwa administracyjnego). Wyróżnić tu można model sprowadzający się do zapewnienia ochrony prawa przedmiotowego, mający swe korzenie w XIX-wiecznych Prusach i aktualnie obowiązujący w Polsce, a stworzony przez twórcę pruskiego sądownictwa administracyjnego, Rudolfa von Gneista²⁴. Modelem konkurencyjnym z punktu widzenia kryterium rodzaju praw chronionych będzie sformułowany przez Ottona Bahra, twórcę austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego, pogląd o potrzebie ochrony (a często też o potrzebie zagwarantowania realizacji praw podmiotowych, jak np. w Niemczech) przez sądownictwo administracyjne praw podmiotowych, obecnie obowiązujący w Austrii, Luksemburgu, Włoszech oraz Grecji²⁵.

²⁰ Szerzej o obu modelach por. Z. Kmiecik, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5(7–8), s. 9 i n.

²¹ Ibidem, s. 9.

²² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 130.

²³ H. Izdebski, op. cit., s. 136.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Szerzej por. ibidem.

4. Współczesne tendencje w sposobie orzekania przez sądy administracyjne

Jednym ze sposobów klasyfikowania współczesnego sądownictwa administracyjnego jest podział na dwa odrębne modele orzekania: model klasyczny i model współczesny²⁶.

Model klasyczny, charakterystyczny dla kontynentalnego modelu sądowej kontroli działań administracji, jest wynikiem chęci ograniczania władzy sędziowskiej. W konsekwencji sprowadza się to do przyjęcia jako zasady podejścia formalnego, gdzie sędzia działa jako funkcjonariusz stosujący prawo, będąc przedłużeniem władzy legislacyjnej i wykonawczej, oraz stosuje sylogistyczny model stosowania prawa, czyli operację automatyczną, nieangażującą ocen i wartości, polegającą na przechodzeniu od przesłanek do wniosku²⁷.

Współczesny model orzekania jest charakterystyczny dla tradycji *Commonwealth* i orzecznictwa wspólnotowego, w szczególności Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, gdzie sędzia występuje jako niezależny arbiter, kontrolujący wykonywanie zadań przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rola sędziego polega na poszukiwaniu sprawiedliwości, co pozwala mu orzekać na podstawie całego systemu prawa, opierając się zarówno na ustawie, jak i woli ustawodawcy (wyrażonej jako cel i funkcja ustawy) oraz zasadach ogólnych. Model współczesny polega na argumentacyjnym sposobie stosowania prawa, które wymaga wyważania między konkurencyjnymi wartościami oraz odczytywania aksjologii danej kultury prawnej²⁸.

W literaturze podkreśla się, że argumentacyjny model stosowania prawa, charakterystyczny dla modelu brytyjskiego, jest obecnie powszechnie stosowany w Europie Zachodniej, głównie za sprawą ujednoczenia standardów przez sądy unijne. Jednak polska praktyka sądownoadministracyjna pozostaje przy modelu klasycznym, a badania wskazują na brak ewolucji w kierunku modelu współczesnego²⁹. Cytowane tu badania, dokonane na podstawie analizy rozstrzygnięć w poszczególnych sprawach sądowych, wskazują na rosnącą (powoli, ale jednak rosnącą) tendencję sądów administracyjnych do coraz częstszego orzekania opartego na modelu argumentacyjnym. Wydaje się, że jest to tendencja, która w niedługim czasie powinna zdominować sposób orzekania, szczególnie jeśli chodzi o rozstrzygnięcia zapadające przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wskazują na to – jak się wydaje – istotne argumenty.

²⁶ Ibidem, s. 134.

²⁷ D. Galligan, M. Matczak, *Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecyjnej przez sędziów sądów administracyjnych*, [online] <[http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/SP_presentation.pdf/\\$FILE/SP_presentation.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/SP_presentation.pdf/$FILE/SP_presentation.pdf)>.

²⁸ Ibidem, s. 7.

²⁹ Ibidem, s. 25.

Po pierwsze, model klasyczny, w ramach którego stosowanie prawa jest operacją automatyczną, nieangażującą ocen i wartości, nie wydaje się stanowić w istocie wymiaru sprawiedliwości, który to – zgodnie z treścią art. 175 Konstytucji RP – sprawować mają, obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych, także sądy administracyjne. W literaturze wprowadzie sporne pozostaje to, czy wymiar sprawiedliwości jest zadaniem sądów administracyjnych, stawianym przez ustawodawcę obok kontroli działalności administracji publicznej, czy też wymiar sprawiedliwości jest realizowany właśnie przez ową kontrolę³⁰, jednak zadanie polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jest wyraźnie wyartykułowane przez ustawodawcę konstytucyjnego. Przez pojęcie „wymiar sprawiedliwości” w teorii prawa konstytucyjnego rozumie się „działalność polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, których co najmniej jedną stroną jest jednostka lub inny podmiot”³¹. Obecna Konstytucja nie definiuje tego pojęcia, w odróżnieniu od ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., gdzie w art. 64 stwierdzono: „Przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu prawnego w Państwie i kształtują poczucie prawne społeczeństwa”. Wydaje się jednak, że wśród podstawowych standardów (gwarancji) sprawiedliwości powinno znaleźć się założenie niestwarzania przywilejów w procesie (oraz jego konsekwencjach) żadnej ze stron postępowania. Oczywiście nie można zarzucić krajowym rozwiązaniom proceduralnym, aby w jakikolwiek sposób różnicowały sytuację stron stosunku spornego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednak nie sposób nie odnieść się do prawnych konsekwencji rozstrzygnięć sądowych, które mają charakter – co do zasady – kasatoryjny. Sytuacja strony niegodzącej się z rozstrzygnięciem organu administracyjnego i wnoszącej skargę do sądu administracyjnego jest „życiowo” nieporównywalnie słabsza od sytuacji organu. Nawet bowiem, gdy sąd administracyjny stwierdzi naruszenie prawa przez organ administracyjny mające lub mogące mieć wpływ na wynik sprawy i uchyli jego rozstrzygnięcie, sprawa znów trafia przed ten organ, który – będąc wprawdzie związany oceną prawną i wskazaniem sądu co do dalszego postępowania (art. 153 p.p.s.a.) – będzie ją ponownie rozstrzygał, bez gwarancji jednak, że podejmie działania zgodne z prawem i oceną prawną wyrażoną przez sąd, co może powodować wielokrotne zaskarżanie wadliwych decyzji w jednej sprawie administracyjnej.

Po drugie, wydaje się, że argumentem przemawiającym przeciwko klasycznemu sposobowi orzekania, a jednocześnie przemawiającym za stosowa-

³⁰ Por. w tym zakresie analizę dokonaną przez D.R. Kijowskiego, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 333.

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 354.

niem metody argumentacyjnej, jest konieczność realizowania przez sądy administracyjne reguły wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Sytuacja, w której sąd orzeka w sposób formalny, polegający na automatycznym przechodzeniu od przesłanek do wniosku bez angażowania ocen i wartości przyjmowanych na gruncie całego systemu prawa, powoduje stan w istocie zamykający skarżącemu drogę sądową do dochodzenia naruszonych praw i wolności. Decyzja o przysługiwaniu prawa bądź wolności skarżącego pozostaje w takim wypadku w jurysdykcji organu administracyjnego, a nie sądu³².

Równie istotnym argumentem przemawiającym za wykorzystywaniem w orzecznictwie sądów administracyjnych współczesnego modelu orzekania jest fakt, że jest on charakterystyczny dla tradycji orzecznictwa tzw. sędziego wspólnotowego. Skoro więc orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego mogą stanowić podstawę skargi do Trybunału Praw Człowieka czy Trybunału Sprawiedliwości, to wydaje się, że powoduje to konieczność dostosowania – w racjonalnych oczywiście rozmiarach – sposobu sprawowania wymiaru sprawiedliwości opartego na wykładni systemowej i celowościowej oraz ogólnych zasadach prawa.

Jak podkreśla się w literaturze, metoda sędziego wspólnotowego odznacza się intensywnym wykorzystaniem interpretacji tekstualnej, odnoszącej się zwłaszcza do ekonomiki i efektywności prawa wspólnotowego. Trybunał Sprawiedliwości ma zaś tendencje do uprzywilejowanego stosowania interpretacji systemowej (sprowadzającej się do poszukiwania stosunku między poszczególnymi normami a całością ustawodawstwa) i teleologicznej (polegającej na interpretowaniu postanowień wspólnotowych w kontekście celów traktatowych)³³.

5. Zakres i rodzaje sądowej kontroli administracji w prawie krajowym

Poddanie działań administracji sądowej kontroli było uwarunkowane potrzebą zagwarantowania obywatelom ochrony praw jednostki przed działaniami administracji publicznej i wynikało z idei państwa prawnego, z którą wiąże się zagadnienie związania działań administracji prawem. Rola sądownictwa administracyjnego w zapewnieniu bezstronnej kontroli stosowania prawa przez administrację dziś jest powszechnie uznana w państwach demo-

³² Por. D.R. Kijowski, op. cit., s. 335.

³³ Por. S. Majkowska, *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla systemu prawnego Unii Europejskiej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 63.

kratycznych. W krajowym porządku prawnym sądowa kontrola administracji publicznej jest wykonywana przez sądy powszechne i sądy administracyjne. Przy czym kontrola sądów administracyjnych nie jest konkurencyjna wobec kontroli sprawowanej przez sądy powszechne z uwagi na inną ich rolę, odrębność zadań oraz niewymierność skutków³⁴.

5.1. Sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne

Pierwsze regulacje prawne dotyczące sądownictwa administracyjnego w Polsce sięgają 1921 r. Wprowadziła je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.³⁵ Na podstawie art. 73 tej ustawy zasadniczej, Sejm ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. powołał Najwyższy Trybunał Administracyjny³⁶, który rozpoznawał skargi na zarządzenia i orzeczenia wydane w ostatniej instancji przez organy obu typów administracji, z wyjątkiem spraw należących do właściwości sądów powszechnych i sądów szczególnych³⁷. Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpatrzeniu wniesionej skargi albo ją oddalał, albo uznawał jej zasadność i uchylał zaskarżoną decyzję administracyjną, wydając jedynie wyrok kasacyjny. Jego uzasadnienie było wiążące dla organu administracji rządowej lub samorządowej, który był zobowiązany wydać niezwłocznie nową decyzję.

Sądownictwo administracyjne zostało reaktywowane następnie dopiero na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³⁸. Kolejny etap rozwoju sądownictwa administracyjnego nastąpił w 1995 r., kiedy weszła w życie ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wyłączająca postępowanie przed sądem z kodeksu postępowania administracyjnego. W ustawie tej przyjęto jednoinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. Aktualnie obowiązujący stan prawny regulujący funkcjonowanie sądów administracyjnych został zainicjowany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁹, w której przyjęto dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego (art. 176 ust. 1), co stało się podstawą do wydania odpowiednich aktów prawnych⁴⁰. Zmiany te – z racji doniosłości

³⁴ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 349.

³⁵ Dz.U. nr 44, poz. 267.

³⁶ Dz.U. nr 67, poz. 600.

³⁷ Por. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999, s. 20.

³⁸ Dz.U. nr 4, poz. 8.

³⁹ Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁰ Przyjęto: ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271 z późn. zm.).

rozstrzygnięć ustrojowych zwane reformą sądownictwa administracyjnego – miały za zadanie przybliżyć realizację prawa strony do sądu i przyspieszyć termin załatwiania spraw.

Dziś rola sądu administracyjnego sprowadza się do obowiązku oceny kwestii prawnej dokonywanej na podstawie stanu faktycznego i prawnego, ustalonego przez organ administracyjny, polegającej na sformułowaniu zwrotu stosunkowego o zgodności bądź niezgodności działania (bądź bezczynności) z prawem tak materialnym, jak i procesowym⁴¹. Jest to więc kryterium legalności, czyli zgodności z prawem, co podkreśla sam ustawodawca⁴², wskazując, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kryterium legalności jest więc podstawowym i – co do zasady – jedynym kryterium kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne.

System sądownictwa administracyjnego, obowiązujący od 1 stycznia 2004 r., realizuje – w przeważającej opinii – konstytucyjne założenie dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), działając na zasadzie skargowości przez sądy wojewódzkie oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

Właściwość sądów administracyjnych została określona na zasadzie enumeracji zarówno pozytywnej, jak i negatywnej⁴³.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę oraz rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Zgodnie z art. 15 § 1 p.p.s.a., właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego została określona w ten sposób, że rozpoznaje on środki odwoławcze

⁴¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 351.

⁴² Art. 1 ust. 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

⁴³ Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4.

od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych stosownie do przepisów ustawy. Ponadto podejmuje on uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. Wśród ustawowych zadań Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przyporządkowano też uprawnienie do rozstrzygania sporów kompetencyjnych.

W ramach polskiego systemu sądownictwa administracyjnego jest realizowany – jak już podkreślono – kasacyjny model orzecznictwa⁴⁴, co oznacza, że sąd administracyjny dokonuje jedynie oceny zgodności z prawem aktów i czynności, nie załatwiając sprawy co do istoty. W razie stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności sąd uwzględnia skargę i uchyla akt bądź też stwierdza jego nieważność albo niezgodność z prawem. Gdy w ocenie sądu nie zachodzi niezgodność z prawem – skargę oddala.

5.2. Sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne

Sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne może mieć charakter bezpośredni lub pośredni⁴⁵, jednak – jak się wydaje – zawsze jest wymagana kompetencja ustawowa do jej przeprowadzenia. O ile nie ma wątpliwości co do prawnych podstaw bezpośredniej kontroli administracji, to wydaje się, że także kontrola sprawowana pośrednio powinna mieć swoje podstawy w przepisach prawa lub powinna się dać co najmniej wyinterpretować z ogólnych kompetencji podmiotu kontrolującego. Bezpośredni charakter kontroli sprawowanej przez sąd powszechny polega na tym, że staje się on organem odwoławczym bądź też sąd jest uprawniony do rozpoznania spraw w drugiej kolejności po organie administracyjnym. Takie działanie sądu wymaga umocowania w prawie administracyjnym. Kontrola bezpośrednia dotyczy sytuacji, gdy w sprawie zapadła już decyzja administracyjna, a strona niezadowolona z jej treści ma możliwość dochodzenia roszczenia przed sądem powszechnym⁴⁶.

W ramach bezpośredniej kontroli sądów powszechnych należy wyróżnić w pierwszej kolejności sprawy wymienione w art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁷, załatwiane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Od powyższych decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pra-

⁴⁴ A. Wiktorowska, *Rola sądów w administracji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 299.

⁴⁵ J. Jagielski, op. cit., s. 136.

⁴⁶ A. Wiktorowska, op. cit., s. 308.

⁴⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 11, poz. 74 z późn. zm.).

cy i ubezpieczeń społecznych w terminie i według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Sąd – dokonując merytorycznej oceny działania organu administracyjnego w rozpoznawanej sprawie – jest uprawniony do podejmowania orzeczeń o charakterze kasacyjno-reformatoryjnym.

Innym przykładem jest możliwość wniesienia odwołania do sądu antymonopolowego (Sąd Okręgowy w Warszawie) w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, prawa energetycznego, prawa telekomunikacyjnego, prawa pocztowego oraz przepisów o transporcie kolejowym, na podstawie właściwych ustaw, które reguluje art. 479¹ i n. k.p.c.⁴⁸ Sąd bada dopuszczalność i zasadność odwołania, a w wypadku jego uwzględnienia zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka o istocie sprawy. Od wyroku sądu antymonopolowego we wszystkich wymienionych wyżej sprawach służy strom skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

Pośredni udział sądów powszechnych w kontroli działań administracji publicznej charakteryzuje się tym, że jest realizowany niejako „przy okazji” rozpatrywania przez sądy spraw cywilnych oraz karnych i polega na ocenie prawnej działań (aktów lub czynności) organów administracyjnych wiążących się z rozpatrywaną sprawą. Podstawą do działania w tym zakresie są przepisy prawa cywilnego i karnego (tak materialnego, jak i procesowego). Kontrola sprawowana w ten sposób może dotyczyć np. spraw z zakresu przestępstw urzędniczych, sporów ze stosunków pracy, pośredniej oceny poleceń służbowych, wytycznych, harmonogramów itp., w zakresie zaś postępowania administracyjnego także aktów mianowania, ich zmian oraz orzeczeń dyscyplinarnych.

6. Wykonalność decyzji administracyjnych a kontrola sądowa

Zgodnie z wyrażoną w art. 61 § 1 p.p.s.a. zasadą, wniesienie skargi na akt lub czynność organu administracyjnego do sądu administracyjnego nie wywołuje skutku suspensywnego, czyli nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Jednak w razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym jest uzależnione nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności, albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. W wypadku innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności w całości lub w części.

⁴⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 ze zm.).

Kwestię wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności w zasadzie pozostawiono uznaniu organu administracyjnego, ograniczonemu jedynie wskazaniem przypadków, kiedy udzielenie ochrony tymczasowej jest niedopuszczalne (art. 61 § 2 p.p.s.a.). W tym stanie prawnym organ administracji, rozpoznając tę kwestię, może się kierować zarówno wiarygodnością zarzutu wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności, jak i prawdopodobieństwem wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W szczególności wnioszek powinien zostać uwzględniony, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes publiczny, np. dokonano zabezpieczenia obowiązku wynikającego z decyzji podatkowej⁴⁹.

Ustawodawca dokonał w tym miejscu rozróżnienia sytuacji, w których jest dozwolone wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez organ administracji (przed przekazaniem skargi sądowi) i przez sąd (po przekazaniu mu skargi). Sąd może bowiem – po przekazaniu mu skargi – 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. Ustawodawca zaznacza jednak wyraźnie, że możliwe jest udzielenie ochrony tymczasowej jedynie w odniesieniu do takich aktów i czynności organów administracji publicznej, które są objęte zakresem kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne.

Kwestia wstrzymania wykonania aktu lub czynności jest regulowana odmiennie w przepisach szczególnych. I tak np. wniesienie skargi na decyzję o odwołaniu ze stanowiska prezesa (oraz – jak się wydaje – także członka) samorządowego kolegium odwoławczego wstrzymuje jej wykonanie⁵⁰. Podobnie wniesienie skargi na decyzję o przejęciu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego lub na decyzję o likwidacji banku nie wstrzymuje jej wykonania, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte upłynnianie majątku banku w likwidacji ani przejęcie majątku banku przez bank przejmujący⁵¹.

Zgodnie z art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵², w razie wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję wydaną w sprawach, o których mowa w przepisach działu III (tzn. w sprawach z zakresu podziału i scalania nieruchomości, wywłaszczenia nieruchomości i odszkodowania za wywłaszczenie, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz opłat adiacenckich),

⁴⁹ Art. 154 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 z późn. zm.).

⁵⁰ Art. 6 ust. 4 zd. 3 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

⁵¹ Art. 147 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 72, poz. 665 z późn. zm.).

⁵² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

z wyłączeniem decyzji wymienionych w art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122 i 126, organ administracji publicznej, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie. Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji należy do właściwości organu, za pośrednictwem którego wnoszona jest skarga do sądu administracyjnego⁵³.

To ostatecznie rozwiązanie, polegające na wydaniu postanowienia wstrzymującego wykonanie decyzji, wydaje się nawiązywać w pewnym sensie do sądowej konstrukcji zabezpieczenia powództwa w tym sensie, że obie instytucje stanowią przejaw tzw. tymczasowej ochrony prawnej o charakterze konserwacyjnym (zabezpieczającym)⁵⁴.

Podsumowanie

Judycjalizacja postępowania administracyjnego, polegająca na poddaniu działań administracji publicznej kontroli sądowej, jest elementem powszechnym w demokratycznym porządku prawnym. Realizacja idei państwa prawnego spowodowała związanie prawem działań administracji publicznej przez unormowanie zakresu przedmiotowego jej działania, jak również w obszarze prawnych form działania. Regulacja prawna postępowania administracyjnego wprowadziła też gwarancje ochrony praw jednostki przed działaniami administracji publicznej. Ich realizację zapewnia system kontroli działań administracji, którego istotnym elementem stała się sądowa kontrola administracji, realizowana w różnych krajach na różne sposoby – czy to przez sądy powszechne, czy przez wyspecjalizowane sądy administracyjne. System kontroli administracji, który rozpowszechnił się w krajach demokratycznych, odnosi się do szerokiej płaszczyzny podmiotów kontrolujących: poczynając od kontroli wewnętrznej w administracji, działalność organów podlega kontroli parlamentu, organów kontroli państwowej oraz kontroli społecznej. Szczególna rola w kontroli działań administracji publicznej przypada sądownictwu, głównie z uwagi na niezależność i niezawisłość sądów w orzekaniu, gwarantującą element bezstronności kontroli stosowania prawa przez administrację. Istotnym aspektem jest też bezstronność tej kontroli, sprowadzająca się do braku zainteresowania jej wynikami oraz jej prawna skuteczność, dowodząca zasadności tego rodzaju judycjalizacji postępowania administracyjnego.

Zakres, kryteria oraz forma kontroli realizowana przez sądy administracyjne w krajowym porządku prawnym to kwestie dyskusyjne. Co do zakresu, konieczne wydaje się rozważenie przyjęcia klauzuli generalnej, pozwalającej

⁵³ Por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2004 r., II SA/Gd 231/04 (*Lex Polonica Perfecta* nr 402384).

⁵⁴ Szerzej o problematyce tymczasowej ochrony prawnej i jej rodzajach, zob. J. Jagieła, *Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2007, s. 371 i n.

na realizację prawa do sądu każdego podmiotu w każdej sprawie administracyjnej. Problem kryteriów sądowej kontroli wiąże się także ze sposobem (modelem) orzecznictwem przyjmowanym w danym systemie. W Polsce mamy tradycję orzekania opartego na modelu klasycznym, będącym przejawem chęci ograniczania władzy sędziowskiej. Przyjmuje on podejście formalne, gdzie sędzia działa jako funkcjonariusz stosujący prawo, będąc przedłużeniem władzy legislacyjnej i wykonawczej. Stosowanie prawa jest tu operacją automatyczną, nieangażującą ocen i wartości i polega na przechodzeniu od przesłanek do wniosku. Tymczasem współczesny model orzekania polega na tym, że sędzia występuje jako niezależny arbiter poszukujący sprawiedliwości, co pozwala mu orzekać na podstawie całego systemu prawa, wyrażającego głównie cel i funkcję przepisu oraz na podstawie zasad ogólnych.

Z powyższym zagadnieniem wiąże się wymagająca rozważenia kwestia realizacji idei sprawiedliwości w przyjętym kasacyjnym typie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Niezwykle ważny jest fakt, że sądowa kontrola działań administracji funkcjonuje w modelu dwuinstancyjnym, dającym możliwość podmiotom niezadowolonym z orzeczenia złożenia skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Pozwala to bowiem na przyjęcie kontradyktoryjnego charakteru sporu między adresatem decyzji a organem administracyjnym. Formuła pozwalająca na zrównanie sytuacji stron spornych interesów przed sądem jest niezwykle istotna z uwagi na zasadniczą nierównowagę interesów publicznego i prywatnego w postępowaniu administracyjnym. Powstaje jednak wątpliwość, czy przyjęta formuła kasacyjnego orzekania przez sąd administracyjny gwarantuje w pełni realizację celu postępowania, jakim jest osiągnięcie stanu sprawiedliwości materialnej, przejawiającego się w realizacji normy prawa materialnego w sposób zgodny z prawem.

Summary

The focus of this paper is judicial review of public administration actions, which is regarded as judicialisation of administrative procedures. The term „judicialisation of administrative procedure” means here actions undertaken by the parliament that make administrative procedure more formal and similar to judicial procedures from the one hand, from the other hand means judicial control of legality of public agencies' actions.

To introduce the scope of the problem as well as to present the frames and forms of judicial control of public administration, the synthetic presentation of causes for judicial control was elaborated. Also the modern models of judicial review of administrative actions and European standards and tendencies in judicial statements in administrative cases were presented.