

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(7)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.7.129-142

UNIwersytet Jagielloński w Krakowie

MARIUSZ KRAWCZYK

mariusz.krawczyk@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5961-1629>

Idea oraz istota kontroli sądowoadministracyjnej (zagadnienia wybrane)

The Idea and Essence of Court-Administrative Control (Selected Issues)

Wprowadzenie

Problematyka sądowoadministracyjnej kontroli administracji publicznej (jej działań) nie tylko z punktu widzenia ostatnich, ale i potencjalnych zmian ustawodawczych oraz wyzwań tego zakresu wydaje się nad wyraz interesująca, a przy tym niezwykle ważna. Istotą samej praworządności są bowiem wszelkiego rodzaju gwarancje (zwłaszcza instytucjonalne) służące ochronie tego, czym zajmuje się – w ogóle, ale i w szczególności – prawo. Powinny być one przy tym rozumiane nie jako „techniczny” zbiór przepisów prawa pozytywnego, lecz jako określona treść, którą przenikają pewne idee i wartości. Ponadto należy zauważyć, że nie istnieje w naszym kręgu kultury prawnej nic lepszego, doskonalszego i „silniejszego” niż ochrona (kontrola) sądowa¹. Dodatkowo ma to znaczenie zwłaszcza w obszarze

¹ Por. G. Łaszczyca, W. Piątek, *Istota sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023, s. 38–41.

szeroko rozumianego prawa administracyjnego, które przecież w założeniu „zamyka” we właściwych ramach relacje jednostki (obywatela) z władzą. Wszystko to warunkuje rolę i znaczenie sądownictwa administracyjnego (sprawowanej kontroli i wymiaru sprawiedliwości) we współczesnym świecie².

W kwestii pojęcia kontroli

W literaturze przyjmuje się często, że „sprawowanie kontroli działalności innych organów nie może i nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych (...). Kontrola każda, w tym kontrola sądowa, nie powinna prowadzić do zastępowania działania podmiotu podlegającego kontroli. Wprowadzenie merytorycznego orzecznictwa sądownoadministracyjnego prowadziłyby wprost do »uciekania administracji« od rozstrzygania spraw skomplikowanych. Prowadziłyby też wprost do zmiany funkcji sądu, który stawałby się administratorem. Aktualne zatem także w obowiązującym stanie konstytucyjnym jest stanowisko (...), że z mocy prawa sąd administracyjny nie jest powołany do bezpośredniej ingerencji w samo administrowanie – do rozstrzygania spraw administracyjnych co do ich istoty. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji w wykonywaniu jego funkcji państwowych i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Kontrola polega w tym przypadku na możliwości wyeliminowania aktu, a nie na zastąpieniu aktu wadliwego nowym aktem, gdyż stanowiłoby to tzw. podwójną administrację”³. Wydaje się jednak, że to zagadnienie jest jeszcze bardziej skomplikowane i przy prowadzeniu ustaleń w tym zakresie należy spoglądać „szerzej” i „głębiej”, aby w pełni oddać wszystkie i miarodajne konteksty dla wskazania istoty kontroli sądownoadministracyjnej.

Za klasyczne ujęcie kontroli w nauce prawa administracyjnego uznaje się definicję sformułowaną przez W. Dawidowicza, który stwierdził, że jest to działanie polegające na: 1) badaniu istniejącego stanu rzeczy; 2) zestawieniu tego, co istnieje, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny; 3) w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym – na ustaleniu

² Jakże aktualne pozostają w tym kontekście słowa W.L. Jaworskiego (*Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 5), że „kontrola jest istotą ustrojów demokratycznych, a demokracja jest istotą epoki, którą przeżywamy. System środków i form kontroli jest w ciągłym rozwoju, a zwłaszcza w obecnym okresie wysiłki o stworzenie czegoś nowego w tej dziedzinie są wzmożone”.

³ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 405.

przyczyn tych rozbieżności; 4) sformułowaniu zaleceń mających na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnianych przez kontrolę⁴. W nawiązaniu do takiego spojrzenia w literaturze zapewne nadal dominuje pogląd, że używając tego pojęcia, eliminuje się wszelkie możliwości działań „merytorycznych” czy reformatorskich sądu w obrębie (materialnego) prawa administracyjnego⁵ i „sprawowana przez sądy kontrola jest pewnym ograniczeniem sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości”⁶. Jednocześnie nie można traktować kontroli sądowoadministracyjnej wyłącznie jako „porównywania stanu rzeczywistego z postulowanym”, byłoby to bowiem tylko „prostym odbiciem anachronicznej, wywodzącej się z wyrosłej w drugiej połowie XIX w. w monarchii habsburskiej i zarzuconej już w samej Austrii, koncepcji sądownictwa administracyjnego”⁷.

W kwestii zakresu wymierzania sprawiedliwości

Myśląc o założeniach systemowych i pewnej idei oraz o istocie kontroli sądowoadministracyjnej, należy zwrócić uwagę na wstępie na art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸, według którego sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej⁹. Należy się w tym miejscu zgodzić ze stwierdzeniem, że „ustawodawca, używając zwrotu »wymiar sprawiedliwości przez kontrolę« wprowadza nowy, nieznan dotąd typ wymiaru sprawiedliwości” oraz w pewnym sensie neguje istotę tego pojęcia¹⁰. Sądy administracyjne – w polskiej perspektywie – nie formułują bowiem dyspozycji normy prawnej (materialnoprawnej), lecz w sposób (w założeniu) niezawisły i bezstronny przeprowadzają proces polegający na wyciągnięciu

⁴ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

⁵ Por. np. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 23.

⁶ K. Rożek, *Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 6, s. 43.

⁷ Z. Kmiecik, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 664.

⁸ T.j. Dz.U. 2022, poz. 2492, ze zm.

⁹ Z kolei przepis art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych reguluje, że kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

¹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 255.

konsekwencji wobec nieabstrakcyjnego działania administracyjnego, decydując o jego bycie i efektach (istota kontroli sądownoadministracyjnej)¹¹.

Monteskiusz pisał niegdyś, że „kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela”¹². Okazuje się, że w swojej modelowej postaci zasada podziału władzy (podziału władz)¹³ „nie przewiduje osobnego miejsca dla sądownictwa administracyjnego. (...) Podział taki wyklucza całkowicie ingerencję merytoryczną sądów w dziedzinę administracji albo sztucznie włącza sądownictwo administracyjne [od strony

¹¹ Zob. idem, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 494 i n. Pojawiają się w literaturze również inne interpretacje, np. że „zasadna wydaje się propozycja polegająca na rozszerzeniu rozumienia pojęcia wymiaru sprawiedliwości w ujęciu przedmiotowym i przyjęciu, że obejmuje ono każdą działalność sądów dotyczącą prawa, która zawiera w sobie treść odnoszącą się do stron postępowania w taki sposób, że wpływa ona pośrednio lub bezpośrednio na ich sytuację prawną. Takiego rodzaju podejście pozwala na uniknięcie sytuacji, w której jako wymierzania sprawiedliwości nie postrzega się chociażby kasacyjnych wyroków sądów powszechnych drugiej instancji bądź w ogóle nie postrzega się jako organów wymiaru sprawiedliwości Sądu Najwyższego (jako sądu co do zasady kasacyjnego) oraz – co najważniejsze w omawianym zakresie – sądów administracyjnych” (D. Gut, *Czy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości? Uwagi na tle poglądów Profesora Jana Zimmermanna*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 309–310).

¹² Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2003, s. 150.

¹³ Występujące w piśmiennictwie i używane zamiennie terminy „podział władz” oraz „podział władzy” nie są w istocie pojęciami o tym samym zakresie znaczeniowym. „Podział władzy” akcentuje przede wszystkim rozdział funkcjonalny, chodzi o istotę pewnych grup kompetencji. W odniesieniu do władzy sądowniczej to właśnie wymiar sprawiedliwości stanowi o jej naturze. „Podział władz” z kolei oznacza wyodrębnienie organizacyjne (widać to wyraźnie w treści art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.), ale także w aspekcie dysponowania przez konkretne podmioty wskazanymi w ujęciu funkcjonalnym kompetencjami. Inaczej mówiąc, podział władz/władzy ma kilka aspektów: funkcjonalny (przedmiotowy), podmiotowy (organizacyjny) i personalny. W ujęciu podmiotowym chodzi o wyodrębnienie organizacyjne organów poszczególnych władz i zakaz łączenia ich we wspólne struktury. Wpływa na to także poszanowanie niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Aspekt przedmiotowy polega na tym, aby każda władza posiadała kompetencje odpowiadające jej istocie. Na temat tego rozróżnienia zob. A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 19.

przedmiotowej i funkcjonalnej] do administracji”¹⁴. Jak wskazuje J.S. Langrod w odniesieniu do specyficznego z naszej perspektywy systemu francuskiego¹⁵, „kontrola sądów nad administracją natrafiła historycznie na szereg oporów doktrynalnej natury. Niełatwo było bowiem pogodzić ją z klasyczną doktryną podziału władz, skoro jedna z »władz« zyskiwała niejaką przewagę nad drugą. W kraju ortodoksyjnej wiary w moc koncepcji Monteskiusza – we Francji – poświęcono temu aspektowi problemu kontroli sądów nad administracją całe księgozbiory. Bo koncepcja ta, jak ją realizowano w Stanach Zjednoczonych i jak [nadal] przedstawia szereg teoretyków konstytucjonalizmu – ujmowana była w sensie dosłownego rozdzielania poszczególnych, zasadniczych kategorii organów wedle ich funkcji: każda miałyby być powołana do spełnienia swego zadania, a wszelka interpenetracja w tym zakresie uważana jest za obrazę samej zasady”¹⁶. W. Brzeziński stwierdza z kolei, że „teorii trójpodziału władz nadano (...) w ojczyźnie Monteskiusza interpretację dość swoistą. Wyprowadzano z niej wprawdzie zasadę niezależności sądów (...); z teorii tej jednak, jeżeli już nie z brzmienia wypowiedzi jej autora, to przynajmniej z jej ducha, służącej przeciwż idej wolności obywatela, powinna być wyprowadzana zasada, że wszelkie spory, zarówno te powstałe o prawo cywilne między obywatelami, jak i spory między obywatelami a organami administracji powstałe na tle realizacji zadań państwa w sferze prawa administracyjnego, są rozpatrywane przez sądy. Inaczej – administracja sama będzie te spory rozpatrywać, a więc stanie się sędzią we własnej sprawie. Tymczasem realizacja trójpodziału władz poszła niezupełnie po tej linii. *Séparation des pouvoirs* była przeprowadzona nie tyle z troską o zagwarantowanie niezależności sądownictwa bez względu na rodzaj sporu, ile o zabezpieczenie administracji przed ingerencją sądów”¹⁷.

Wydaje się, że to swoiste podejście do problemu – rozdziału władz/władzy – znalazło ujście i w polskim systemie, co stało się fundamentem takiego, a nie innego ukształtowania sądownictwa administracyjnego. Model przyjęty w Polsce

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 487.

¹⁵ Ten pion aparatu państwa zajmujący się wymierzaniem sprawiedliwości w stosunku do szeroko rozumianego obszaru działalności administracji publicznej, jako skutek odpowiedniego ukształtowania natury funkcjonalnej, ulokowany jest „bliżej” samej władzy wykonawczej. Wystarczy zauważyć, że najwyższą instancją sądownictwa administracyjnego we Francji jest Rada Stanu (Conseil d’État) – organ formalnie wchodzący w skład administracji rządowej, na czele którego stoi premier. Co ciekawe, taki stan rzeczy nie ma wyraźnego umocowania w Konstytucji z dnia 4 października 1958 r. Zob. pełen tekst w polskim tłumaczeniu (w szczególności rozdział III „Rząd” oraz rozdział VIII „O władzy sądowniczej”): *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, wstęp i przeł. W. Skrzydło, Warszawa 2000.

¹⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 317–320.

¹⁷ W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 12.

(jest on jednak bez wątpienia bliższy rozwiązaniom germańskim¹⁸, a nie francuskim, chociażby z punktu widzenia kryterium kontroli¹⁹) opiera się na możliwości kasacyjnego orzekania²⁰. „Przyjęta reguła kompetencji kasacyjnej prowadzi do zniesienia nielegalnego działania organu administracji publicznej przez zastosowanie określonej sankcji”²¹, a nie zastępowanie takiego działania przez sam sąd wyrokiem. Ograniczono zatem wymiar sprawiedliwości w ramach sądownictwa administracyjnego wyłącznie do płaszczyzny następczej kontroli legalności – zgodności z prawem działania organów administracji. Wydaje się, że już samo posłużenie się tym pojęciem (przez ustawodawcę i ustrojodawcę) wskazuje na zamiar wyraźnego oddzielenia obu zakresów. Nie jest to jednak z pewnością kontrola „klasyczna” – „niewładcza”, niemająca bezpośredniego przełożenia na byt skarżonego działania administracyjnego i niewyznaczająca dla niego formalnego, ale i merytorycznego punktu odniesienia²². Stąd też za złudne należy uznać to, że kategoria pojęciowa kontroli całkowicie zamyka albo znacznie ogranicza budowę takich rozwiązań, które zezwalałyby na nieco „mocniejsze” ingerowanie w administrowanie.

W kwestii oceny orzekania „merytorycznego”

W kontekście samej kontroli nie sposób nie wspomnieć, że coraz częściej (i śmielej) ustawodawca wprowadza – jako wyjątek od ogólnej zasady – możliwość tzw. orzekania merytorycznego²³. Zresztą taką sposobność można odnaleźć

¹⁸ Na temat modelu niemieckiego zob. C. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 661–671. Co do systemu austriackiego zob. J. Michalska, *Sądownictwo administracyjne w państwach UE*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 816–819.

¹⁹ Na temat głównych modeli odnoszących się w tym zakresie do sądownictwa administracyjnego zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „*Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*” 2018, nr 2, s. 125–134.

²⁰ Na temat tego modelu zob. W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 84 i n. Bez rozstrzygnięcia w tym miejscu należy pozostawić, czy system ten mógłby zostać nazwany jednocześnie modelem kasatoryjnym. O modelu „pełnego” orzekania i modelu orzekania kasacyjnego zob. Z. Kmiecik, *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego...*, s. 235 i n.

²¹ K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2017, nr 1, s. 147.

²² O kierunkach i sposobach modernizacji tradycyjnego, realizowanego według założeń kasacyjnych, modelu orzekania zob. Z. Kmiecik, *Wykonanie wyroku...*, s. 666 i n.

²³ Trafniejszym określeniem jest jednak chyba, wbrew głównym wypowiedziom literatury, „orzekanie reformatoryjne”. „Rozwiązanie takie, uzasadniane szybkością i efektywnością procesową,

już w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁴. Istotniejsze zmiany dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce (choćby z uwagi na ich zakres) dokonały się jednak w pierwszej połowie 2015 r., kiedy to uchwalono znaczną nowelizację ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵. Przepisy zmieniające zaczęły obowiązywać 15 sierpnia 2015 r. Jak czytamy w uzasadnieniu nowelizacji, „projektowane zmiany nie obejmują (...) miejsca sądownictwa administracyjnego w systemie ustrojowym państwa. (...) Co do zasady dobrze funkcjonuje model orzekania kasacyjnego. Jednakże w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Propozycje zmian, zawarte w projekcie, idą w kierunku merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej”²⁶. Najważniejszym z przykładów (budzącym też spore kontrowersje z punktu widzenia zgodności z zasadą podziału władzy) ukazujących kierunek zmian jest dodany do tekstu ustawy art. 145a (szczególnie § 3) p.p.s.a.²⁷, który pozwala sądowi w określonych okolicznościach wobec kontrolowanej decyzji administracyjnej wydać orzeczenie jednoznacznie stwierdzające „istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku” strony skarżącej. Z punktu widzenia istoty kontroli pojawiły się tu głosy, które ilustrują słowa M. Chmaja: „Rozwiązanie zawarte w art. 145a p.p.s.a. z pewnością zmierza do osiągnięcia postawionych przez projektodawcę celów w postaci przyspieszenia rozpoznawania spraw administracyjnych. Jakkolwiek cel przyswiecający ustawodawcy znajduje uzasadnienie w konieczności przyspieszenia procedury uzyskania rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych, zwłaszcza w przypadku przewlekłości działania organu administracji, to jednak środek do jego osiągnięcia nie jest akceptowalny z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych. (...) Orzekanie merytoryczne w sprawie administracyjnej przez sądy administracyjne stanowczo wykracza poza pojęcie »kontroli« z art. 184 Kon-

dotyczy określonych kategorii spraw i jest dopuszczalne po spełnieniu określonych warunków” (K. Wysocka, *op. cit.*, s. 146).

²⁴ Dz.U. 1995, nr 74, poz. 368, ze zm. (akt archiwalny). Pojawiła się wówczas kategoria zaskarżenia – „innych aktów lub czynności”, w stosunku do których (zgodnie z art. 23 tej ustawy) sąd „orzeka o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku lub uprawnienia i stwierdzając niezgodność aktu lub czynności z prawem, uchyla zaskarżony akt lub stwierdza bezskuteczność czynności”.

²⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658).

²⁶ Sejm RP, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> (dostęp: 4.08.2024), s. 1–2 uzasadnienia.

²⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1634, ze zm.).

stytucji. (...) Skoro sądy administracyjne mają sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, to nie powinny one merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, gdyż wówczas same wstąpiłyby w rolę organu administracji publicznej”²⁸. Takie stanowisko opiera się jednak na dość tradycyjnym czy wręcz zachowawczym podejściu do podziału władzy.

Warto sobie uzmysłowić, że pewne problemy związane z formułowaniem różnego rodzaju twierdzeń na gruncie nauki prawa wynikają „z braku dokładnej znajomości dzisiejszego mechanizmu prawa, z traktowania go wciąż jeszcze w sposób dogmatyczny, a nie realistyczny”²⁹. Tak też w przypadku sądownictwa administracyjnego, gdy sięgniemy głębiej, uwidoczni się inny jeszcze obraz zagadnienia. „Chodzi o to, że sądy administracyjne w swojej działalności przekraczają i muszą przekraczać granice władzy sądowniczej (...), a (...) ich istnienie i ich kontrola sprawowana nad administracją powoduje, że zachwiana jest równowaga tych władz”³⁰. „Každorazowe działanie sądu przyczynia się (...) do kształtowania, a właściwie wprost kształtuje sumę aktualnie istniejących uprawnień lub obowiązków poszczególnych podmiotów działających w obrębie prawa administracyjnego. Przyczynia się też do zmiany istniejących wcześniej stosunków administracyjnoprawnych. W tym sensie nawet wtedy, gdy ustawodawca nie przewiduje jakichkolwiek kompetencji sądu do orzekania merytorycznego (w zastępstwie administracji publicznej), sąd administracyjny jest i tak swoistym »administratorem« i jego działanie dopełnia funkcje administracji publicznej”³¹. Sądownictwo administracyjne zatem – i to jest tak naprawdę element wyznaczający istotę zagadnienia i tytułową ideę – przynajmniej pośrednio, zawsze administruje, będąc dziedziną „zawieszoną między sądownictwem powszechnym a administracją publiczną i ustawodawstwem”³². Niezależnie od wprowadzanych rozwiązań i mechanizmów sądownictwo administracyjne ciągle będzie pozostawać mniejszym lub większym „wkroczeniem” w działalność administracji publicznej.

²⁸ M. Chmaj, Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 8.08.2014, [https://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FAB4B489F59EACB8C1257D1700394BB4/\\$file/i1707-14A.rtf](https://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FAB4B489F59EACB8C1257D1700394BB4/$file/i1707-14A.rtf) (dostęp: 29.07.2024), s. 10–11.

²⁹ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 892.

³⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 246.

³¹ *Ibidem*, s. 248.

³² Idem, *Prawo administracyjne...*, s. 489. Por. idem, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 117 i n.

O „szerszej” perspektywie oceny

Warto wyraźnie podkreślić, że Konstytucja RP stanowi jedynie (w art. 175 ust. 1), że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W tym miejscu należy przede wszystkim przywołać także art. 184, który odnosi się do sądów administracyjnych: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Konstytucja RP zalicza zatem sądy administracyjne do organów wymiaru sprawiedliwości, a następnie ustala przedmiot ich działalności jako „kontrolę administracji publicznej”. Przepis art. 184 Konstytucji RP wskazuje jedynie, co należy wyraźnie podkreślić, że sądownictwo administracyjne ma kontrolować działalność administracji publicznej i jest w swej treści „na tyle ogólny, że trudno wyprowadzić z niego wprost jakieś konkretne rozwiązania”³³. Wydaje się, że posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem kontroli nie wyklucza możliwości merytorycznego (reformatorskiego) rozstrzygnięcia „sporów o prawo” powstających na gruncie prawa administracyjnego³⁴. Kontrola ta mogłaby być przecież wypełniana „przy okazji” rozstrzygnięcia spraw administracyjnych i taki wniosek uzasadnia m.in. miejsce w systematyce Konstytucji RP art. 184 (w odniesieniu do art. 175)³⁵. Ponadto temu pojęciu przypisuje się czę-

³³ M. Borski, *System sądownictwa w RP*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice–Sosnowiec 2009, s. 235.

³⁴ Należy wskazać, że przed sądem administracyjnym nie toczy się „spór” w dosłownym tego słowa znaczeniu. „Postępowanie przed sądami administracyjnymi jest specyficzne z tego względu, że odbiega od oficjalności przyjętej w postępowaniu administracyjnym oraz od kontradiktoryjności znanej z postępowania cywilnego” (D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 348). W literaturze uznaje się, że sytuacja tocząca się przed sądem administracyjnym skrótowo i umownie może być nazwana „sporem o prawo” (T. Woś, *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 767). Takie sformułowanie może być jednocześnie mylące, gdyż niejednokrotnie tym samym określeniem posługuje się np. doktryna postępowania cywilnego w stosunku do sporu cywilnego. Por. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 61–63, 117–118.

³⁵ Nakłada się na to rozumienie pojęcia wymiaru sprawiedliwości z art. 175 Konstytucji RP, który może być tak odczytywany, że wręcz wymaga wyposażenia wszystkich sądów w takie same instrumenty „wymierzania sprawiedliwości”. Zob. M. Krawczyk, *Prawo do sądu a wymiar sprawiedliwości sprawowany przez polskie sądy administracyjne*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 102. Sam wymiar sprawiedliwości – w znaczeniu przedmiotowym – rozumie się jako „działalność polegająca na rozwiązywaniu sytuacji spornych powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje, wykorzystując środki przymusu

stokroć w chwili obecnej zbyt duże znaczenie, a nawet dochodzi do „zaklinania” za jego pomocą realizacji zasady podziału i równowagi władz³⁶. Dzisiejszy system już dawno przekroczył (od początku przekraczał) ramy tradycyjnie (klasycznie) rozumianej kontroli – zbliża się tak naprawdę i w pewnym sensie, posługując się terminologią prawa administracyjnego, do „nadzorowania” działań władzy wykonawczej³⁷.

Dla rozumienia i kształtu kontroli sądownoadministracyjnej musi mieć znaczenie także inny przepis Konstytucji RP – art. 45 ust. 1³⁸, który statuuje prawo do sądu³⁹. Nie ulega wątpliwości, że modyfikacji (względem ogólnie rozumianego wzorca) doznaje tu ścisła treść prawa do sądu (administracyjnego), co można sprowadzić do spodziewanego przez jednostkę efektu prowadzonych działań w ramach wymierzania sprawiedliwości (zakres prawa do wyroku), staje się ono bowiem jedynie „prawem do weryfikacji (kontroli) tego, co zrobił już wcześniej organ administracji publicznej”, jest „prawem do uzyskania rozstrzygnięcia o poprzednio wydanym akcie administracyjnym i o jego zgodności z przyjętym wzorcem”⁴⁰. Funkcją prawa do sądu administracyjnego jest zaś samo doprowadzenie do oceny konkretnej sprawy/rozstrzygnięcia administracyjnego przez sąd⁴¹. Zatem, co w pełni należy zaakceptować, „twierdzenie, że sądowa kontrola administracji wypełnia całkowicie zakres zadań wyznaczonych w Konstytucji RP sądom administracyjnym i że wyłącznie na jej sprawowaniu polega wymiar sprawiedliwości dokonywany przez te sądy, okazuje się (...) trudne do pogodzenia z tymi przepisami ustawy zasadniczej [oraz prawem i standardami międzynaro-

państwowego” (B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 330).

³⁶ Por. M. Kowalski, *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2023, nr 3, s. 89–93. Należy się przy tym zgodzić, że „sądownictwo administracyjne swoją istotą bardziej lub mniej zamazuje zasadę podziału władz i że ten podział nie jest w tym wypadku bezwzględny fetyszem” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 489).

³⁷ W tym miejscu można przytoczyć treść art. 153 p.p.s.a.: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia (...)”.

³⁸ Należy się zgodzić z tezą, że „wymierzanie sprawiedliwości musi odbywać się w ramach, jakie określa konstytucyjne prawo do sądu” (D. Gregorczyk, *op. cit.*, s. 321).

³⁹ Na temat tego zagadnienia w aspekcie prawnoporównawczym zob. K. Wojszkun, *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 4, s. 13–25.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 308–309.

⁴¹ M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 537.

dowymi⁴²], które gwarantują jednostce nieograniczony dostęp do sądu i pełną ochronę sądową jej praw i wolności⁴³. Z punktu widzenia treści prawa do sądu obecne rozwiązania zdają się niewystarczające.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że ideą czasów, w których żyjemy, jest budowanie i wzmacnianie mechanizmów oraz instrumentów służących jednostce do obrony przed ingerencją w jej prawa i wolności, zwłaszcza ze strony władzy publicznej. Oczywiście stwierdzenie to, podobnie jak sama zasada podziału władz/władzy czy zasada prawa do sądu, nie ma charakteru absolutnego. Jednocześnie okazuje się, że w wielu miejscach istniejące instytucje – przy odpowiednim spojrzeniu – zdają się być jeszcze niewystarczające, a nawet poniekąd ograniczone dla realizacji tak zakrojonego celu. Rzecz jasna w opracowaniu przedstawiono jedynie wybrane i podstawowe problemy związane z ideą i istotą kontroli sądownoadministracyjnej. Nie odniesiono się np. wprost do celu tej kontroli, możliwych dla niej kryteriów czy też do jej zakresu (przedmiotu)⁴⁴. Ostatecznie okazuje się jednak, że musi dojść do pewnego przewartościowania spojrzenia na kontrolę sądownoadministracyjną, co w pełni uzasadniają określone idee, wartości i zasady. Wnioskiem zaś staje się chociażby to, że – z różnych punktów widzenia – nie ma przeszkód dla prób budowania reformatoryjnego/merytorycznego sądownictwa administracyjnego i posługiwanie się pojęciem kontroli nie stoi temu na przeszkodzie⁴⁵.

⁴² Por. chociażby ustalenia prowadzone na gruncie art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, ze zm.), np. M. Kłopotcka-Jasińska, *Pojęcie sprawy w świetle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 300–326.

⁴³ D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 336. Choć oczywiście można też twierdzić, że zagadnienie to doznaje pewnych modyfikacji na gruncie odrębnych gałęzi prawa, tzn. prawo do sądu może posiadać zmienną treść (zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, s. 307–308). Jednakże przynajmniej najważniejsze elementy – meritum – powinny być stałe i niezmienne.

⁴⁴ W tym miejscu można jedynie stwierdzić, że z zasady przedmiot (zakres) kontroli powinien być jak najszerszy – najlepiej wprowadzany klauzulą generalną – i obejmować praktycznie wszystkie działania administracji publicznej (działania i czynności administracyjne). Wydaje się, że nawet działania podejmowane przez administrację publiczną w obszarze prawa prywatnego mogłyby trafiać do sądów administracyjnych, co bez wątpienia miałyby swoją wartość. Sądy powszechne, sprawując kontrolę „pośrednią”, częstokroć „nie widzą” szerszego kontekstu, w którym działała administracja. Jest to już jednak kwestia zupełnie innych ustaleń.

⁴⁵ W pewnym sensie podobne wnioski, ale przy innej argumentacji, prezentuje H. Izdebski (*Sądy administracyjne a podział władz*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 1, s. 16–17).

Bibliografia

- Borski M., *System sądownictwa w RP*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice–Sosnowiec 2009.
- Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014.
- Brzeziński W., *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960.
- Chmaj M., Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 8.08.2014, [https://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FAB4B489F59EACB8C1257D1700394BB4/\\$file/i1707-14A.rtf](https://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FAB4B489F59EACB8C1257D1700394BB4/$file/i1707-14A.rtf) (dostęp: 29.07.2024).
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Gut D., *Czy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości? Uwagi na tle poglądów Profesora Jana Zimmermanna*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Sądy administracyjne a podział władz*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 1.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kijowski D.R., *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Kłopotcka-Jasińska M., *Pojęcie sprawy w świetle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2016.03.13>.
- Kmieciak Z., *Modele sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, wstęp i przeł. W. Skrzydło, Warszawa 2000.
- Kowalski M., *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2023, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.52097/eppism.8641>.

- Krawczyk M., *Prawo do sądu a wymiar sprawiedliwości sprawowany przez polskie sądy administracyjne*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6.
- Łaszczycza G., Piątek W., *Istota sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2023.
- Michalska J., *Sądownictwo administracyjne w państwach UE*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2003.
- Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002.
- Pułło A., *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Romańska M., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filippek, Bielsko-Biała 2003.
- Rożek K., *Sądownictwo administracyjne a pojęcie wymiaru sprawiedliwości*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 6.
- Starck C., *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Szafrańska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Wojszkun K., *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 4.
- Woś T., *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Wysocka K., *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.1.11>.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Zimmermann J., *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński, Warszawa 2005.

Abstrakt: W artykule omówiono wybrane zagadnienia dotyczące kontroli sądowoadministracyjnej. Punktem odniesienia stanowią realia polskie. Zasadniczym problemem jest samo pojęcie kontroli sądowoadministracyjnej. Wydaje się bowiem, że to ta kategoria warunkuje kształt systemu sądownictwa administracyjnego. Istotę kontroli sądowoadministracyjnej przedstawiono w oparciu o polskie regulacje: Konstytucję RP, Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ukazano także coś, co nazwano ideą kontroli sądowoadministracyjnej – również z perspektywy komparatystycznej, z nawiązaniem do modelu niemieckiego i francuskiego. Bardzo ważnym punktem odniesienia jest zasada podziału władz/władzy. Okazało się, że nie stoi ona w sprzeczności z zaprezentowanym rozumieniem pojęcia kontroli sądowoadministracyjnej. Siłą rzeczy ujęcie kontroli zestawiono z możliwymi modelami orzekania: kasatoryjnym (kasacyjnym) i „merytorycznym” (reformatoryjnym). Myśląc o pewnej idei sądownictwa administracyjnego, jest to chyba najbardziej podstawowy wyznacznik roli i funkcji tego pionu wymiaru sprawiedliwości. Istotne dla prowadzonych rozważań jest również prawo do sądu – jego rozumienie i możliwy zakres.

Słowa kluczowe: kontrola sądowoadministracyjna; sądownictwo administracyjne; orzecznictwo kasatoryjne; orzekanie merytoryczne

Abstract: The article discusses selected issues regarding court-administrative control. The Polish perspective has been chosen as a reference point for the deliberations. The main problem is the concept of court-administrative control. It seems that this category determines the functioning of the administrative justice system. The essence of court-administrative control was presented based on Polish regulations: the Constitution of the Republic of Poland, the Law on the System of Administrative Courts and the Law on Proceedings before Administrative Courts. The essay also presents the idea of court-administrative control – also from a comparative perspective, with reference to the German and French models. The principle of separation of powers has become a critical point of reference. It turned out that it does not contradict the presented understanding of the concept of court-administrative control. The approach to control was compared with possible models of adjudication: cassatory and reformatory adjudication. Thinking about a certain idea of administrative justice, this is probably the most basic determinant of the role and functions of this branch of the justice system. The right to a court – its understanding and possible scope – is also important for the conducted considerations.

Keywords: court-administrative control; administrative judiciary; cassatory adjudication; reformatory adjudication