

Michał Patryk Sadłowski

**Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu
Administracyjnego do 1989 r.**

Praca doktorska napisana na

Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

pod kierunkiem naukowym prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego

Warszawa 2020 r.

Spis treści

Wykaz skrótów.....	6
Wstęp.....	9
Rozdział I	
Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 r.....	19
1.1 Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich do 1918 r.....	19
1.1.1 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w dawnej Rzeczypospolitej	19
1.1.2 Północnoniemiecki model sądownictwa administracyjnego. Zabór pruski.....	22
1.1.3 Południowoniemiecki model sądownictwa administracyjnego. Zabór austriacki.....	27
1.1.4 Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim.....	29
1.1.5 Sądownictwo administracyjnego w Królestwie Polskim.....	36
1.1.6 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w Rosji do 1917 r.....	42
1.1.7 Kontrola administracji w Rzeczypospolitej Krakowskiej.....	44
1.2 Sądownictwo administracyjne w II Rzeczypospolitej.....	45
1.2.1 Sądownictwo administracyjne <i>in statu nascendi</i> państwowości polskiej.....	45
1.2.2 Sądownictwo administracyjne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.....	47
1.2.3 Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.....	52
1.2.4 Zmiany ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.....	57
1.2.5 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym oraz sądownictwo administracyjne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.....	64
1.2.6 Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego.....	70

Rozdział II

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w latach 1944-

1980.....74

2.1 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w ustroju państwa polskiego w latach 1944-1980.....74

2.1.1 Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r.....74

2.1.2 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.....81

2.1.3 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.....87

2.1.4 Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.....93

2.2 Koncepcje oraz prace legislacyjne w latach 1944-1980.....95

2.2.1 Propozycje powołania sądownictwa administracyjnego w latach 1944-1952.....95

2.2.2 Koncepcje powołania sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1970.....118

2.2.3 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w latach 1970-1980.....142

2.2.4 Prace legislacyjne Sejmu PRL VII Kadencji w zakresie nowelizacji k.p.a. i powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego.....166

2.3 Kontrola administracji przez wymiar sprawiedliwości w latach 1944-1980.....200

2.3.1 Sądownictwo ubezpieczeń społecznych.....200

2.3.2 Państwowy arbitraż gospodarczy.....201

2.3.3 Zagadnienie kontroli administracji przez sądy powszechne.....205

Rozdział III

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach

socjalistycznych.....207

3.1 Sądownictwo administracyjne w doktrynie prawnej i praktyce ustrojowej państwa radzieckiego w latach 1917-1991.....	207
3.2 Sądownictwo administracyjne w europejskich państwach socjalistycznych.....	327
3.2.1 Zagadnienia wstępne.....	328
3.2.2 Bułgaria.....	229
3.2.3 Czechosłowacja.....	232
3.2.4 Jugosławia.....	236
3.2.5 Rumunia.....	237
3.2.6 Węgry.....	240
3.2.7 Niemiecka Republika Demokratyczna.....	243
3.3 Opinie nauki polskiej na temat powoływania sądownictwa administracyjnego w europejskich państwach socjalistycznych.....	244
Rozdział IV	
Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980-1989.....	247
4.1 Opinie na temat powstania Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	247
4. 2 Unormowania prawne z zakresu organizacji oraz działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	265
4.2.1 Zagadnienie konstytucjonalizacji Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	265
4.2.2 Struktura i projekty zmian w działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	270
4.2.3 Skład i status prawny Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	283
4.2.4 Właściwość i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.....	288
4.2.5 Regulaminy Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	313
4.3 Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec Sądu Najwyższego oraz naczelnich organów władzy państwowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.....	317

4.4 Naczelny Sąd Administracyjny a powołanie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym.....	336
4.5 Zmiany ustrojowe państwa polskiego a status prawny Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	343
Rozdział V	
Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980-1989.....	349
5.1 Ogólna charakterystyka orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	349
5.2 Postępowanie administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	358
5.3 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	371
5.4 Judykatura Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie klauzuli enumeracyjnej. Analiza wybranych orzeczeń.....	377
Zakończenie.....	384
Wykaz źródeł i literatury.....	392
Urzędowe zbiory norm prawnych.....	392
Materiały ustawodawcze.....	392
Materiały archiwalne.....	392
Bibliografia.....	393
Orzecznictwo.....	436
Summary.....	439

Wykaz skrótów

AAN – Archiwum Akt Nowych

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

CPH – Czasopismo Prawno-Historyczne

DPP – Demokratyczny Przegląd Prawniczy

Dz. Pr. Kr. Pol. – Dziennik Praw Królestwa Polskiego

Dz. Pr. Ks. War. – Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego

Dz. Pr. Pań. Pol. – Dziennik Praw Państwa Polskiego

Dz. Urz. M. b. dz. pr. – Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej

Dz. U. Śląskich – Dziennik Ustaw Śląskich

GA – Gazeta Administracji

GKA – Główna Komisja Arbitrażowa

GP – Gazeta Prawnicza

GSiP – Gazeta Sądowa i Penitencjarna

ICiA – Izba Cywilna i Administracyjna

IPiUS – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

k. – karta

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168

KC – Komitet Centralny

KKP – Konstytucja Królestwa Polskiego

KRN – Krajowa Rada Narodowa

KRS – Krajowa Rada Sądownictwa

KW – Komitet Wojewódzki

MAGTiOŚ – Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska

M. b. dz. pr. – Ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej

MP – Monitor Polski

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich

MRiGŻ – Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

MS – Ministerstwo Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości

MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

NRD – Niemiecka Republika Demokratyczna

ND – Nowe Drogi

NEP – Nowa Ekonomiczna Polityka

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NP – Nowe Prawo

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny

OMT – Organizacja, Metody, Technika. Czasopismo poświęcone zagadnieniom pracy administracyjnej

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OZ – Ośrodek Zamiejscowy

PiP – Państwo i Prawo

PP – Problemy Praworządności

PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa

PS – Przegląd Sejmowy

PiŻ – Prawo i Życie

PKWN – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego

PAN – Polska Akademia Nauk

PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PZPR – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RM – Rada Ministrów
RN – Rada Narodowa
RP – Rzeczpospolita Polska
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RSFRR – Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka
SN – Sąd Najwyższy
SP – Studia Prawnicze
SzDPiPP – Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS – Trybunał Stanu
UKSW – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
URM – Urząd Rady Ministrów
UMCS – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
UW – Uniwersytet Warszawski
WRL – Węgierska Republika Ludowa
wzp – wojewódzkie zespoły poselskie
ZBoWiD – Związek Bojowników o Wolność i Demokrację
ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZPP – Zrzeszenie Prawników Polskich
ZSL – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wstęp

Praca ma charakter prawnohistoryczny. Dotyczy ona genezy, ustroju oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r. NSA został powołany w wyniku nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r.¹ Wybór tematu pracy jest związany z następującymi zagadnieniami badawczymi:

- 1) powody niepowołania sądownictwa administracyjnego w państwie polskim bezpośredniego po zakończeniu drugiej wojnie światowej;
- 2) jakie były powody, że na przełomie 1979/1980 r. ówczesne władze PRL wyraziły zgodę i zaangażowały się w tworzenie jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, czyli NSA;
- 3) przebieg prac nad powołaniem NSA;
- 4) charakter organizacyjny i funkcjonowanie NSA;
- 5) pozycja NSA w systemie prawnoustrojowym PRL;
- 6) wpływ orzecznictwa NSA na zakres ochrony prawnej.

Warto zaznaczyć, że wymienione wyżej problemy badawcze nie zostały jeszcze w zasadzie szerzej omówione we współczesnej literaturze przedmiotu. Nie brak natomiast jest prac powstałych przed 1989 r., w tym opracowań książkowych², jak zauważył bowiem Jerzy

¹ NSA powołany został na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

² Zob. A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989; Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988; J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985; J. Łętowski, *Miejsce i zadania kontroli administracji w państwie socjalistycznym*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983; J. Łętowski, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w działalności administracji państwowej*, Warszawa 1964; J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967; M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego w PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne. Tom 5. Regulacja organów ochrony prawnej w nowej konstytucji*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1989; M. Wyrzykowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego na tle porównawczym*, SP 1981, z. 4; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983; M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983; M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod. red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978; M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978. W latach 1981-1986 Mirosław Wyrzykowski oraz sędzia NSA Andrzej Wróblewski zamierzali napisać oraz

Łętowski, zagadnienie sądownictwa administracyjnego było w okresie Polski Ludowej, a zwłaszcza od powołania NSA, jednym z najbardziej dyskutowanych zagadnień prawnych³. Wówczas bowiem z powodu m.in. cenzury, braku dostępu do archiwów, a także zaangażowania polityczno-partyjnego wielu autorów w zdecydowanej większości ówczesne publikacje nie przedstawiają, z dzisiejszej perspektywy, znaczenia sądownictwa administracyjnego w systemie ustrojowym PRL. Niemniej jednak stanowią one cenne źródło do dalszych badań, nie tylko z zakresu sądownictwa administracyjnego w PRL, ale także nad systemem ustrojowym tego okresu.

Praca składa się, nie licząc wstępu, zakończenia oraz wykazu źródeł i literatury, z pięciu rozdziałów: Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 r. (Rozdział I), Zagadnienie sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w latach 1944-1980 (Rozdział II), Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych (Rozdział III), Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980-1989 (Rozdział IV) oraz Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980-1989 (Rozdział V).

Geneza powstałego w państwie polskim na początku lat 80. XX wieku sądownictwa administracyjnego została ujęta w pracy w sposób szeroki. Obejmuje ona bowiem okres: od upadku I Rzeczypospolitej i zaborów; II Rzeczypospolitej, w tym funkcjonowanie NTA; oraz okres po drugiej wojnie światowej. Przyjęcie takiej koncepcji pracy jest uzasadnione przedstawieniem mechanizmów sądowej kontroli administracji od czasu zaborów, gdyż wpisały się one w sposób trwały w funkcjonowanie kontroli sądownoadministracyjnej na ziemiach polskich. Sądownictwo administracyjne przed wybuchem pierwszej wojny światowej funkcjonowało bowiem w zaborze pruskim⁴ i austriackim⁵. W II Rzeczypospolitej

opublikować w Wydawnictwie Prawniczym (przy współudziale NSA) monografię pt. „Naczelny Sąd Administracyjny – pozycja ustrojowa”. Pozycja ta nie została jednak wydana. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydiałne. Kat. A, Przygotowanie publikacji „NSA pozycja ustrojowa” – konspekt, opinie, korespondencja 1986, sygn. 536/189, k. 2-4.

³ Zob. J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, SP 1981, z. 1-2, s. 140.

⁴ Szerzej: A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2; A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, SzDPPiP 2006, Nr 2; A. Tarnowska, *Spory doktryny wokół procesu konstytucjonalizacji praw podstawowych w Niemczech w II połowie XIX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, t. 8, z. 2; W. Szwarz, *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875-1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2; W. Szwarz, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS” 1988, vol. 35/4.

⁵ Zob. A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza-Obywatel-Prawo*, Kraków 2001, s. 149; J. Łętowski, *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego,

jego działalność normowała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.⁶ jak i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁷ Konsekwencją tego było powołanie NTA, który funkcjonował w latach 1922-1939 r.⁸

Po drugiej wojnie światowej dyskusja o powołaniu sądownictwa administracyjnego była prowadzona z różnym natężeniem, przy czym stawiano na wykorzystanie doświadczenia związanego z organizacją i działalnością NTA. W praktyce do 1948 r. zagadnienie powołania sądownictwa administracyjnego w nowych warunkach ustrojowych to w praktyce było próbą niejako reaktywacji NTA. Później kwestia powołania NTA powracała również na fali „odwilży” po 1956 r. i w latach 70. Ponadto wybrane doświadczenia z jego działalności oraz konstrukcje ustrojowe były wykorzystywane w pracach dotyczących nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w latach 1977-1980 r.⁹, która zakończyła się właśnie powstaniem NSA. Następnie NSA korzystał z dorobku orzeczniczego NTA¹⁰, a ówczesna doktryna prawa, powołując się na rozwiązania sądownictwa administracyjnego z okresu II Rzeczypospolitej, postulowała wprowadzenie instytucji NSA do Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.¹¹ W związku z tym Zbigniew Janowicz napisał w 1991 r., że „Nasze obecne ogólne sądownictwo administracyjne sięga swymi korzeniami do okresu sprzed II wojny światowej”¹². Takie samo stanowisko w 1995 r. wyraził Jerzy Świątkiewicz, który napisał, że powołanie NSA w 1980 r., oprócz względów prakseologicznych, było nawiązaniem do „polskiej tradycji okresu międzywojennego i związków z zachodnioeuropejską kulturą prawną”¹³. Dlatego w pracy było konieczne przedstawienie wpływu organizacji i działalności sądownictwa administracyjnego, w szczególności z okresu II Rzeczypospolitej. Wynika z tego, że współczesna historia polskiego sądownictwa administracyjnego sięga swoimi

Warszawa 1990; E. Melichar, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich (Austria, Hiszpania, RFN, Stany Zjednoczone, Szwecja). Teksty i komentarze*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1986.

⁶ Dz. U. Nr 44, poz. 267.

⁷ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁸ Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.

⁹ Zob. AAN, MS, sygn. 7/703, s. 1-5. Szerzej: Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1, s. 28; Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 3, s. 4.

¹⁰ Szerzej: H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2., s. 171.

¹¹ Szerzej: A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4, s. 71; R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 75-76.

¹² Zob. Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 2, s. 1.

¹³ Zob. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 9.

korzeniami genezy NSA, a z kolei powstanie NSA zostało oparte na wzorach II Rzeczypospolitej, które zaś pochodzą z XIX wieku.

Rozdział pierwszy pracy dotyczy zagadnienia sądownictwa administracyjnego od I Rzeczypospolitej do upadku państwa polskiego w 1939 r. w wyniku agresji III Rzeszy i ZSRR. W pierwszej części rozdziału zwrócono uwagę głównie na proces kształtowania się oraz ogólną charakterystykę sądownictwa administracyjnego w zaborze pruskim, austriackim, Księstwie Warszawskim, Królestwie Polskim, a także na zagadnienie sądownictwa administracyjnego w carskiej Rosji do 1917 r. oraz Wolnym Mieście Krakowie (1815-1846).

W drugiej części rozdziału pierwszego została omówiona organizacja i działalność NTA. Opierając się głównie na ustaleniach Doroty Malec¹⁴ przedstawiono kwestie dotyczące różnych aspektów funkcjonowania, kompetencji i postępowania przed NTA, a przede wszystkim jego ustrój wewnętrzny oraz ogólną pozycję ustrojową. Ponadto wykorzystano prace takich autorów jak Światosław Baudouin de Courtenay, Antoni Chmurski, Władysław Leopold Jaworski, Jerzy Stefan Langrod, Tadeusz Hilarowicz. W szczególności zwrócono uwagę na reformy NTA, które stanowiły podstawę wielu dyskusji na temat powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce po drugiej wojnie światowej, w tym zmian w funkcjonowaniu NSA¹⁵.

W kolejnym rozdziale pracy zostały omówione zagadnienia sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich od 1944 r. do 1980 r., czyli od czasów kształtowania się tzw. władzy ludowej do powołania NSA. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na ówczesne prawo państwowe (konstytucyjne), w szczególności chodzi o charakter Manifestu PKWN z dnia 22 lipca 1944 r.¹⁶, tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.¹⁷ oraz obowiązywanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. W tym zakresie zostały omówione akty normatywne nie tylko o charakterze konstytucyjnym, ale również ustawowym oraz koncepcje ówczesnej doktryny prawa państwowego. W związku z tym, tzw. władza ludowa zaadaptowała podstawowe zasady Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r., oznaczało

¹⁴ Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999; D. Malec, *Niezawisłość sędziowska w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korbowiczowi*, pod. red. W. Witkowskiego, Lublin 2008.

¹⁵ Zob. dyskusję o przepisach o funkcjonowaniu NTA w kontekście regulacji kodeksu postępowania administracyjnego o trybie składania skargi do NSA poprzez organ administracji, który wydał ostateczną decyzję: M. Niezgódka-Medkova, *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA*, „Palestra” 1986, nr 1, t. 30, s. 71-72.

¹⁶ Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1.

¹⁷ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

to *de facto* całkowitą uznaniowość polityczną, dotyczącą podjęcia decyzji o powołaniu lub niepowołaniu sądowej kontroli administracji, w warunkach kształtującego się państwa ludowego. Na podstawie przede wszystkim materiałów archiwalnych dokonano szczegółowego przedstawienia procesu powołania NTA w warunkach powojennych, czyli po 1944 r. Omówiono do tej pory nieznane szerzej projekty ustaw oraz specjalne narady, które zadecydowały o niepowołaniu sądownictwa administracyjnego.

W kolejnej części rozdziału zostały omówione koncepcje i projekty powołania sądownictwa administracyjnego po 1956 r., w tym w latach 70. Były one związane z okresem tzw. odwilży popaździernikowej oraz dojściem do władzy ekipy Edwarda Gierka. W rozdziale tym omówiono również funkcjonowanie sądów ubezpieczeń społecznych, państwowego arbitrażu gospodarczego, a także zagadnienia kontroli administracji przez sądy powszechne oraz przygotowanie i ostateczne uchwalenie ustawy kodeks postępowania administracyjnego¹⁸. Interesującym zagadnieniem w tym kontekście była kwestia socjalistycznej praworządności ludowej, zwłaszcza instytucje prawne, których celem było jej zabezpieczenie¹⁹.

Związane z tym były prace legislacyjne Sejmu PRL VII Kadencji (1976-1980), które dotyczyły nowelizacji k.p.a. oraz powołania NSA. W związku z tym omówiono różne koncepcje i tendencje w zakresie projektów, dotyczących sądownictwa administracyjnego tzw. dekady gierkowskiej. Oprócz tego zwrócono uwagę na zjawisko rozrastania się i kryzysu ówczesnej administracji państwa socjalistycznego. Zjawisko to najwyraźniej zarysował Jerzy Starościak²⁰ i zostało kontynuowane przez innych przedstawicieli doktryny²¹. Zgodnie z nim administracja państwa socjalistycznego, w przeciwieństwie do administracji tzw. państwa

¹⁸ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

¹⁹ Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965; A. Burda, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967; A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 8-9; A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.

²⁰ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 355; J. Starościak, *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. *Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 69.

²¹ Zob. M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987, s. 53; O. Bujkowska, *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. *Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 155; S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, s. 21-22.

burżuazyjnego, była odpowiedzialna nie tylko za stwarzanie warunków dla działania jednostki, ale i organizowała praktycznie całość życia społeczno-gospodarczego jednostki w państwie socjalistycznym. To jednak oznaczało jej stały rozrost, co doprowadziło z kolei do tego, że z czasem zaczęła paraliżować ona działania państwa. Sylwester Zawadzki natomiast zwracał uwagę, że administracja wzięła na siebie więcej zadań niż mogła wykonać. Rozrost administracji odbywał się również kosztem legalności działań jej organów²². To wszystko stało się jedną z przyczyn postulatów dotyczących zwiększenia ochrony prawnej jednostki i tym samym argumentem na rzecz powołania mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W pracy dokonano w związku z tym, na ile to możliwe, odtworzenia przebiegu prac nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego w latach 1977-1980.

Istotnym zagadnieniem, zwłaszcza po 1956 r., było funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w innych krajach europejskich tzw. bloku wschodniego. Dlatego też rozdział III pracy został poświęcony zagadnieniom sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych. Warto zaznaczyć, że zmiana ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego w kierunku socjalistycznym oraz faktyczne podporządkowanie państwa polskiego wobec ZSRR po 1944 r. spowodowało, że ustroj państwa radzieckiego stał się wzorem dla ustroju państw, które znalazły się pod jego wpływem po drugiej wojnie światowej. Od tego momentu również ustroj Polski zostać miał oparty na podstawowych zasadach ustrojowych właściwych dla ZSRR. Ten fakt wpłynął w znacznym stopniu na decyzję o nie reaktywacji NTA po 1944 r., gdyż w tym okresie w ZSRR w ogóle zastanawiano się nad koniecznością istnienia postępowań sądowych o charakterze administracyjnym²³. Konsekwencją tego było, iż badania prawno-porównawcze w PRL ograniczały się początkowo wyłącznie do porównania i zestawienia własnych instytucji ustrojowych z rozwiązaniami istniejącymi w ZSRR. Dlatego sprawa powołania sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza po 1956 r., była poruszana zawsze *iunctim* z tendencjami ustrojowymi panującymi w państwie radzieckim. W czasie prac nad reformą postępowania administracyjnego i powołaniem NSA, zwracano zwłaszcza uwagę na doświadczenia radzieckie²⁴. O wprowadzeniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych jako zasady w Konstytucji ZSRR z dnia 7 października 1977 r., w czasie debaty w Sejmie

²² A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 14.

²³ Zob. С.Н. Абрамов, *В советском праве не может быть административного иска*, «Социалистическая законность» 1947, № 3, с. 8.

²⁴ AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 12.

PRL w dniu 25 października 1979 r., mówił główny architekt i pomysłodawca NSA Sylwester Zawadzki²⁵. Również fakt istnienia sądowej kontroli administracji w Bułgarii, Jugosławii, Czechosłowacji i na Węgrzech wykorzystywany był szeroko jako argument na rzecz wprowadzenia analogicznych mechanizmów w PRL. Dlatego też w pracy opisano podstawowe mechanizmy oraz tendencje organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w tych państwach. Natomiast jeśli chodzi o ZSRR, to zwrócono uwagę na to, że sądowa kontrola administracji w państwie radzieckim od 1917 r. przeszła w doktrynie oraz praktyce ewolucję i dopiero ustawa z 1987 r.²⁶, zaczęła gwarantować jednostce większą ochronę swoich przed sądem. Stąd też powoływanie się przez doktrynę PRL na rozwiązania radzieckie, rzekomo przewidujące szeroką sądową kontrolę decyzji administracyjnych, służyły jedynie wzmocnieniu argumentacji na rzecz wprowadzenia takiej instytucji w Polsce.

Rozdział IV pracy dotyczy organizacji NSA w latach 1980-1989. Omówiono w nim zagadnienia takie jak: ustroj NSA, postępowanie przed NSA, pozycja ustrojowa NSA wobec naczelnich organów władzy państwowej PRL, pozycja NSA wobec Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz wobec Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedstawienie tych zagadnień zostało oparte na analizie regulacji prawnych dotyczących NSA²⁷, materiałach archiwalnych, poglądach doktryny oraz ówczesnych działaczy społeczno-politycznych.

Następny rozdział został poświęcony zagadnieniom związanym z orzecznictwem NSA w latach 1980-1989. Zawiera on ogólną charakterystykę orzecznictwa, wraz z liczbą skarg kierowanych do NSA oraz analizę orzecznictwa pod kątem jego wpływu na normy postępowania administracyjnego, postępowania sądownoadministracyjnego. Ramy czasowe pracy kończy 1989 r. Związane jest to z przyjęciem założenia, że wraz z rozpoczęciem ówczesnych zmian ustrojowych w państwie polskim zmieniła się również koncepcja oraz pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego.

NSA powstał i funkcjonował do 1989 r., czyli w warunkach ustroju państwa socjalistycznego, w których sądy stanowiły element koncepcji jednolitej władzy

²⁵ Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 października 1979 r., Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980), s. 73-74.

²⁶ Закон СССР от 30 июня 1987 г. „О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан” (N 7287-XI).

²⁷ Na analizie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8.), rozporządzeń wykonawczych wydanych w stosunku do niej, a także regulaminów, które odnosiły się do wewnętrznego ustroju NSA.

państwowej²⁸. W związku z tym sądy były podporządkowane naczelnym organom władzy państwowej, a także PZPR. Dlatego m.in. Ryszard Walczak w 1987 r. napisał, że: „Sądy i prokuratura wypełniały i wypełniają zadania, które stawia przed nimi klasa panująca, a więc klasa robotnicza, za pośrednictwem swojej partii – kierowniczej siły politycznej w państwie. Partia określa zadania dla wymiaru sprawiedliwości w uchwałach zjazdów partii i plenarnych posiedzeń KC PZPR, dając wyraz swej troski o stan praworządności i bezpieczeństwa kraju”²⁹.

W związku z tym działalność NSA do 1989 r. podlegała ocenie PZPR³⁰. Po 1989 r. zaś, NSA, a w praktyce sądownictwo administracyjne, zmienia swoją rolę, stając się podstawowym elementem istnienia i funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Taki stan rzeczy jest następstwem procesu politycznego związanego z obradami tzw. Okrągłego Stołu i będących jego następstwem zmian w ustroju konstytucyjnym państwa polskiego. Na podstawie nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r., która miała miejsce w kwietniu 1989 r.³¹, powołano instytucję Senatu, Prezydenta, w tym także Krajową Radę Sądownictwa, co miało wpłynąć na zwiększenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów³². Konsekwencją tego stanu rzeczy było uchwalenie w dniu 20 grudnia 1989 r. ustawy o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie³³. Ustawa ta zmieniła ustrój NSA, pozbawiając go charakteru sądu właściwego dla ustroju socjalistycznego. Natomiast w dniu 29 grudnia 1989 r. została przyjęta ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁴, której

²⁸ O roli i pozycji sądów w ustroju państwa socjalistycznego zob.: L. Garlicki, M. Rybicki, *Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, Warszawa 1976, s. 8; W.M. Sawicki, *Konstytucyjne zasady ustroju sądownictwa ZSRR na tle ustawodawstwa innych krajów*, SP 1979, nr 4, s. 69-72; L. Domeracki, *Czterdziestolecie wymiaru sprawiedliwości PRL*, NP 1985, nr 2, s. 6-7.

²⁹ R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 56-57. Zob. R. Walczak, *Przewodnia rola partii a wymiar sprawiedliwości*, NP 1986, z. 3, s. 3-6.

³⁰ Zob. Protokół ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA 28-29 marca 1983 r. Popowo, [w:] NSA w Warszawie. Akta Prezydiałne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Popowo 28-29 marca 1983 r. – korespondencja, protokoły, wystąpienia, listy uczestników 1983, sygn. 536/2, k. 26. O stosunku PZPR do aparatu państwowego PRL zob.: S. Zawadzki, *Partia a aparat państwowy*, PiP 1971, z. 11, s. 707-718.

³¹ Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 19, poz. 101.

³² S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989-1991*, SzDPIP 2009, s. 314.

³³ Dz. U. Nr 73, poz. 436.

³⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 444. Szerzej: W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska-demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, PiP 1990, z. 4, s. 12-29. W tym miejscu warto przypomnieć, że główne postanowienia Konstytucji PRL z 1952 r., znowelizowanej w 1989 r., obowiązywały do chwili wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84,

art. 1 otrzymał następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Oprócz tego, na mocy tej nowelizacji, zmieniono nazwę Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. na „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, a PZPR została pozbawiona kierowniczej roli w państwie. Zmiany te nie miały jednak charakteru kompleksowego³⁵, przy czym od ich wejścia w życie NSA, jako sąd szczególny, zaczął funkcjonować w nowym ustroju państwowym³⁶. W związku z tym w pracy zawarto krótkie omówienie organizacji i działalności NSA od 1989 r. po 2020 r., ale szersza analiza tych kwestii wymaga odrębnego opracowania, w szczególności chodzi o okres po 1990 r.

W pracy wykorzystano zasoby archiwalne Archiwum Akt Nowych w Warszawie, a mianowicie zespoły: Biura Prezydialnego KRN, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Rady Ministrów, Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Komitet Centralny w Warszawie oraz Tymczasowej Rady Stanu. Poza tym uwzględniono w pracy źródła archiwalne, które pochodzą z kwerendy przeprowadzonej w archiwum zakładowym NSA. Analiza materiałów archiwalnych stanowi istotny element badań naukowych, związanych z napisaniem pracy. Podstawę pracy stanowi również literatura prawnicza PRL z dziedziny prawa państwowego, administracyjnego oraz konstytucyjnego. W związku z tym w pracy wykorzystano publikacje m.in. takich autorów jak: Jerzy Bafia, Andrzej Burda, Kazimierz Działocha, Leszek Garlicki, Adam Łopatka, Zbigniew Resich, Stefan Rozmaryn, Marian Rybicki, Wojciech Sokolewicz, Henryk Świątkowski, Jan Służewski, Jerzy Starościak, Jerzy Stembrowicz, Jerzy Świątkiewicz, Stanisław Włodyka, Mirosław Wyrzykowski, Władysław Zakrzewski, Sylwester Zawadzki, Adam Zieliński. Jeśli chodzi o czasopisma i gazety tego okresu to w pracy starano się przedstawić artykuły, w których bezpośrednio lub pośrednio odnoszono się do sądownictwa administracyjnego w latach 1944-1989 r. Chodzi przede wszystkim o takie czasopisma jak: „Państwo i Prawo”, „Nowe Prawo”, „Prawo i Życie”, „Rada Narodowa”, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna”, „Studia Prawnicze”, „Gazeta Prawnicza”, „Gazeta

poz. 426). Z tym jednak zastrzeżeniem, że przepisy rozdziałów 1, 4, 7 z wyjątkiem art. 60 ust. 1, rozdziałów 8, 9 z wyjątkiem art. 94 oraz rozdziałów 10 i 11 Konstytucji PRL z 1952 r. ostatecznie zostały uchylone w dniu 17 października 1997 r. w związku z wejściem w życie nowej konstytucji.

³⁵ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995. Zarys historii politycznej Polski*, Kraków 1997, s. 81; A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004, s. 445-446; M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 674.

³⁶ Zob. P. Sarnecki, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 66 i n.

Administracji”, „Problemy Praworządności”, „Palestra”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.

Na zakończenie chciałbym wyrazić podziękowania wielu osobom, które przyczyniły się do napisania pracy. W szczególności podziękowania należą się mojemu promotorowi prof. UW dr. hab. Robertowi Jastrzębskiemu. Pragnę również podziękować promotorowi pomocniczemu dr. Jarosławowi Turłukowskiemu za pomoc w zakresie badań nad prawem i ustrojem ZSRR i Rosji. Osobne podziękowania składam pracownikom NSA, w szczególności obecnemu prezesowi tego Sądu prof. Markowi Zirkowi- Sadowskiemu oraz prof. Adamowi Zielińskiemu, prezesowi NSA w latach 1982-1992. Na zakończenie chciałbym podziękować Rodzicom.

Rozdział I

Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 r.

1.1 Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich do 1918 r.

1.1.1 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w dawnej Rzeczypospolitej

Zagadnienie istnienia w dawnej Rzeczypospolitej sądownictwa administracyjnego pozostaje kwestią sporną³⁷. Pewne cechy sądowej kontroli administracji właściwe były dla tzw. Trybunału Skarbowego Koronnego, powołanego w Lublinie w 1591 r.³⁸ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Sejmu Warszawskiego z dnia 24 grudnia 1613 r. deputowani Trybunału mieli zbierać się w Radomiu. Dlatego Trybunał określano mianem „radomskiego”³⁹. Na mocy konstytucji Sejmu Niemego z 1717 r. obradować miał on w trybie stałym⁴⁰. Do jego stale wzrastających kompetencji należało rozpatrywanie m.in. spraw związanych z nadużyciami poborców podatkowych wobec podatników oraz orzekanie na podstawie skarg „stron prywatnych przeciwko żołnierzom”⁴¹. Postępowanie przed Trybunałem kończył wyrok, przygotowany przez uprzednio wyznaczanego konstytucją sejmową, pisarza sądowego⁴². Jak zauważył Józef Rafacz, po raz pierwszy, osoby prywatne występują w charakterze powoda przed Trybunałem w 1653 r.⁴³ W skład Trybunału wchodził senatorowie oraz przedstawiciele szlachty, zwani deputowanymi albo komisarzami⁴⁴.

³⁷ Zob. W. Sawczyn, *Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich*, [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 10, Warszawa 2016, s. 6 i n.; P. Wiązek, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2014, Nr 316, s. 122.

³⁸ Zob. J. Rafacz, *Trybunał Skarbowy Koronny*, Lwów 1924, s. 5; J. Rafacz, *Dawny proces polski*, Warszawa 1925, s. 15; J. Rafacz, *Dawne prawo sądowe polskie w zarysie*, Warszawa 1936, s. 56. W tym samym roku powołano również komisję skarbową dla Litwy w Wilnie. Zob. A. Filipczak-Kocur, *Litewski Trybunał Skarbowy (1591-1717)*, SzDPIPP 2002, Tom 7, s. 185-186.

³⁹ A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty-konstytucje sejmowe-realizacja*, Warszawa 2007, s. 40.

⁴⁰ M. Zwierzykowski, *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003, s. 234; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X-XVIII w.*, Kraków 1997, s. 554.

⁴¹ J. Rafacz, *Trybunał Skarbowy Koronny*, Lwów 1924, s. 8.

⁴² Ibidem, s. 41.

⁴³ Ibidem, s. 39. Chodziło o szkody wywołane przez wojsko. Natomiast od 1685 r. Trybunał rozpatrywał pozwy podmiotów prywatnych przeciwko nadużyciom ze strony poborców.

⁴⁴ Ibidem, s. 10.

Doszukując się jednak początków sądownictwa administracyjnego w organizacji i działalności Trybunału Koronnego Skarbowego należy mieć na uwadze fakt, że główną przyczyną jego powołania była ochrona interesów skarbowych państwa. Najpełniej oddaje to pogląd Michała Zwierzykowskiego, który określił Trybunał jako „organ wykonawczy sejmu w dziedzinie kontroli i administracji skarbu publicznego”⁴⁵. Warto zaznaczyć, na co zwrócił uwagę Leon Babiński, że „co do form i praktyk” Trybunał przypominał Trybunał Koronny⁴⁶. W związku z tym miał on charakter organu sądowego. Pierwsza ordynacja Trybunału Koronnego Skarbowego z 1614 r. wskazywała wprost na konieczność stosowania przepisów organizacyjnych i porządkowych właściwych dla Trybunału Koronnego⁴⁷. Działalność i praktykę Trybunału Stanisław Płaza określił jako złą⁴⁸. Wiązało się to z postępującym rozkładem struktur administracyjnych oraz sądowych, wynikających z zawłaszczania instytucji państwa przez rody możnowładcze⁴⁹.

Inni badacze uznają za początek sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich powołanie na mocy Konstytucji Sejmu Konwokacyjnego z 1764 r., tzw. Komisji Skarbowych dla Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego⁵⁰, które oprócz szerokich kompetencji z zakresu administracji skarbowej, posiadały także kompetencje sądownicze⁵¹. W ramach tych uprawnień, Komisje kontynuowały m.in. działalność Trybunału Koronnego Radomskiego w zakresie sądownictwa skarbowego⁵².

Poza tym Andrzej Jankiewicz zwraca uwagę, że początków sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich można doszukiwać się również w działalności Komisji Wielkiej Wojskowej, Departamencie Wojskowym Rady Nieustającej, Komisji Wojskowej Obojga Narodów⁵³, a także w Komisji Edukacji Narodowej⁵⁴. Według Pawła

⁴⁵ M. Zwierzykowski, *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003, s. 234.

⁴⁶ L. Babiński, *Trybunał Skarbowy Radomski (Organizacja. Postępowanie). Na podstawie ksiąg Trybunału z lat 1614-1658*, Radom 2013, s. 19.

⁴⁷ M. Mąkosza, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza- Ustrój- Funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 14.

⁴⁸ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X-XVIII w.*, Kraków 1997, s. 554.

⁴⁹ M. Mąkosza, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 15-16.

⁵⁰ Zob. G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo Komisji Skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764-1794)*, Warszawa 1977, s. 46.

⁵¹ G. Bałtruszajtys, *Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny*, CPH 1988, t. XL, z. 1, s. 117.

⁵² G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo Komisji Skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764-1794)*, Warszawa 1977, s. 94.

⁵³ A. Jankiewicz, *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce [w:]*, XXV – *lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, pod. red. M. Sawickiej-Jezierczuk, Warszawa 2005, s. 13-15.

Wiązka „instytucje trybunalskie” I Rzeczypospolitej uznać można za „pierwsze w tradycji polskiej państwowości sądy administracyjne ze względu na właściwość rozpoznawania sporów administracyjnych w procedurze sądowej”⁵⁵. Powołanie tych instytucji stanowiło, w jego ocenie, efekt poszukiwań form ochrony procesowej zarówno dla indywidualnych praw publicznych jak i publicznych interesów skarbowych⁵⁶. Mimo jednak takiej oceny, uznał on za Jerzym Borkowskim, że trudno doszukiwać się i wiązać ich bezpośredniego wpływu na sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich w XIX i XX w. Część badaczy jak np. Marian Buszyński uznała jednak, że w okresie przedrozbiorowym nie doszło w Polsce w ogóle do wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego⁵⁷. Wiązało się to, w jego opinii z faktem, że w tym okresie „nie doszło do rozgraniczenia władz sądowych od administracyjnych”⁵⁸. Podobny pogląd przed drugą wojną światową wyraził Jerzy Węsierski oraz Aleksander Mogilnicki⁵⁹. Ocena taka nie była całkowicie bezpodstawna, gdyż Trybunał Skarbowy Radomski, czy późniejsze Komisje Skarbowe w Koronie i na Litwie sprawowały swoją jurysdykcję głównie w celach ochrony interesu skarbu państwa, a ich uprawnienia sądowe, w zakresie ochrony podmiotów prywatnych przed niezgodną z prawem działalnością, miały charakter poboczny, co podkreśla stwierdzenie, że nie miały na celu w praktyce stworzenia kompleksowego systemu sądowej ochrony praworządności.

Klęska insurekcji kościuszkowskiej z 1794 r. doprowadziła do III rozbioru Rzeczypospolitej Obojga Narodów, który został dokonany w roku następnym. W konsekwencji doprowadziło to do ostatecznego wcielenia ziem polskich w skład organizmów państwowych Austrii, Prus i Rosji. W efekcie tych zdarzeń polskie życie społeczno-gospodarcze, polityczne oraz kulturalno-narodowe stało się całkowicie zależne od państw zaborczych oraz czynników w nich panujących. Od tego momentu obce podmioty, według własnej woli, zaczęły określać formy ustrojowe oraz administracyjno-prawne na obszarze dawnej Rzeczypospolitej⁶⁰. Sytuacja taka spowodowała, że procesy powołania oraz kształtowania się nowoczesnych i niezależnych form kontroli administracji, były uzależnione

⁵⁴ Podobne poglądy znajdują się na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie uznano, że organy te wpisują się w tradycję polskiego sądownictwa administracyjnego: <http://bip.nsa.gov.pl/historia/tradycje-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,6.php>, dostęp: 22.10.2018 r.

⁵⁵ P. Wiązek, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2014, Nr 316, s. 123.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, Nr 1, s. 25.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ W. Jęsierski, *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, z. 1, nr 3, s. 27; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 161.

⁶⁰ S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008, s. 298-299.

od polityki państw zaborczych. Nawet w przypadku takiego podmiotu państwowego, jakim było Księstwo Warszawskie, główne decyzje co do kształtu ustroju konstytucyjno-politycznego podejmował jego protektor – Napoleon Bonaparte. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stało się pojawienie różnych tradycji i modeli sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich, czego wyrazem był model północnoniemiecki w zaborze pruskim, południowoniemiecki w autonomicznej Galicji oraz model francuski, funkcjonujący w Księstwie Warszawskim oraz Królestwie Polskim do 1867 r.

1.1.2 Północnoniemiecki model sądownictwa administracyjnego. Zabór pruski

W tzw. północnoniemieckim modelu sądownictwa administracyjnego, najpełniej wyrażonym w Prusach, kontrola legalności działań administracji była realizowana w założeniu przez niezależne i kolegialne organy administracji, funkcjonujące zgodnie z regułami postępowania sądowego⁶¹. Nie oddzielano tym samym sądownictwa administracyjnego od samej administracji⁶². Głównym celem systemu pruskiego, w przeciwieństwie do modelu południowoniemieckiego, była, jak zauważył Mirosław Wyrzykowski ochrona „realizacji obiektywnego porządku prawnego w procesie stosowania prawa przez administrację”, a nie ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki⁶³. W związku z tym sądownictwo administracyjne stanowiło „element kontrolny samego państwa wobec administracji, aniżeli jako instrument ochrony praw obywateli”⁶⁴. Zgodzić się więc można z poglądem, że pruski *Rechtsstaat*, jak to określiła Anna Tarnowska, „to państwo prawa proceduralnego”⁶⁵, gdzie ochrona znaczenia i wartości reguł prawa materialnego nie stanowiła dla niego imperatywu nadrzędnego. Autorka ta uznała, że „w drugiej połowie XIX w. w Niemczech doszło do znaczącego przeniesienia akcentu z praworządności rozumianej materialnie na znaczenie formalne”, co było równoznaczne z dążeniem do zabezpieczenia działania organów władzy i administracji państwowej zgodnie z ustawą⁶⁶. Natomiast Andrzej Dziadzio zauważył, że w Prusach „wizją sprawnie działającej administracji, służącej w równym stopniu interesom społeczeństwa i państwa, zachęcano konserwatywne sfery

⁶¹ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1990, s. 122.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2, s. 85.

⁶⁶ A. Tarnowska, *Spory doktryny wokół procesu konstytucjonalizacji praw podstawowych w Niemczech w II połowie XIX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, t. 8, z. 2, s. 163.

rzządzające do zgody na powołanie sądownictwa administracyjnego. W ten sposób (...) nieco określną drogą zagwarantowano obywatelom II Rzeszy publiczne prawa podmiotowe”⁶⁷. W związku z tym wprowadzenie sądownictwa administracyjnego stanowiło wynik poszukiwania rozwiązań umożliwiających przeciwdziałanie samowoli administracji, zwłaszcza w kontekście braku gwarancji konstytucyjnych praw obywatelskich i sądownictwa konstytucyjnego⁶⁸.

Wprowadzanie sądownictwa administracyjnego w państwie pruskim, w tym na dawanych ziemiach państwa polskiego do niego inkorporowanych, wiązało się z wydaniem:

- 1) ordynacji powiatowej z dnia 13 grudnia 1872 r.⁶⁹;
- 2) ordynacji prowincjonalnej z dnia 29 czerwca 1875 r.⁷⁰;
- 3) ustawy o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym z dnia 3 lipca 1875 r.⁷¹;
- 4) tzw. ustawy kompetencyjnej z dnia 26 lipca 1876 r.⁷²

Był to pierwszy etap wprowadzanej reformy sądowniczo-administracyjnej. Ostateczny zaś kształt organizacyjno-prawny pruskie sądownictwo administracyjne otrzymało na podstawie ustawy z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju⁷³ oraz nowej ustawy z dnia 1 sierpnia 1883 r. o właściwości władz administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych⁷⁴. Przedstawione wyżej akty prawne dowodzą, że sądownictwo administracyjne tworzone było w Prusach równoległe z reformą samorządu terytorialnego⁷⁵. Według A. Tarnowskiej, z perspektywy Europy Zachodniej „Prusy spóźniły się może z wprowadzeniem sądów administracyjnych, ale wśród krajów niemieckich mieszczą się w średniej”⁷⁶. Pierwszym

⁶⁷ A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, SzDPiPP 2008, t. XI, s. 175.

⁶⁸ Ibidem, s. 174-175.

⁶⁹ *Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien* w *Gesetz-Sammlung für Königlichen Staaten Preussen*, czyli Zbiór ustaw pruskich 1872, s. 179 (Gesetz-Sammlung).

⁷⁰ *Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen*, Gesetz-Sammlung 1875, s. 233.

⁷¹ *Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren*, Gesetz-Sammlung 1875, s. 328.

⁷² *Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung*, Gesetz-Sammlung 1876, s. 297.

⁷³ *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*, Gesetz-Sammlung 1883, s. 155.

⁷⁴ *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden*, Gesetz-Sammlung 1883, s. 237. Zob. A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, SzDPiPP 2006, Nr 2, s. 418.

⁷⁵ W. Szwarc, *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875-1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 83.

⁷⁶ A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2, s. 62.

bowiem krajem niemieckim, który ustanowił sądownictwo administracyjne była Badenia⁷⁷. Na mocy ustawy z dnia 5 października 1864 r. została powołana dwuinstancyjna struktura sądownictwa z radami powiatowymi w I instancji oraz Trybunałem Administracyjnym orzekającym jako sąd drugiej instancji⁷⁸.

Na podstawie wyżej wymienionych regulacji prawnych w państwie pruskim pierwszą instancję sądownictwa administracyjnego stanowiły wydziały powiatowe (niem. *Kreisausschuss*). Składały się one ze starosty powiatowego (niem. *landrat*), który pełnił funkcję przewodniczącego oraz sześciu członków, wybieranych przez sejmik powiatowy, z tym, że co dwa lata 1/3 członków wydziału była odnawialna⁷⁹. W przypadku powiatów miejskich (niem. *Stadtkreise*) zostały powołane odpowiednio wydziały miejskie, które składały się z burmistrza jako przewodniczącego oraz czterech członków. Drugą instancję sądowno-administracyjną, a w przypadku niektórych spraw również pierwszą instancję, stanowiły wydziały obwodowe (niem. *Bezirksausschüsse*). Występowały one w określonej rejencji. W skład wydziału obwodowego wchodziło dwóch sędziów mianowanych przez króla (jeden z uprawnieniami do wykonywania zawodu sędziego, a drugi o uprawnieniach wyższego urzędnika administracyjnego) oraz trzech członków wybieranych na trzy lata przez wydział prowincjonalny samorządu prowincji. Trzecią instancję, a w sprawach, które rozpatrywane były przez wydziały obwodowe w pierwszej instancji drugą instancję, stanowił Wyższy Trybunał Administracyjny (niem. *Oberverwaltungsgericht*) z siedzibą w Berlinie, który powołany został w 1875 r. Jego skład miał charakter zawodowy, co oznaczało, że Trybunał był złożony w połowie z sędziów, a w połowie z urzędników, którzy byli uprawnieni do obejmowania wyższych stanowisk administracyjnych⁸⁰.

Przedstawiona wyżej struktura pruskiego sądownictwa administracyjnego, polegająca na wprowadzeniu czynnika społecznego do mechanizmu administracji, w celu jego kontroli, stanowiła rezultat przeforsowania koncepcji niemieckiego prawnika Rudolfa von Gneista (1816-1895) i jego odejściem od doktryny francuskiej w kierunku rozwiązań angielskich⁸¹.

⁷⁷ W. Szafrąńska, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 195.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, pod. red. A. Lityńskiego, Katowice 1984, s. 135.

⁸⁰ A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2, s. 64-65.

⁸¹ W. Szwarz, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS 1988”, vol. 35/4, s. 87-88.

Uważał on, że powierzenie sądownictwa administracyjnego sądom zwyczajnym, tak jak proponował jego oponent Otto von Bahr (1817-1895), nie jest celowe, gdyż odbierze to administracji niezbędną dla niej dynamikę działania⁸². Poza tym, jak zauważył Wojciech Szwarc, zaproponowany i forsowany przez R. von Gneista model sądownictwa administracyjnego miał stanowić płaszczyznę współpracy i niwelowania sprzecznych interesów między instytucją państwa a społeczeństwem⁸³. Ponadto A. Tarnowska wskazała, że R. von Gneist „głęboko wierzył w swoistą misję czynnika obywatelskiego i przedkładał go nad profesjonalizm sędziów zawodowych”⁸⁴.

Właściwość pruskiego sądownictwa administracyjnego została oparta na metodzie enumeracyjnej. Polegała ona na tym, że poszczególne ustawy wymieniały podległe jurysdykcji administracyjnej określone kategorie spraw. Oznaczało to, że ustawy wskazywały *explicite*, w jakich sprawach należy zwrócić się do określonego z sądów. Jedynie w kwestii skarg na zarządzenia policyjne wprowadzono klauzulę generalną⁸⁵. Klauzula generalna w postępowaniu sądowo-administracyjnym to inaczej takie określenie zakresu jurysdykcji organu sądowego, zgodnie z którym kontroli podlegają wszystkie akty administracyjne, bądź działania własne. Jest to zatem najszersze uregulowanie kompetencji sądu administracyjnego. W przypadku pruskiego modelu sądownictwa administracyjnego, jeżeli coś zostało wydane jako zarządzenie policyjne to mogło być zaskarżane bez żadnych wyłączeń. Co do zasady pruskie sądownictwo administracyjne było kasacyjne, jednak w przypadku spraw dotyczących tzw. milczenia w administracji, czyli w sytuacji gdy dany organ administracji był zobowiązany do wydania aktu administracyjnego, a go nie wydał, wówczas sąd mógł orzec merytorycznie⁸⁶.

Jeśli chodzi o ustrój wymiaru sprawiedliwości II Rzeszy, a następnie jej następczynię czyli tzw. Republikę Weimarską, obok sądownictwa powszechnego i administracyjnego, funkcjonowały liczne sądy i urzędy szczególne⁸⁷. Były to m.in. sądy przemysłowe, kupieckie,

⁸² Ibidem, s. 89.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2, s. 66.

⁸⁵ W. Szwarc, *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875-1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 85.

⁸⁶ A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, SzDPiPP 2006, nr 2, s. 420.

⁸⁷ T. Maciejewski, *Ustrój sądowy Prus, II Rzeszy i Republiki Weimarskiej (1815-1871 i 1918-1933)*, „Studia Iuridica Lublinensia. Od prawa przeszłego do współczesnego: księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Witkowskiemu” 2016, Vol. 25, nr 3, s. 594.

rzemieślnicze (cechowe), górnicze, ubezpieczeń społecznych, patentowy urząd Rzeszy, Najwyższy urząd morski⁸⁸.

Kształtowanie się sądownictwa administracyjnego w niemieckiej kulturze prawnej wiązało się również z początkami stosowania instytucji tzw. swobodnego uznania administracyjnego. Jak zwróciła uwagę Katarzyna Gębala, kontrola decyzji wydanych na podstawie tzw. swobodnego uznania, która była wykonywana przez sądy administracyjne, ograniczała się do sprawdzenia, czy po pierwsze, uznanie było zagwarantowane przez prawo, a po drugie czy organ prawidłowo wykorzystał przyznane w tym zakresie prawo⁸⁹. Wynikać miało to z faktu, że w dobie ograniczania państwa policyjnego i budowy monarchii konstytucyjnej, pozostawiono administracji królewskiej pewną swobodę działania⁹⁰. Według zaś Wojciecha Jakimowicza, w warunkach funkcjonowania monarchii absolutnej i państwa policyjnego, swobodne uznanie rozumiano bowiem jako działalność „niezależną od władzy ustawodawczej”⁹¹.

Oceniając pruski model sądownictwa administracyjnego warto przywołać opinię Stanisława Kasznicy, który określał go jako model „mieszany”⁹². W ocenie S. Kasznicy niższe instancje tego sądownictwa zostały recypowane z modelu francuskiego. *Novum* było jednak to, że obok czynnika urzędniczego uwzględniono również czynnik obywatelski. Drugim elementem tego systemu było powołanie i działalność odrębnego trybunału (nie realizującym funkcji administracyjnych ani nie będącym sądem powszechnym), co stanowić miało wyraz czysto „niemieckiego typu”⁹³.

W ocenie zaś S. Płazy „pruskie sądownictwo administracyjne należało do najlepiej funkcjonujących w Europie”⁹⁴. Należy przy tym pamiętać, że sądownictwo to działało przede wszystkim w interesie państwa pruskiego. Dlatego zdaniem W. Szwarca powstanie systemu sądownictwa administracyjnego w Prusach oznaczało niewątpliwie „poszerzenie i unowocześnienie systemu ochrony prawnej” dla obywatela, choć należy zauważyć, że np. w przypadku praw Polaków orzeczenia Trybunału były zróżnicowane⁹⁵. Trudne bowiem było

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ K. Gębala, *Uznanie administracyjne w systemie prawa niemieckiego*, PiP 2011, z. 1, s. 73-74.

⁹⁰ Ibidem, s. 74.

⁹¹ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, z. 5, s. 44.

⁹² S. Kasznica, *Nauka administracji. Część trzecia*, Poznań 1933, s. 30.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. II: Polska pod zaborami*, Kraków 2002, s. 185.

⁹⁵ W. Szwarz, *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875-1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 100-101.

sędziom uniezależnić się „od wpływu sytuacji społecznej, politycznej, czy nawyków zawodowych, wyniesionych z wcześniejszej pracy w administracji lub sądownictwie”⁹⁶.

1.1.3. Południowoniemiecki model sądownictwa administracyjnego. Zabór austriacki

W wyniku pierwszego oraz trzeciego rozbioru, część południowo-wschodnich ziem I Rzeczypospolitej, zwana Galicją, znalazła się w granicach absolutystycznej monarchii Habsburgów. Następstwem tego stała się likwidacja polskiego sądownictwa oraz administracji⁹⁷. Odejście od modelu rządów absolutnych w Austrii nastąpiło w 1859 r., czyli po przegranej wojnie z Francją oraz bankructwie finansowym⁹⁸. Ministrem stanu został wówczas polski liberalny polityk z Galicji hrabia Agenor Gołuchowski⁹⁹. Na mocy tzw. dyplomu październikowego z dnia 20 października 1860 r. oraz patentu lutowego z dnia 26 lutego 1861 r. monarchia Habsburgów rozpoczęła proces przebudowy ustrojowej państwa, polegający na nadaniu dla tzw. narodów historycznych praw o charakterze autonomicznym¹⁰⁰. Polegał on na utworzeniu i wyposażeniu w określone kompetencje ustawodawcze sejmów krajowych¹⁰¹. W wyniku reform, opartych na koncepcji „decentralizacji przez kraje” Galicja otrzymała autonomię z Sejmem i Wydziałem Krajowym we Lwowie¹⁰².

Na podstawie ustawy z dnia 22 października 1875 r. powołano Trybunał Administracyjny i tym samym zrealizowano zamierzenie powołania sądownictwa administracyjnego, które zostało wymienione już w ustawie o ustroju sądów z 1867 r.¹⁰³ Prace rządowe, zmierzające do realizacji postanowień ustawy z 1867 r., zostały zainicjowane dwa lata później, lecz jednak utworzenie w 1871 r. liberalnego rządu umożliwiło realną intensyfikację prac nad powołaniem Trybunału sprawującego sądownictwo

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ S. Grodziski, *Zabór austriacki 1773-1848*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981, s. 714.

⁹⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 123.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ K. Grzybowski, *Galicja*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV. Od uwłaszczenia do odbudowy państwa*, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 272-273.

¹⁰¹ Ibidem, s. 273-274.

¹⁰² K. Grzybowski, *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Wrocław-Warszawa 1959, s. 208.

¹⁰³ Zob. J. Łętowski, *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1990, s. 164; E. Melichar, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich (Austria, Hiszpania, RFN, Stany Zjednoczone, Szwecja). Teksty i komentarze*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1986, s. 38.

administracyjne¹⁰⁴. Jak zauważył A. Dziadzio na przyspieszenie prac wpłynęły żądania szybszej transformacji państwa policyjnego w państwo prawa, a także „chęć zahamowania rozrostu orzecznictwa Trybunału Państwa¹⁰⁵, co z niepokojem konstatowała państwowa biurokracja”¹⁰⁶. Wprowadzenie sądownictwa administracyjnego stanowiło wyraz wieloletnich dyskusji, dotyczących konieczności zapewnienia podziału władz, czego wyrazem miało być rozdzielenie władzy administracyjnej od organów sądowych¹⁰⁷.

Istotą funkcjonowania austriackiego Trybunału Administracyjnego miało być rozpatrywanie sporów o naruszenie praw podmiotowych poprzez orzeczenia organów władzy rządowej i samorządowej¹⁰⁸. Kompetencja Trybunału opierała się na generalnej klauzuli kompetencyjnej¹⁰⁹, z tym, że istniały trzy kryteria, które mogły wyłączyć daną sprawę spod jurysdykcji Trybunału¹¹⁰. Były to: zastrzeżenia przez ustawy właściwości dla innego organu sądowego, dualizm ustrojowy państwa, a także suwerenność organów administracyjnych w podejmowaniu decyzji¹¹¹. Struktura austriackiego sądownictwa administracyjnego była jednoinstancyjna, co wynikało z przekonań autora projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym K. Lemayera, który uważał, że wprowadzenie niższych instancji w związku z rozbudowanym systemem organów autonomicznych doprowadziłaby do zamętu¹¹².

Warto zaznaczyć, że doświadczenia związane z funkcjonowaniem austriackiego Trybunału Administracyjnego wywarły decydujące znaczenie dla kształtu sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej. Warto zaznaczyć, na co zwrócił uwagę A. Dziadzio, że część polskich sędziów, wykonujących swoje funkcje w tym organie sprzed

¹⁰⁴ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – Obywatel – Prawo*, Kraków 2001, s. 149.

¹⁰⁵ Trybunał Państwa został utworzony w Austrii w 1867 r. Jedną z jego głównych kompetencji była ochrona konstytucyjnych praw i wolności obywateli, takich jak np. wolności zgromadzeń, słowa, czy prawo do języka narodowego. A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki prawa (XIX/XX w.)*, SzDPiPP2007, t. X, s. 215.

¹⁰⁶ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – Obywatel – Prawo*, Kraków 2001, s. 149.

¹⁰⁷ A. Krawczyk, *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 71.

¹⁰⁸ K. Grzybowski, *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Wrocław-Warszawa 1959, s. 182; R. Jastrzębski, *Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922-2017*, Warszawa 2019, s. 37 (Publikacja w druku i została udostępniona dzięki uprzejmości Autora).

¹⁰⁹ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – Obywatel – Prawo*, Kraków 2001, s. 179.

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 184.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*, s. 148.

1918 r., stała się „grupą lobbingową”, która przyczyniła się do zachowania przez władzę odrodzonej Rzeczypospolitej jednoinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego¹¹³.

W dużej mierze opisywany model sądowej kontroli administracji funkcjonował w Austrii do 2014 r. Zdecydowano się wówczas na wprowadzenie w krajach związkowych w I instancji krajowych sądów administracyjnych¹¹⁴. Natomiast Trybunał Administracyjny stał się sądem II instancji, rozpatrującym kasacje od wyroków sądów administracyjnych¹¹⁵. Dyskusja z tym związana rozpoczęła się intensywnie w momencie wstąpienia Austrii do Unii Europejskiej¹¹⁶.

1.1.4 Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim

W wyniku zwycięskiej wojny Francji z Prusami i Rosją z lat 1806-1807 wojska francuskie wkroczyły i zajęły ziemie polskie zaboru pruskiego¹¹⁷. Na mocy traktatów pokojowych z Rosją i Prusami z dnia 7 i 9 lipca 1807 r. zawartych w Tylży utworzono nowy twór prawnopolityczny pod nazwą Księstwa Warszawskiego¹¹⁸. Według Michała Rostworowskiego, traktaty te tworzyły „pierwszą formalną podstawę przyszłego państwa polskiego”, która określała jego obszar oraz wskazywała, że ustrój państwa opierać się będzie na nadanej ludności polskiej konstytucji¹¹⁹. Zapowiadana przez traktaty konstytucja, nadana (oktrojowana) została przez Napoleona Bonaparte w Dreźnie dnia 22 lipca 1807 r. jako Konstytucja Księstwa Warszawskiego¹²⁰. W art. 14-18 konstytucji zostały określone podstawy ustroju, funkcjonowania i kompetencji Rady Stanu¹²¹. W praktyce oznaczało to wprowadzenie na terytorium Księstwa wzorów ustawodawstwa z zakresu sądownictwa administracyjnego z napoleońskiej Francji z Radą Stanu, jako sądem II instancji¹²². Ten

¹¹³ A. Dziadzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. XIV, z. 1, s. 110.

¹¹⁴ Zob. A. Krawczyk, *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017, s. 80-89; D. Gut, *Model postępowania sądownoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, s. 6.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ K. Sobieralski, *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, ZNSA 2006, nr 1, s. 169.

¹¹⁷ W. Sobociński, M. Senkowska-Gluck, *Księstwo Warszawskie*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981, s. 68-69; J.A. Goclon, *Polska na królu pruskim zdobyta. Ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządzącej w 1807 r.*, Wrocław 1999, s. 40.

¹¹⁸ E. Halicz, *Geneza Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1962, s. 184-185.

¹¹⁹ M. Rostworowski, *Prawna geneza Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego*, Kraków 1915, s. 17 i n.

¹²⁰ Dz. Pr. Ks. War., t. I, s. II-XLVIII. Zob. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 69-69.

¹²¹ Zob. A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 46-47; W. Korotyński, *Rady Stanu w Polsce*, „Sfinks” 1917, s. 28-30.

¹²² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 80; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006, s. 33; T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 46; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s.

nieznany do tej pory na ziemiach polskich organ stanowił przykład klasycznej recepcji francuskich rozwiązań administracyjno-prawnych¹²³. Rada Stanu była wzorowana na francuskiej *Conseil D'etat*, którą w ramach konstytucji konsularnej z 1799 r. wprowadził Napoleon¹²⁴. Jedną z głównych kompetencji napoleońskiej Rady Stanu miało być rozpatrywanie projektów ustaw oraz ważniejszych aktów administracyjnych, co zapewnić miało profesjonalne przygotowania wszelkich projektów legislacyjnych¹²⁵.

Francuska Rada Stanu wraz z radami prefekturalnymi, jako organami I instancji, rozpatrywały tzw. spory administracyjne, które jak to określił Hubert Izdebski były sporami majątkowymi między obywatelem a administracją, z wyłączeniem sporów dotyczącego prawa własności¹²⁶. Zaliczyć do nich należało m.in. spory przedsiębiorców z administracją w zakresie umów z nimi zawartych, czy też dzierżawcami dóbr narodowych z organami władzy państwowej¹²⁷. Oprócz tego Rada posiadała kompetencje do rozpatrywania skarg obywateli na nadużycia władzy, dokonane przez administrację¹²⁸, przy czym należy zauważyć, że Rada Stanu wraz z radami prefekturalnymi stanowiła integralny element systemu administracji¹²⁹. Feliks Ochimowski zwrócił uwagę, że taki stan rzeczy wynikał z obawy „poddania czynników zarządu pod przewagę sądownictwa”¹³⁰. Zachowano tym samym równowagę władz oraz zapewniono ochronę dla potężnej francuskiej biurokracji przed nadmierną ingerencją ze strony władzy sądowniczej¹³¹. Dlatego Stanisław Estreicher stwierdził, że „już konstytucje rewolucyjne (1790-1795) zakazały sądom mieszać się do administracji, gdyż rodziło to chaos i scysje”¹³². Rewolucja francuska zniosła bowiem dawne sądy i ściśle oddzieliła je od administracji¹³³. W tym kontekście A. Mogilnicki przywoływał słowa

204; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 118-119; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 93.

¹²³ M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 21; G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia” 2007, Vol. 62, s. 39.

¹²⁴ Szerzej: M. Krzymkowski, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu: (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, 13/4, s. 212; F. Ochimowski, *Rada Stanu na Zachodzie Europy i w Rosyi*, „Sfinks” 1917, s. 9; F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924, s. 261; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1967, s. 261.

¹²⁵ P. Cichoń, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, z. 1, s. 8.

¹²⁶ H. Izdebski, *Francja, [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1990, s. 37-38; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 79.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem, s. 80.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 448.

¹³¹ Ibidem.

¹³² S. Estreicher, *Wykłady z historii ustroju państwa i prawa na zachodzie Europy*, Kraków 2000, s. 258.

¹³³ A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, 59-60.

francuskiego prawnika Combarieu, który wskazał, że „Ta organizacja (...), która pozornie pozostawiała wielką siłę w ręku władzy centralnej, ponieważ te same organy rządziły administracją i sądownictwem administracyjnym, była w gruncie rzeczy liberalną, dlatego, że wszyscy urzędnicy byli wybierani przez naród. Ani rząd, ani władza prawodawcza nie miały nad nimi żadnej przewagi”¹³⁴. Jak zauważył H. Izdebski: „Przekonanie o tym, że napoleońska Francja była kolebką sądownictwa administracyjnego, nie jest jednak w pełni uzasadnione. Od powołania w początkach rządów Napoleona Rady Stanu i rad prefekturalnych do ukształtowania się sądownictwa administracyjnego, rozumianego jako kontrola legalności aktów administracyjnych dokonywana przez powołane do tego niezawisłe organy, upłynąć musiało wiele dziesiątków lat”¹³⁵.

Instytucja Rady Stanu była powszechnie wprowadzana na terytoriach podbitych i podporządkowanych armiom Napoleona Bonaparte. Tak było np. we Włoszech, kiedy wprowadzono ją na tym terytoriach w 1805 r.¹³⁶ Od 1889 r. rozstrzygała ona w tym państwie m.in. spory między podmiotami prywatnymi a organami władzy¹³⁷. Jak wskazuje Zbigniew Kmieciak: „założenia modelu francuskiego, z rozdzieleniem zadań orzeczniczych i konsultacyjnych Rady Stanu” przyjęto także w Grecji, Belgii i Turcji¹³⁸. Reasumując powyższe rozważania warto przytoczyć definicję francuskiego modelu sądownictwa administracyjnego zaproponowaną przez Stanisława Kasznicę, który napisał, że w modelu tym: „sądy administracyjne są zorganizowane w obrębie, wewnątrz administracji, są częścią składową organizacji administracji. Funkcje sądowo-administracyjne są powierzone organom, które poza tym uczestniczą w aktywnej administracji”¹³⁹. Genezy tego modelu, według S. Kasznicy, należało doszukiwać się w wydarzeniach rewolucji 1789 r., kiedy uznać miano za konieczną kontrolę decyzji władz. Jednak z powodów prawnych, które miały wynikać z „wszechwładnie” panującej wówczas zasady trójpodziału władz, a także politycznych, tzn. obawy przed poddaniem kontroli administracji ze strony opanowanych przez przedrewolucyjne kadry sądów powszechnych, zdecydowano się na kontrolę umiejscowioną wewnątrz aparatu administracyjnego¹⁴⁰.

¹³⁴ Ibidem, s. 61.

¹³⁵ H. Izdebski, *Francuska Rada Stanu*, ZNSA 2005, rok I, nr 1, s. 137.

¹³⁶ Z. Witkowski, *Radu Stanu Republiki Włoskiej*, ZNSA 2005, rok I, nr 2-3, s. 158.

¹³⁷ Ibidem, s. 159.

¹³⁸ Z. Kmieciak, *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, PiP 2010, z. 9, s. 23.

¹³⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 166.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 166-167;

Rada Stanu, zgodnie z art. 14 Konstytucji Księstwa Warszawskiego, składała się z ministrów. Ten „silny węzeł natury osobistej” Rady Stanu z Radą Ministrów sprawił, jak zauważył M. Rostworowski, że „obie instytucje tak stały blisko siebie w pierwszej fazie ich rozwoju, iż stanowiły omal jedną”¹⁴¹. Do bowiem dnia 11 stycznia 1808 r. oba organy nie rozdzielały posiedzeń¹⁴². Dekretem króla z dnia 12 sierpnia 1808 r. skład Rady powiększono o 6 radców, których konstytucja nie przewidywała¹⁴³, z tym, że na czele Rady Stanu stał Prezes Rady Ministrów¹⁴⁴. Zgodnie z Konstytucją Rada Stanu zgromadzać się miała pod prezydencją króla lub wicekróla (w przypadku jego powołania zgodnie z art. 7 Konstytucji) albo prezesa mianowanego przez króla. Kompetencje Rady Stanu uregulowane zostały w art. 15-18, art. 42-47, art. 72 oraz art. 86 Konstytucji. Kompetencje projektodawcze Rady określał art. 15, który stanowił, że: „Rada Stanu roztrząsa, układa i uchwała projekta do prawa lub urzędzenia administracji publicznej, które podaje każdy minister w przedmiotach tyczących się swych wydziałów”. Szczegółowe postanowienia w tym zakresie uregulowano w art. 42-47 Konstytucji. Zgodnie z art. 42, „projekt do prawa” referendarze Rady Stanu przedłożyć powinni właściwej komisji Izby Poselskiej (komisji przychodów skarbowych, komisji prawodawstwa cywilnego albo komisji prawodawstwa kryminalnego). Jeśli członkowie komisji mieli „uwagi do przedłożenia” projektów, zbierali się wówczas na konferencji u właściwego ministra, gdzie referendarze Rady mogli być obecni. Następnie, jeśli członkowie komisji podtrzymywali swoje uwagi i żądania, właściwy minister informował o tym Radę, która mogła ich dopuścić do wspólnego rozpatrzenia. Zgodnie z art. 45 członkowie Rady Stanu byli członkami Izby Poselskiej. Kolejny artykuł Konstytucji wskazywał, że wyłącznie członkowie Rady jak i komisji mieli prawo wypowiedzania się co do procedowanego projektu prawa.

W art. 16 Konstytucji określono, że Rada pełniła w przypadku sądownictwa funkcje kasacyjne. Jednak z punktu widzenia rozważań nad wprowadzaniem sądownictwa administracyjnego podstawową normę w tym zakresie zawierał art. 17 Konstytucji Księstwa Warszawskiego, zgodnie z którym: „Rada Stanu rozpoznaje kolizje jurysdykcji między władzami administracyjnymi i władzami sądowymi, tudzież spory w administracji i oddane

¹⁴¹ M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynek do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911, s. 7.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ W. Sobociński, M. Senkowska-Gluck, *Księstwo Warszawskie*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiórów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981, s. 93. W związku z przyłączeniem Galicji w 1809 r. liczbę radców Rady Stanu zwiększono do 12 osób. W skład Rady, oprócz ministrów i radców, wschodzili referendarze, którzy wypełniali funkcje administracyjno-organizatorskie.

¹⁴⁴ M. Krzymkowski, *Nadzwyczajne pełnomocnictwa dla Rady Ministrów w 1812 roku*, SzDPiPP 2011, t. XIV, s. 116.

pod sąd agentów administracji publicznej”. Na mocy tegoż artykułu, w kompetencji Rady Stanu oprócz sądownictwa administracyjnego, uregulowane zostało również sądownictwo kompetencyjne¹⁴⁵. Jak wyliczył Robert Jastrzębski, w 1811 r. Rada Stanu rozstrzygnęła 3 takie spory, a rok później wydała 9 orzeczeń¹⁴⁶. Natomiast art. 18 zawierał normę, zgodnie z którą decyzje, projekty prawa, wyroki i urzędy, które stanowiły przedmiot prac Rady, podlegały zatwierdzeniu króla. W związku z tym Władysław Sobociński uznał, że regulacja ta stała w sprzeczności z konstytucyjną zasadą niezawisłości sądów, gdyż każde zatwierdzenie czynności sądowej Rady Stanu przez króla powodowało naruszenie niezawisłości tego organu w kontekście realizowanych kompetencji sądowych¹⁴⁷.

W specjalnym wyjaśnieniu z dnia 11 lipca 1808 r. król ustalił, że tylko w przypadku gdy Rada Stanu występować będzie jako sąd kasacyjny, to wówczas jej wyroki nie będą podlegać zatwierdzeniu¹⁴⁸. W przypadku pozostałych funkcji sądowych, czyli sądownictwa administracyjnego, wyroki takie miały podlegać zatwierdzeniu. We Francji dopiero od 1872 r. wyroki Rady Stanu nie podlegały zatwierdzeniu przez głowę państwa¹⁴⁹. W związku z tym Antoni Okolski stwierdził, że decyzje Rady Stanu „nie mają żadnego znaczenia dopóki nie są zatwierdzone przez podpis panującego i kontrasygnowane przez ministra; tym więc sposobem posiadają wprawdzie prawo rozpoznawania spraw, ale nie kończenia ich przez wydanie wyroku: decyzje jej są tylko prostymi *avis* które dopiero panujący uznaje za swoje, stwierdza i zamienia na wyrok”¹⁵⁰.

Oprócz tego, w art. 86 Konstytucji zawarto normę, zgodnie z którą: „statut konstytucyjny będzie dopełniony urzędzeniami, wydawanymi przez króla, a roztrząsanymi w jego Radzie Stanu”. Oznaczało to, że król nie mógł samodzielnie zmienić konstytucji bez rozpatrzenia jej zmiany w Radzie Stanu. Wskazać również należy, że liczne akty nadawały Radzie Stanu wiele kompetencji, m.in. wyrażała ona opinie w zakresie nadania obywatelstwa Księstwa Warszawskiego przez władzę¹⁵¹.

Pierwszą instancją sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim były rady prefekturalne. Zgodnie z art. 65 Konstytucji na czele administracji w każdym

¹⁴⁵ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 35-38.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 36.

¹⁴⁷ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 115.

¹⁴⁸ *Ibidem*, s. 116.

¹⁴⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 80.

¹⁵⁰ A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 21.

¹⁵¹ Z. Filipiak, *Ograniczenia praw politycznych i cywilnych ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, tom IV, s. 7.

departamencie stał prefekt. Artykuł ten wskazywał również, że w każdym departamencie jest rada interesów spornych składająca się z co najmniej 3 członków, a maksymalnie 5 członków oraz ogólna rada departamentowa składająca się najmniej z 16 członków, a najwięcej z 24. W związku z tym, analogicznie jak w przypadku Rady Stanu, kompetencje organu w przypadku sprawowania sądownictwa administracyjnego, nie zostały wskazane wprost. Mowa była jedynie o istnieniu: „rady interesów spornych”, która stanowiła wyodrębnioną jednostkę w ramach funkcjonowania rady prefekturalnej. Jak stwierdził August Heylman to rady interesów spornych wykonywały „sądownictwo administracyjne” w znaczeniu ścisłym¹⁵². Ponadto Wojciech Witkowski uznał, że tak zdawkowe określenie podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Konstytucji Księstwa Warszawskiego, nadało mu wyłącznie formę francuską, natomiast wszystko należało dopiero określić w aktach wykonawczych¹⁵³. Niemniej jednak przytoczone wyżej regulacje przesądziły jednoznacznie o recepcji modelu francuskiego¹⁵⁴. W związku ze strukturą rady prefekturalnej zauważyć należy, że funkcjonowała ona w „podwójnym charakterze”, gdyż z jednej strony występowała jako sąd administracyjny i wówczas jej członkowie (radcy) traktowali byli jako sędziowie¹⁵⁵. Poza tym ona występowała jako organ administracyjny, gdyż jej członkowie występowali jako przedstawiciele prefekta¹⁵⁶.

Aktami szczegółowymi, które określiły funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w dobie Księstwa Warszawskiego były dekret królewski z dnia 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach oraz dekret królewski dnia z 19 września 1810 r. o organizacji Rady Stanu¹⁵⁷. Stanowiły one wynik prac rozpoczętych jeszcze w końcu 1807 r.¹⁵⁸ Na ich podstawie rady prefekturalne sprawowały sądownictwo administracyjne w I instancji, a Rada Stanu w II instancji¹⁵⁹. Zgodnie z paragrafem 26 dekretu królewskiego z 7 lutego 1809 r.¹⁶⁰: „do spraw sporu administracyjnego”, i tym samym podlegających jurysdykcji administracyjnej rady prefekturalnej, jak stwierdził W. Witkowski, uznać należy:

¹⁵² A. Heylman, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, Warszawa 1861, s. 82.

¹⁵³ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 14.

¹⁵⁴ K. Hoffman, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska” 1830, t. 7, s. 285.

¹⁵⁵ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006, s. 43.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Dz. Pr. Ks. War., t. II, s. 400-425.

¹⁵⁸ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 14.

¹⁵⁹ A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim: wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 22-24.

¹⁶⁰ Dz. Pr. Kr. Pol., t. I., s. 165-186.

- 1) prośby prywatnych osób o „allewiacje” w podatkach i innych ciężarach publicznych z przyczyn nadzwyczajnego podatku, który stałby się po nastąpionym rozkładzie; pod pojęciem allewiacji rozumieć należy zmianę stawek opodatkowania;
- 2) spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, jako też spory zachodzące pomiędzy entrepreneurami robót publicznych i administracją, względem uznania brzmienia zawartych kontraktów i względem ich wykonania; entrepreneurami były podmioty prywatne, które wykonywały określone zadania publiczne odpłatnie na podstawie umów zawartych z władzą publiczną.
- 3) spory zachodzące między prywatnymi i entrepreneurami robót publicznych, gdy pierwsi się użalają o krzywdę, którą by z winy entrepreneurów w egzekucji tychże robót ponieśli;
- 4) podania i spory dotyczące się wynagrodzeń, jakich prywatni żądać mogą z zabranych im gruntów i domów na potrzebę publiczną;
- 5) spory i trudności zachodzące względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów¹⁶¹.

Na mocy dekretu z dnia 9 listopada 1811 r. do kompetencji rad prefekturalnych dodano „sprawy o wypłaty z wszelkich kontraktów zawartych między władzami rządowymi a osobami prywatnymi”, a także sprawy z kontraktów entrepryzy, zawartych między osobami prywatnymi a przedstawicielami administracji rządowej¹⁶². Oprócz tego, rady rozpatrywały skargi w przedmiocie rozłożeń i klasyfikacji różnych podatków¹⁶³.

Rada Stanu natomiast rozpatrywała odwołania od decyzji rad prefekturalnych¹⁶⁴, gdy wartość przedmiotu sporu przekraczała 1 000 zł¹⁶⁵. Przy czym zauważyć należy, że jako organ I instancji rozstrzygała spory wynikające z umów, które zostały zawarte przez ministrów¹⁶⁶. W Księstwie Warszawskim nie przyjęto kompleksowej procedury postępowania sądownoadministracyjnego, wzorując się na francuskim postępowaniu cywilnym oraz

¹⁶¹ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 54-55.

¹⁶² Ibidem, s. 55.

¹⁶³ Ibidem, s. 56-57.

¹⁶⁴ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006, s. 33.

¹⁶⁵ G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia” 2007, Vol. 62, s. 4; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 118.

¹⁶⁶ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006, s. 33.

opierając się na specjalnie wydanych instrukcjach¹⁶⁷. Ograniczono się zaś wyłącznie do uregulowania postępowania administracyjnego przed Radą Stanu¹⁶⁸.

Mimo zależności Księstwa Warszawskiego od Cesarstwa Francuskiego oraz instrumentalnie prowadzonej przez Napoleona Bonaparte polityki wobec Warszawy, należy uznać za W. Sobocińskiego, że był to ważny okres w życiu narodu polskiego¹⁶⁹. Instytucje prawno-ustrojowe wprowadzone w Księstwie przez długie lata przetrwały jego byt, a prawno-cywilne regulacje zostały „zmięcione dopiero przez ustawodawstwo Polski Ludowej”¹⁷⁰. W ocenie S. Grodzkiego znaczenie ustrojowego Księstwa „było epokowe”¹⁷¹, gdyż przekreślono sytuację, polegającą na tym, że sprawę polską traktowano jako wewnętrzną sprawę państw zaborczych¹⁷². Przejęcie rozwiązań francuskich w zakresie sądownictwa administracyjnego, mimo, że jego „nowa organizacja była całkowicie zapożyczoną od Francji”¹⁷³ stanowiło istotny czynnik modernizacyjny i jakościowy.

1.1.5 Sądownictwo administracyjnego w Królestwie Polskim

Klęska Francji, będąca następstwem wyprawy na Moskwę w 1812 r., doprowadziła do okupacji Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie w latach 1813-1815. Tymczasową władzę na jego terytorium sprawował wówczas kolegialny organ, którym była Rada Najwyższa Tymczasowa, powołana ukazem cara Aleksandra I z dnia 13 marca 1813 r. W jej skład weszli Wasyl Łanskoj (generał-gubernator), Nikołaj Nowosilcow (zastępca generał-gubernatora), Krzysztof Collomb (nadzorował skarb), Tomasz Wawrzecki (odpowiadał za resort sprawiedliwości) oraz Franciszek Ksawery Drucki-Lubecki¹⁷⁴. Rada Najwyższa Tymczasowa przejęła kompetencje Rady Ministrów oraz Rady Stanu i, tym samym, sprawowała rzeczywisty zarząd nad krajem w imieniu cara rosyjskiego¹⁷⁵.

Na mocy uchwały Rady Najwyższej Tymczasowej z dnia 25 lipca 1814 r. rozstrzygnięto zagadnienie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w okresie

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 49.

¹⁶⁹ W. Sobociński, *Księstwo Warszawskie a Cesarstwo Francuskie: (Zależność faktyczna i prawno-międzynarodowa. Rezultaty przeobrażeń wewnętrznych)*, Warszawa 1965, s. 63.

¹⁷⁰ Ibidem, s. 64.

¹⁷¹ S. Grodzki, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008.

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 162.

¹⁷⁴ Zob. J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813-1815: Organizacja i działalność*, Wrocław 2002; J. Bojasiński, *Rządy Tymczasowe w Królestwie Polskim: maj-grudzień 1815*, Warszawa 1902.

¹⁷⁵ W. Korotyński, *Rady Stanu w Polsce*, „Sfinks” 1917, s. 31.

prześciowym¹⁷⁶. Zgodnie z treścią tej uchwały sądownictwo to nadal miały wykonywać rady prefekturalne w I instancji, a Rada Najwyższa Tymczasowa w II instancji jako instytucja odwoławcza. W celu pomocy, przy wykonywaniu swoich kompetencji w tym zakresie powołano specjalną Deputację, która *de facto* pełniła funkcję sądowniczą Rady oraz Komitet Centralny (składał się z przedstawicieli departamentów), który wykonywał funkcje sądownicze w sprawach podatkowych¹⁷⁷.

Następnie, zgodnie z art. 19 przyjętych Zasad Konstytucji Królestwa Polskiego, które stanowiły oficjalny akt o randze konstytucyjnej przyszłego państwa¹⁷⁸, sprawy sporne administracyjne miały się znajdować w jurysdykcji specjalnego Trybunału oraz magistratur sądowych zwyczajnych. Należy również zaznaczyć, że w projekcie nazwanym Ustawą Rządową Wielkiego Księstwa Litewskiego z 1811 r. przewidziano istnienie sądownictwa administracyjnego, które miały wykonywać, w pierwszej instancji, komisje wojewódzkie i Rada Stanu, w drugiej jako organ odwoławczy¹⁷⁹.

Zaznaczyć należy, że w początkowym okresie Królestwa Polskiego, w latach 1816-1822, sądownictwo administracyjne w imieniu Rady Stanu wykonywała tzw. Delegacja Administracyjna¹⁸⁰, czyli najwyższy sąd administracyjny, orzekający jako druga i ostatnia instancja odwoławcza od wyroków sądów administracyjnych, sprawowanych przez rady prefekturalne, a następnie przez komisje wojewódzkie. Orzekała ona w sprawach m.in. o uchylenie lub zmniejszenie podatków, rozstrzygała spory wynikające z dzierżawy dóbr koronnych i narodowych oraz z kontraktów zawartych przez władze administracyjne. W skład Delegacji wchodziło: 6 członków z nominacji namiestnika w Radzie Stanu i 3 asesorów. Pracami Delegacji kierował Prezes wybrany spośród członków Senatu. Po 1822 r. Delegacja została zlikwidowana i funkcje najwyższego sądu administracyjnego sprawowała Rada Stanu.

W redakcji Konstytucji Królestwa Polskiego struktura Rady Stanu uległa istotnym zmianom w stosunku do norm zawartych w ustawie konstytucyjnej z 1807 r. Jak zauważa Andrzej Ajnenkiel: „pod nazwą Rady Stanu konstytucja wprowadzała faktycznie dwie instytucje o różnych kompetencjach, połączone tym, że w skład ich wchodziły częściowo te

¹⁷⁶ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 19.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Zob. wywiad z prof. M. Kallasem na stronie internetowej Muzeum Historii Polski pt. „Nadanie Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego”. Zob. <http://muzhp.pl/pl/e/1288/nadanie-ustawy-konstytucyjnej-krolestwa-polskiego>, dostęp: 19.09.2019 r.

¹⁷⁹ Zob. H. Izdebski, *Litewskie projekty konstytucyjne z lat 1811-1812 i ich wpływ na konstytucję Królestwa Polskiego*, CPH 1972, z. 1, s. 101-103.

¹⁸⁰ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 157.

same osoby”¹⁸¹. Zgodnie bowiem z art. 65 KKP Rada Stanu składała się z Rady Administracyjnej oraz Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu. Rada Administracyjna z punktu widzenia swoich kompetencji stanowiła organ doradczy, przy czym ze względu na jej skład (namiestnik, ministrowie, naczelnicy wydziałów rządowych oraz osoby wskazane przez władzę) pełniła ona *de facto* funkcję rządu¹⁸². Natomiast zgodnie z art. 73 KKP: „Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu, składać się będzie ze wszystkich członków wyrażonych w art. 63 KKP. Odbywać się będzie pod Prezydencją Królewską, Namiestnika, lub w Ich nieprzytomności pierwszego członka Rady, podług porządku oznaczonego w artykułach sześćdziesiątym trzecim, i sześćdziesiątym szóstym”. W art. 63 KKP zaś wskazano, że: „Rada Stanu pod prezydencją Króla lub Jego Namiestnika, składa się z Ministrów, Radzców Stanu, Referendarzy, iako téż z osób które Król zechce szczególnie do niéy wezwać”. Dalsza część artykułu 73 KKP rozstrzygała kwestię kompetencji Zgromadzenia Ogólnego. Zgodnie z nim Zgromadzenie Ogólne miało:

- „1) Roztrząsać i układać proiekta wszelkie do praw i urządzeń ogółu kraiu tyczących się;
- 2) Stanowić względem oddania pod Sąd Urzędników Administracyjnych mianowanych przez Króla, za przestępstwa w Urzędzie, wyiawszy tych co są Sądom Seymowym ulegli;
- 3) Stanowić w przypadkach sporu o Juryzdykcyą;
- 4) Roztrząsać corocznie zdanie sprawy przez każdy główny Wydział Rządowy składane;
- 5) Zbierać spostrzeżenia względem nadużyciów i tego wszystkiego coby mogło uwłaczać Ustawie Konstytucyinéy, i układać z nich ogólne przedstawienie podać się maiące Panującemu, który oznaczy przedmioty podlegaiące odesłaniu, za Jego rozkazem, do Senatu lub do Seymu”.

Rozważając kwestię kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu Królestwa Polskiego zwrócić jeszcze należy uwagę na art. 74 oraz art. 75 KKP. Zgodnie z pierwszym przepisem Zgromadzenie Ogólne rozpatrywało wszelkie kwestie na polecenie króla, namiestnika lub naczelnika wydziału danej komisji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 75 KKP wszelkie postanowienia Zgromadzenia Ogólnego miały podlegać zatwierdzeniu przez króla lub namiestnika. Analizując treść wskazanych regulacji Konstytucji Królestwa

¹⁸¹ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 95.

¹⁸² Zob. H. Izdebski, *Rada Administracyjna w Królestwie Polskim w latach 1815-1830*, Warszawa 1978, s. 70; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s.103.

Polskiego stwierdzić można po raz kolejny, że potrzeba istnienia sądowej kontroli administracji w świadomości osób opracowujących jej tekst nie zajmowała żadnego miejsca. Z powodu braku materiału źródłowego możemy obecnie jedynie domniemywać jakie były tego przyczyny. Być może przyczyną tego stanu rzeczy były doświadczenia płynące z faktu, że była to jeszcze instytucja dość nowa, która w okresie Księstwa Warszawskiego nie spowodowała, że praktyka administracyjna w pełni ją zaakceptowała. Jak zwrócił uwagę W. Witkowski, o wznowieniu sądownictwa administracyjnego zadecydowały „względy praktyczne”, czyli konieczność rozsądzenia wielu zaległych spraw¹⁸³.

Wybuch antyrosyjskiego powstania w listopadzie 1830 r. spowodował zawieszenie działalności Rady Stanu. Konsekwencją jego stłumienia była zmiana formy ustrojowej Królestwa Polskiego, które od 1832 r. funkcjonowało na podstawie „Statutu Organicznego Królestwa Polskiego” z 14 lutego 1832 r.¹⁸⁴ Nadanie Statutu Feliks Koneczny określił jako działanie propagandowe, gdyż „Statut organiczny nigdy bowiem nie wszedł w życie; pozostał świszkiem papieru, żeby wobec zagranicy móc popisywać się liberalnym ustawodawstwem”¹⁸⁵.

Zarówno w treści Statutu Organicznego jak i w statucie o Radzie Stanu z dnia 24 grudnia 1832 r.¹⁸⁶, podobnie zresztą jak to miało miejsce w treści KKP, nie było unormowania, które wskazywałoby na istnienie sądownictwa administracyjnego. Dlatego też należy uznać, że podobnie jak w 1815 r. po powstaniu listopadowym nie wiadomo, czy celowym jest dalsze funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w nowych warunkach ustrojowych. Wyrazem takiej postawy były głosy domagające się zniesienia dotychczasowego modelu sądownictwa administracyjnego, sprawowanego przez organy administracji oraz postulujące jego wykonywanie przez sądownictwo cywilne¹⁸⁷. Związane z tym były nieudane prace specjalnej komisji, mającej opracować model sądownictwa administracyjnego dla Królestwa Polskiego¹⁸⁸. Zmiany przyniosła interwencja ówczesnego namiestnika Królestwa Polskiego Iwana Paskiewicza, który motywował w swoim piśmie do przewodniczącego Rady Państwa Nikołaja Nowikowa, że tymczasowe przywrócenie sądownictwa administracyjnego może być istotne i konieczne z punktu widzenia interesów

¹⁸³ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 156-157.

¹⁸⁴ Dz. Pr. Kr. Pol., t. XIV, Nr 1, s. 172-249.

¹⁸⁵ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924, s. 280.

¹⁸⁶ Dz. Pr. Kr. Pol., t. XV, Nr 1, s. 102-176.

¹⁸⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 27.

¹⁸⁸ Ibidem, s. 28-29.

skarbu i osób prywatnych, gdyż pozostało wiele nierozpatrzonych sporów (około 400)¹⁸⁹. W związku z tym cesarz zdecydował się na zezwolenie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, zgodnie z regulacjami sprzed powstania¹⁹⁰ oraz przyznał I. Paskiewiczowi „prawo wystosowania wszelkich odpowiednich rozporządzeń stosownie do swego uznania”¹⁹¹. Rozwiązanie takie miało być tymczasowe i obowiązywać do momentu opracowania i wejścia w życie nowej reformy w tym zakresie. W praktyce jednak funkcjonowało ono aż do 1867 r.

W wyniku polityki znoszenia odrębności Królestwa Polskiego w 1837 r. nazwy województw zostały zmienione na gubernie. Konsekwencją tych zmian było zniesienie komisji wojewódzkich i wprowadzenie tzw. rządów gubernialnych z gubernatorami cywilnymi na czele, które od tej pory wykonywać miały sądownictwo administracyjne w I instancji. Natomiast zniesienie Rady Stanu w 1841 r. i powołanie w jej miejsce Warszawskich Departamentów Senatu Rządzącego, w ramach których Zgromadzenie Ogólne stało się II instancją sądownictwa administracyjnego, nie zmieniło w rzeczywistości zasad funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Królestwie. Jak stwierdził Artur Korobowicz, reforma z lat 1841-42 odrębności polskiego systemu sądownictwa nie znosiła, a „upodobnienie sądownictwa Królestwa do Cesarstwa było tylko fragmentaryczne i powierzchowne”¹⁹².

W 1837 r. radca Najwyższej Izby Obrachunkowej, M. Wiogórski opracował projekt powołania trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, sprawowanego przez rządy gubernialne (I instancja), Najwyższą Izbę Obrachunkową (II instancja) i Radę Stanu (III instancja)¹⁹³. Sądownictwo administracyjne, zgodnie z założeniami projektu, miało zostać „usamodzielnione” i wzmocnione wobec administracji, na co jednak nie zwrócono uwagi w Radzie Stanu¹⁹⁴. Pewne zmiany w zakresie sądownictwa administracyjnego zaszły dopiero wraz z tzw. reformami Aleksandra Wielopolskiego, kiedy to podjęto starania dotyczące częściowej odbudowy niezależności ustrojowej Królestwa Polskiego. Na mocy ukazu z 26

¹⁸⁹ M. Rutkowski, *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841. Struktura i działalność. Studium uzależnienia prawno-państwowego*, Białystok 2001, s. 185.

¹⁹⁰ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 30.

¹⁹¹ M. Rutkowski, *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841. Struktura i działalność. Studium uzależnienia prawno-państwowego*, Białystok 2001, s. 185.

¹⁹² A. Korobowicz, *Zmiany w ustroju sądownictwa najwyższego w Królestwie Polskim w latach 1815-1876*, CPH 1972, t. XXIV, z. 2, s. 125.

¹⁹³ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 31.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

marca 1861 r. przywrócono bowiem Radę Stanu¹⁹⁵. W związku z czym mieniła się jej struktura organizacyjna Rady. Na jej czele miał stanąć namiestnik lub osoba wskazana przez cara. Poza tym w jej skład wchodził: członkowie Rady Administracyjnej, senatorowie, stali radcy stanu, członkowie Rady Stanu stali lub czasowi, którzy byli powoływani spośród wyższego duchowieństwa, prezesów i członków rad gubernialnych, władz Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego lub innych osób. Prace swoje Rada Stanu z 1861 r. prowadziła w czterech wydziałach (prawodawczym, spornym, skarbowo-administracyjnym oraz próśb i zażaleń), Ogólnym Zebraniu oraz tzw. Składzie Sądzącym. Z punktu widzenia rozważań nad ewolucją sądownictwa administracyjnego to tzw. Skład Sądzący wydaje się najważniejszy, gdyż to on, zgodnie z ukazem, wykonywał kompetencje w tym zakresie. Skład Sądzący składał się z członków trzech wydziałów Rady Stanu (prawodawczego, spornego oraz skarbowo-administracyjnego) i wykonywał swoje orzeczenia w składach, w które wchodziło co najmniej siedem osób. Pierwsze posiedzenie o takiej strukturze organizacyjnej Składu Sądzącego odbyło się 1 marca 1862 r.¹⁹⁶

Kłęska ugodowych i reformatorskich zamierzeń A. Wielopolskiego oraz wybuch kolejnego powstania przeciwko carskiemu zaborcy w 1863 r. spowodowały decyzję o ostatecznej likwidacji odrębności ustrojowych Królestwa Polskiego¹⁹⁷. Celem carskiej polityki stała się pełna unifikacja terytorium Królestwa z cesarstwem¹⁹⁸. Fakt ten zadecydował o zmianie dotychczas obowiązującego modelu sądownictwa administracyjnego na tych ziemiach. Zgodnie z ustawą o zarządzie gubernialnym i powiatowym z 31 grudnia 1866 r.¹⁹⁹ rządy gubernialne nadal miały wykonywać swoje kompetencje, w zakresie sądownictwa administracyjnego, ale odwołania od nich miały być już kierowane do I Departamentu Senatu Rządzącego w Petersburgu. Natomiast ukazem z dnia 22 marca 1867 r. zlikwidowano Radę Stanu²⁰⁰. Tym samym w 1867 r. zakończył funkcjonowanie francuski model sądownictwa administracyjnego na obszarze Królestwa Kongresowego.

Kończąc charakterystykę sądownictwa administracyjnego działającego w zaborze rosyjskim, zwrócić należy uwagę, że od 1867 r. zarówno na terytorium tzw. Kongresówki

¹⁹⁵ Dz. Pr. Kr. Pol., t. LVII, s. 333-341.

¹⁹⁶ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 53.

¹⁹⁷ A. Korobowicz, *Wpływ czynników pozaprawnych na kształt reformy sądowej w Królestwie Polskim z lat 1875-1876*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2., s. 69.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Dz. Pr. Kr. Pol., t. LXVI, s. 119-167.

²⁰⁰ Dz. Pr. Kr. Pol., t. LXVII, s. 35. Zob. R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 41.

oraz na tzw. ziemiach zabranych trudno mówić o istnieniu sądownictwa administracyjnego. W 1876 r. na obszar Królestwa Polskiego rozciągnięto moc obowiązującą rosyjskich ustaw sądowych z 1864 r.²⁰¹, które wprawdzie oddzieliły sądownictwo od administracji²⁰², ale dochodzenie niektórych naruszonych przez administrację praw następowało wyłącznie na drodze sądowej, zgodnie z rosyjską procedurą cywilną.

1.1.6 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w Rosji do 1917 r.

Tzw. ziemiami zabranymi określa się terytoria dawnej Rzeczypospolitej, które włączone zostały w granice Imperium Rosyjskiego w wyniku I oraz II rozbioru. Mimo nielicznych wyjątków, nie cieszyły się one żadnym prawno-ustrojowym wyodrębnieniem²⁰³ i właściwie do momentu odzyskania niepodległości przez państwo polskie, dzieliły los rosyjskiej państwowości. Tym samym odnosiło się to również do zagadnienia sądownictwa administracyjnego.

Kwestia istnienia sądownictwa administracyjnego w Imperium Rosyjskim do 1917 r. pozostaje zagadnieniem sporym²⁰⁴. Część badaczy wiąże jego początki z powstaniem i funkcjonowaniem instytucji Senatu w carskiej Rosji. Departament I Senatu Rządzącego posiadał m.in. prawo do nadzoru nad określonymi organami administracyjnymi, co wiązało się z rozpatrywaniem skarg na rozporządzenia administracyjne ministrów, rządów gubernialnych, gubernatorów, a także innych organów jeśli stanowiła o tym właściwa ustawa²⁰⁵. Jednak jego instytucjonalne podporządkowanie dla cesarza, a także ministra sprawiedliwości, nie dawało gwarancji pełnienia przez Senat carskiej Rosji niezależnego sądownictwa administracyjnego.

Dopiero wybuch rewolucji w Rosji na przełomie lutego i marca 1917 r. oraz przejęcie władzy przez Rząd Tymczasowy umożliwił rozpoczęcie reform w kierunku stworzenia

²⁰¹ Ukaz Rządzącego Senatu z dnia 6 marca 1875 r. O wprowadzeniu do Królestwa Polskiego ustaw sądowych z dnia 20 listopada 1864 r., wydany na mocy imiennego Ukazu Jego Cesarskiej Mości, wydanego Rządzącemu Senatowi dnia 19 lutego 1875 r. Zob. *Zbiór praw. Postanowienia i Rozporządzenia Rządu, w guberniach Królestwa Polskiego obowiązujące, wydane po zniesieniu w 1871 roku urzędowego wydania Dziennika Praw Królestwa Polskiego*, zebrał i przełożył St. Godlewski, t. VI, Warszawa 1881, nr 18, s. 73-242.

²⁰² Zob. A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 148.

²⁰³ Do 1840 r. w guberniach północno-zachodnich obowiązywał III Statut Litewski. Zob. J. Bardach, *Statuty Wielkiego Księstwa Litewskiego - pomniki prawa doby odrodzenia*, „Kwartalnik Historyczny” 1974, t. 81, nr 4, s. 779; S. Godek, *III Statut Litewski w dobie porozbiorowej*, Warszawa 2012. Przykładem innych nielicznych odmienności był np. zachodnio-małosyjski swod. Regulował on zagadnienia prawa cywilnego, które funkcjonowały w guberni czernihowskiej i połtańskiej. Zob. J. Turłukowski, *Dziedziczenie ustawowe w prawie ukraińskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2, s. 505.

²⁰⁴ M. P. Sadłowski, *Koncepcje postępowania sądowoadministracyjnego w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego Rosji*, SzDPiPP 2017, t. XX, s. 205 i n.

²⁰⁵ A. Okolski, *Ustrój państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1888, s. 385.

niezależnego sądownictwa administracyjnego w tym państwie. Realizacją tych zamierzeń stało się postanowienie Rządu Tymczasowego z dnia 30 maja 1917 r. „O sądach w zakresie spraw administracyjnych”, które zawierało w sobie tzw. „Statut o sądach w zakresie spraw administracyjnych”²⁰⁶. Zgodnie z ich treścią, władza sądowa w sprawach administracyjnych należeć miała do sędziów administracyjnych w powiatach, wydziałów administracyjnych sądów okręgowych w guberniach lub obwodach oraz Senatu Rządzącego. W związku z tym, organizacja sądownictwa administracyjnego została oparta na dwóch zasadach. Mianowicie powiązania organów sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym oraz oparcia ich na ówczesnych jednostkach podziału administracyjnego w Rosji²⁰⁷.

Zgodnie z art. 10 Statutu do kompetencji sądownictwa administracyjnego miały należeć sprawy:

- 1) związane z protestami komisarzy na postanowienia, rozporządzenia, działania i zaniechania organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego²⁰⁸) oraz samorządu wiejskiego;
- 2) dotyczące skarg organów administracji rządowej na postanowienia, rozporządzenia, działania i zaniechania organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego) oraz samorządu wiejskiego;
- 3) skarg dum miejskich, ziemskich i wiejskich zebrań ogólnych, osób prywatnych, spółek i organów na postanowienia, rozporządzenia, działania i zaniechania organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego), samorządu wiejskiego, a także komisarzy, ich zastępców i osób działających w ramach ich kompetencji;
- 4) określone przez ustawy szczególne, np. ustawy dotyczące wyborów samorządowych²⁰⁹.

Regulacje Statutu określały również podstawy, na jakich mogły opierać się skargi i protesty. Zgodnie z art. 11 Statutu mogły być to w szczególności:

²⁰⁶ Собрание узаконений и распоряжений Временного Правительства 1917, Отдел 1, № 127, ст. 692, с. 1101.

²⁰⁷ А. М. Кулишер, *Административный суд в России*, „Право” 25 июля 1917 г., № 29-30, с. 1110.

²⁰⁷ Ibidem, s. 1105.

²⁰⁸ Jednostka terytorialno-administracyjna w Imperium Rosyjskim, państwie rosyjskim (marzec-październik 1917), a także w bolszewickiej Rosji do 1928 r.

²⁰⁹ М. Р. Садуловский, *Концепcje postępowania sądowoadministracyjnego w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego*, SzDPiPP 2017, t. XX, s. 209-210.

- 1) tzw. nieprawidłowości, polegające na naruszeniu ustawy lub właściwego rozporządzenia władz lub wykonywanie kompetencji z naruszeniem celów, dla jakich były one powołane;
- 2) niepodjęcie wykonania działań, których konieczność podjęcia wynikała z ustawy lub odpowiedniego rozporządzenia władz, czyli bezczynność organu;
- 3) przewlekłość²¹⁰.

W drugiej części art. 11 Statutu zawarto ogólną klauzulę mówiącą, że skarga mogła być wnoszona przez osoby (fizyczne), spółki oraz inne podmioty, których interesy lub prawa naruszono postanowieniem, rozporządzeniem, działaniem lub zaniechaniem.

Sędziom administracyjnym podlegały sprawy z zakresu protestów i skarg na organy wołosznego i wiejskiego samorządu. Wszelkie inne sprawy rozpatrywane miały być w pierwszej instancji przez wydziały administracyjne sądów okręgowych. Wyjątkiem były skargi na komisarzy gubernialnych, które rozpatrywane miały być przez departament pierwszy Senatu Rządzącego.

Rozkład struktur państwowych w następstwie polaryzacji sytuacji politycznej oraz głębokiego kryzysu społeczno- ekonomicznego, a także zmiana ustroju w wyniku przewrotu bolszewickiego w październiku 1917 r.²¹¹ sprawiły, że regulacje Rządu Tymczasowego w zakresie sądownictwa administracyjnego nie miały możliwości być wykorzystane w praktyce²¹². W przypadku ziem polskich dawnej Rzeczypospolitej wynikało to z faktu, że do połowy 1917 r. zajęte zostały one przez wojska niemieckie. Fakt ten spowodował, że ziemie te nie posiadały żadnego doświadczenia w funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego w modelu angielskim, francuskim czy też niemieckim. Czynnikiem ten będzie miał z całą pewnością niemały wpływ na decyzje o wybraniu w II Rzeczypospolitej jednoinstancyjnego austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego, gdyż nie stwarzał on konieczności budowy struktury sądowniczej na terytoriach, które nie posiadały w tym zakresie żadnych tradycji.

1.1.7 Kontrola administracji w Rzeczypospolitej Krakowskiej

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ O. Figses, *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891-1924*, Wrocław 2009, s. 520 i n.

²¹²С. М. Рустамова, *Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства*, „Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки” 2011, №4, с. 62.

W wyniku ustaleń Kongresu Wiedeńskiego utworzono nowy twór prawnoustrojowy, którym była Rzeczpospolita Krakowska (Wolne, Niepodległe i Ściśle Neutralne Miasto Kraków i jego Okręg). Obejmowała ona terytorium 1150 km² o stosunkowo nielicznej ludności (w 1815 r. liczyło 88 tys. mieszkańców, a w 1843 r. 146 tys.)²¹³. Prawną podstawę funkcjonowania Rzeczypospolitej Krakowskiej stanowiła ustawa konstytucyjna z dnia 11 września 1818 r., którą nazywano tzw. Konstytucją Rozwiniętą. Była ona ułożona przez Komisję Organizacyjną, powołaną na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 3 maja 1815 r., stanowiącą integralną część Traktatu Dodatkowego²¹⁴.

W 1833 r. znowelizowano Konstytucję Wolnego Miasta Krakowa, lecz nie zdecydowano się na wprowadzenie takiego modelu sądownictwa administracyjnego jaki funkcjonował w Księstwie Warszawskim. Wprawdzie na mocy artykułu XIV przyznane zostały pewne kompetencje kontrolne nad „rachunkowością wszelkich gałęzi administracyjnych”, powoływanej przez Zgromadzenie Reprezentantów tzw. Komisji Obrachunkowej²¹⁵, ale nie posiadała ona możliwości przyjmowania skarg podmiotów prywatnych w tej materii. W ogóle konstytucja z 1833 r. nie powołała osobnego organu, który sprawowałby sądownictwo administracyjne.

Należy również zaznaczyć, że na mocy artykułu XVIII wskazano, że Sąd Pierwszej Instancji i Sąd Apelacyjny „wyrokować będzie w sprawach cywilnych, kryminalnych i handlowych, wyjąwszy spory administracyjne”²¹⁶, które należeć będą do Sądu Najwyższego, przy czym w artykule XIX, który uregulował pozycję ustrojową tego sądu, nie wyjaśniono czym te spory administracyjne w istocie były i jak należy je rozumieć. Brak bowiem było w tej normie definicji legalnej pojęcia sporu administracyjnego. Istota artykułu XIX sprowadzała się, podobnie jak w Konstytucji z 1818 r. (art. 16), że Sąd Najwyższy orzekał w sprawach nadużyć urzędników w kwestii wykonywania uprawnień, czy też przywłaszczeń majątku publicznego. Nie sprecyzowano również kompetencji urzędników rozjemczych.

Wynika z tego, że mimo kontynuowania tradycji Księstwa nie wykształcono w ogólne modelu sądownictwa administracyjnego w czasie istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815-1846).

²¹³ W.M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981, s. 793.

²¹⁴ Ibidem, s. 796. Zob. *Rzeczpospolita Krakowska 1815-1846. Wybór źródeł*, wstęp i objaśnienia J. Bieniarzówna, Wrocław 2004, s. 9-14.

²¹⁵ *Dziennik Praw Wolnego Miasta Krakowa 1833*, wersja internetowe na stronie Biblioteki Uniwersytetu Jagiellońskiego: <http://jbc.bj.uj.edu.pl/dlibra/publication/125635>, dostęp: 10.02. 2017 r.

²¹⁶ Ibidem.

1.2 Sądownictwo administracyjne w II Rzeczypospolitej

1.2.1 Sądownictwo administracyjne *in statu nascendi* państwowości polskiej

Wydarzenia spowodowane konsekwencjami pierwszej wojny światowej, a mianowicie: rewolucja w Rosji na przełomie lutego i marca 1917 r. (a w jej konsekwencji przewrót październikowy i wojna domowa), rozpad wielonarodowościowych Austro-Węgier oraz rewolucja i klęska II Rzeszy Niemieckiej, umożliwiły odzyskanie niepodległości i stworzenie państwa polskiego. Dorota Malec napisała, że w tym czasie potrzeba stworzenia sądownictwa administracyjnego „nie budziła wątpliwości. Sądownictwo to stało się, w ujęciu teorii i praktyki prawa XIX w., głównym elementem składowym państwa prawnego, jakim miała być II Rzeczpospolita”²¹⁷. Przystępując do odbudowy państwowości polskiej początkowo zdecydowano się utrzymać regulacje państw zaborczych, które odnosiły się do funkcjonowania sądownictwa administracyjnego²¹⁸. W byłym zaborze austriackim, tymczasową podstawą prawną funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, był dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim²¹⁹. Na podstawie art. 5 dekretu, Sąd Najwyższy, mający siedzibę w Warszawie, przejął zakres działania Wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Dlatego można przyjąć, iż już w lutym 1919 r. w okręgu warszawskim doszło do powolnego zapoznania się i przejmowania jednoinstancyjnego austriackiego modelu sądownictwa, opartego na klauzuli generalnej. Warto podkreślić, że dekret pominął kwestię uregulowania sądownictwa administracyjnego na terytorium Spisza i Orawy. Terytorium to znajdowało się bowiem na obszarze Królestwa Węgier i od 1896 r. podlegało jurysdykcji Trybunału Administracyjnego w Budapeszcie²²⁰.

W dawnym zaborze pruskim podstawę prawną funkcjonowania sądownictwa administracyjnego stanowiła ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej²²¹. Zgodnie z art. 17 tej ustawy atrybucje Najwyższego Sądu

²¹⁷ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 20.

²¹⁸ R. Jastrzębski, *Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922-2017*, Warszawa 2019, s. 37 i n. (Publikacja w druku i została udostępniona dzięki uprzejmości Autora).

²¹⁹ Dz. Pr. Pań. Pol., Nr 15, poz. 200. Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 20.

²²⁰ W. Piątek, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom X, Warszawa 2014, s. 10.

²²¹ Dz. Pr. Pań. Pol., Nr 64, poz. 385.

Administracyjnego w Berlinie przejął tzw. Sąd Nadziemiański²²². Dodać należy, że regulacja ta wskazywała, że Sąd Nadziemiański miał wykonywać swoje kompetencje aż do czasu utworzenia właściwego Trybunału Administracyjnego. Natomiast na mocy rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 21 lutego 1920 r., dotyczącego utworzenia wojewódzkich rad administracyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych²²³, utrzymano i dostosowano trójinstancyjny model sądownictwa administracyjnego do warunków polskich, powołując wojewódzkie sądy administracyjne²²⁴. Na mocy rozporządzenia Ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 6 kwietnia 1920 r. utworzono przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu tzw. Senat Administracyjny, który przejął kompetencje Sądu Nadziemiańskiego w sprawach sądowno-administracyjnych. W przypadku zaboru rosyjskiego, a mianowicie b. Królestwa Kongresowego jak i tzw. ziem zabranych, nie podjęto żadnych działań legislacyjnych, które umożliwiłyby przejęcie przez jakikolwiek organ kompetencji b. Departamentów Senatu Rządzącego w Petersburgu.

Omawiając okres funkcjonowania sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich do uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. nie można pominąć prac legislacyjnych związanych z funkcjonowaniem Tymczasowej Rady Stanu. Opracowany i przyjęty w dniu 28 lipca 1917 r. przez komisję sejmowo-konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu tzw. „Projekt Konstytucji Państwa Polskiego” odnosił się do sprawy powstania sądownictwa administracyjnego²²⁵. W art. 107 projektu explicite stwierdzono: „Będzie utworzone sądownictwo administracyjne”. Natomiast w art. 108 projektu uznano, że: „Będzie utworzony Trybunał Kompetencyjny, rozstrzygający w pierwszej i ostatniej instancji spory kompetencyjne pomiędzy sądownictwem zwykłym a administracyjnym”. Należy więc uznać, że projekt ten zawierał w sobie myśl utworzenie sądowej kontroli administracyjnej sprawowanej przez odrębny pion od sądownictwa powszechnego.

1.2.2 Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP z 1921 r.

Prace nad konstytucją odrodzonego państwa polskiego podjęto w chwili powołania i funkcjonowania pierwszego rządu. W listopadzie 1918 r. przy urzędzie ówczesnego Prezesa

²²² D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 20.

²²³ Dz. Urz. M. b. dz. pr., Nr 10, poz. 81.

²²⁴ A. Tarnowska, *O niezależności sądów i niezawisłości sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 1920-1939*, CPH 2006, z.1, s. 120.

²²⁵ AAN, Tymczasowa Rada Stanu, „Sprawa konstytucji i ordynacji”, sygn. 14.

Rady Ministrów Jędrzeja Moraczewskiego zostało powołane Biuro Konstytucyjne, na którego czele stanął Mieczysław Niedziałkowski²²⁶. Efektem prac Biura, w którego w skład weszli m.in. Józef Buzek oraz Władysław Maliniak, były trzy projekty konstytucji²²⁷. Zgodnie z pierwszym, tzw. ludowym, opracowanym przez M. Niedziałkowskiego, sądownictwo administracyjne miało być wykonywane przez sądy powszechne²²⁸. W art. 95 projektu stwierdzono, że sądy będą mogły: „kwestionować prawomocność dekretów i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów poszczególnych, postanowień Sejmów ziemskich i organów samorządowych, rozporządzeń wszelkich władz administracyjnych”²²⁹. Następnie w art. 97 projektu stwierdzono, że skargi w tym zakresie kierowane są do sądów zwykłych²³⁰.

Drugi z projektów, tzw. amerykański, został opracowany przez J. Buzka i przewidywał powołanie sądowej kontroli administracji²³¹. W zasadach do projektu stwierdzono, że: „W Rzeczypospolitej Polskiej powinno panować prawo i porządek. Stróżem prawności działalności władz administracyjnych mogą być tylko sądy, niezależne od rządu i od sejmu; dlatego wychodzi nasz projekt konstytucji z założenia, iż sądy mają mieć prawo badania legalności wszelkich aktów administracyjnych. Jeżeliby więc obywatel uważał, iż jakieś zarządzenie władzy, sprzeczne z ustawami narusza jego prawa lub interesy, wtenczas powinien mieć prawo wniesienia skargi do sądu, który rozstrzygnie, czy dane zarządzenie władzy administracyjnej narusza ustawę, czy też nie. To sądownictwo administracyjne miałyby sprawować według naszego projektu, o ile chodzi o sprawy ziemskie, sąd ziemski, o ile zaś chodzi o sprawy narodowe, sprawowałby je oddział polityczno-administracyjny najwyższego sądu narodowego”²³².

Po zwołaniu Sejmu Ustawodawczego w 1919 r. prace nad ustawą zasadniczą zostały przejęte przez tenże Sejm. W dniu 14 lutego 1919 r. powołano Komisję Konstytucyjną, która koordynowała prace toczące się w Sejmie, dotyczące uchwalenia konstytucji²³³. W dniu 20 lutego 1919 r. przyjęto Uchwałę Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa²³⁴, którą potocznie określa się jako tzw. Małą

²²⁶ Zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1977, s. 13.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ *Projekt konstytucji Mieczysława Niedziałkowskiego*, [w:] *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentaryzmie*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 25-45.

²²⁹ Ibidem s. 44.

²³⁰ Ibidem s. 45.

²³¹ J. Buzek, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 172.

²³² Ibidem, s. 139.

²³³ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskie*, Warszawa 1982, s. 239 i n.

²³⁴ Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226.

Konstytucję. Akt ten określał wyłącznie ogólne zasady sprawowania przez najważniejsze organy władzy państwowe takie jak: Sejm, Naczelnik Państwa i Rada Ministrów do czasu uchwalenia konstytucji²³⁵. Dlatego też nie zawierał żadnych norm odnoszących się do sądownictwa administracyjnego.

W dniu 17 marca 1921 r. Sejm uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, a w dniu 1 czerwca 1921 r. została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw²³⁶. W tekście ustawy zasadniczej kwestii sądownictwa administracyjnego poświęcono wyłącznie jeden artykuł, który znalazł się w jej rozdziale III pt. „Władza wykonawcza”²³⁷. W art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r. stwierdzono, że: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Wynika z tego, że mimo dość ramowego uregulowania podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w ustroju państwa, zostały określone w konstytucji podstawowe zasady jego organizacji oraz funkcjonowania. Miało ono sprawować kontrolę administracji rządowej i samorządowej w zakresie legalności aktów administracyjnych. Na konieczność określenia pojęcia „aktów administracji” zwracał uwagę Władysław Leopold Jaworski²³⁸, lecz do końca prac nad tekstem konstytucji postulat ten nie został uwzględniony i wywoływał później burzliwe spory w doktrynie, w zakresie interpretacji art. 73. Ponadto, sądownictwo administracyjne miało się opierać na połączeniu czynnika profesjonalnego, czyli sędziowskiego z czynnikiem społecznym, obywatelskim. Natomiast sformułowanie „z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele” sugerowało, że sądownictwo administracyjne będzie co najmniej dwuinstancyjne. Konkretyzację przedstawionych wyżej norm konstytucyjnych miała uregulować odpowiednia ustawa i to od niej miał zależeć przyszły kształt sądownictwa administracyjnego w państwie polskim.

Istotne znaczenie przy wykładni art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. miała *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, która została wydana przez Krakowską Spółkę Wydawniczą

²³⁵ S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 11-12.

²³⁶ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 69.

²³⁷ Ibidem, s. 94.

²³⁸ W. L. Jaworski, *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921, s. 21.

w 1924 r.²³⁹ Ankieta stanowiła zbiór opinii prawników oraz publicystów o przyjętych w 1921 r. rozwiązaniach konstytucyjnych, które zostały udzielone na prośbę krakowskiego „Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego”, którego redaktorem naczelnym był wówczas W.L. Jaworski²⁴⁰. Pierwszym komentarzem zawartym w *Ankiecie* do art. 73 Konstytucji RP była właśnie opinia W.L. Jaworskiego pt. „Państwo praworządne”²⁴¹. W jego opinii: „Konstytucja z 17 marca przyjęła wszystkie środki kontroli, które wydała ostatnia epoka dziejów, zaczynająca się od chwili, gdy państwo absolutne straciło grunt”²⁴². Było to o tyle istotne stwierdzenie, gdyż kontrola działalności państwa miała stanowić według W.L. Jaworskiego centralną część zagadnienia jego praworządności. Sprawny i kompleksowy system środków kontroli państwowej miał zapewnić praworządność w państwie. System ten W.L. Jaworski w kontekście Konstytucji RP z 1921 r. ujmował szeroko i za jego elementy uznawał m.in. trójpodział władzy (art. 2 Konstytucji RP z 1921 r.), obywatelskie prawa do stowarzyszania się i gromadzenia się (art. 108 Konstytucji RP z 1921 r.) oraz prawo do interpelacji (art. 33 Konstytucji RP z 1921 r.)²⁴³. Za istotę praworządności uważał on jednak dwa środki kontroli: odpowiedzialność rządu przed Sejmem oraz sądownictwo administracyjne, które miało być „szczytem jaki dotychczas system kontroli władzy osiągnął”²⁴⁴. Te dwie formy kontroli rządu i jego organów określał jako „polityczną” i „sądową”²⁴⁵.

Dokonując wykładni zwrotu „legalność aktów administracyjnych”, zawartej w art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. W.L. Jaworski stwierdził, że implikuje on dwa następstwa dla powołanego na mocy konstytucji modelu sądownictwa administracyjnego. Po pierwsze, sądy administracyjne nie będą zajmować się administrowaniem, a wyłącznie badaniem legalności istniejących (wydanych) już aktów administracyjnych²⁴⁶. Po drugie zaś, zaskarżenie

²³⁹ *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).

²⁴⁰ P. Sarnecki, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 „Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego” w procesie utrwalania konstytucji marcowej*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924, s. 9. (reprint: Warszawa 2014).

²⁴¹ W. L. Jaworski, *Państwo praworządne*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014), s. 236.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 239. W.L. Jaworski stwierdzał w tym kontekście, że różnica pomiędzy tymi formami kontroli jest zasadnicza, gdyż „kontrola polityczna opiera się na myśleniu politycznym” a kontrola sądowa na „myśleniu prawniczym”. Uważał on, że kontrola sądowa jest rzeczowa i dąży do zniesienia nielegalnego orzeczenia (decyzji). W związku z tym W.L. Jaworski uważał, że w warunkach „politycznego niewyrobinienia” należy popierać rozwój kontroli sądowej, gdyż to ona może w najlepszy sposób zapewnić stabilność relacji w społeczeństwie i państwie.

²⁴⁶ *Ibidem*, s. 236.

„legalności” oznacza, że przedmiotem skargi może być nie tylko naruszenie publicznego prawa podmiotowego, ale wszystkie akty administracyjne, bez względu czy jest ktoś pokrzywdzonym czy nie, jeśli są one sprzeczne z prawem przedmiotowym²⁴⁷. Tym samym skargę do sądu administracyjnego mógł wnieść: podmiot, którego publiczne prawa podmiotowe zostały naruszone, „władza administracyjna państwowa” na orzeczenie organu władzy samorządowej oraz każdy obywatel²⁴⁸. Odnosząc się do tego w dalszej części Ankiety w artykule pt. „Sądownictwo administracyjne” W. L. Jaworski stwierdził, że polska konstytucja „stała na szerokim stanowisku, służącym do tego, aby sądownictwo administracyjne kontrolowało cały porządek państwa. Jest to zasada, którą należy powitać z pełnym uznaniem”²⁴⁹.

Kolejną opinią zawartą w Ankiecie, która dotyczyła art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. był komentarz Jerzego Trammera. Uznał on, że konstytucyjna zapowiedź powołania sądownictwa administracyjnego jest potrzebna i ważna, ale skrytykował fakt wprowadzania do orzekania „czynnika obywatelskiego”²⁵⁰. Napisał on, że w sądach administracyjnych, które miały orzekać o legalności aktów administracyjnych nie ma miejsca na „czynnik obywatelski”²⁵¹. Według J. Trammera: „Orzekanie o legalności aktów administracyjnych może należeć tylko do osób, które posiadają bardzo rozległą wiedzę prawniczą, a więc do zawodowych, doświadczonych i dzielnych prawników”²⁵². Takich kwalifikacji a także cech obiektywności nie mógł w jego opinii zapewnić „czynnik obywatelski”, stąd takie sformułowanie w nowoprzyjętej konstytucji uznał on za „szkodliwe”²⁵³. S. Kasznica stwierdził, że czynnik obywatelski w polskich sądach administracyjnych recypowany został z ustroju pruskiego²⁵⁴. Napisał jednak w tym kontekście, że; „(...) czynnik obywatelski może być reprezentowany tylko w niższych instancjach bo skoro N. T. A. orzeka tylko o legalności, jest tylko instancją kasacyjną, to musi mieć skład wybitnie fachowy”²⁵⁵.

²⁴⁷ Ibidem, s. 236-237.

²⁴⁸ Ibidem, s. 237.

²⁴⁹ W. L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Wydał Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014), s. 241.

²⁵⁰ Dr. Trammer Jerzy, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Wydał Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014), s. 241.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Ibidem.

²⁵³ Ibidem.

²⁵⁴ S. Kasznica, *Nauka administracji. Część trzecia*, Poznań 1933, s. 32.

²⁵⁵ Ibidem.

W ramach *Ankiety* został zawarty również projekt Eugeniusza Starczewskiego, dotyczący utworzenia w Polsce Rady Stanu²⁵⁶. Rada Stanu, zgodnie z nim, miała posiadać kompetencje sądownictwa w zakresie administracyjnym. Realizować miał je Departament III Rady Stanu, czyli Najwyższy Trybunał Administracyjny (art. 16 projektu). Rozwiązanie to miało stanowić realizację art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. Projekt E. Starczewskiego zakładał również, że szczegółowy zakres działania NTA określi odpowiednia ustawa o sądownictwie administracyjnym. Natomiast do jej wydania, NTA rozstrzygać miał jako instancja kasacyjna, „skargi na decyzje ministrów, z wyjątkiem tych, które z mocy ustaw obowiązujących uznane są za ostateczne, oraz tych, które mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego”²⁵⁷. Art. 17 projektu określał, że przy rozpatrywaniu spraw w NTA, „komplety składać się winny, nie licząc przewodniczących, po połowie z członków Rady Stanu urzędników i członków Rady Stanu nie urzędników”²⁵⁸. Poza tym art. 4 projektu stanowił, że w skład Rady Stanu wchodzić mieli urzędnicy etatowi (w tym „potrzebna ilość członków Sądu Najwyższego”²⁵⁹) oraz „element obywatelski”, czyli „nieurzędnicy”, którzy powoływani mieli być spośród kandydatów przedstawionych przez samorządy i organizacje społeczne. Natomiast wszystkich członków Rady Stanu miał mianować Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów.

Według opinii Andrzeja Nowakowskiego, pochodzącej z lat 80. XX wieku, twórcy konstytucji RP z 1921 r., decydując się na przyjęcie art. 73, który zapowiadał utworzenie sądownictwa administracyjnego „z NTA na czele”, z udziałem czynnika obywatelskiego w orzekaniu, „sięgnęli raczej do modelu pruskiego”²⁶⁰.

1.2.3 Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym

Pierwszym unormowaniem o randze ustawowej dotyczącym NTA była ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁶¹, która weszła w życie w dniu 22 sierpnia 1922 r. Aktem wykonawczym do ustawy było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 31 lipca 1923 r. w przedmiocie wydania regulaminu Najwyższego

²⁵⁶ E. Starczewski, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Wydał Władysław Leopold Jaworski, Warszawa 2014 (reprint *Ankiety* wydanej w Krakowie w 1924 r.), s. 49.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 52.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ W przypadku „członków Sądu Najwyższego” w art. 4 projektu było zawarte odwołanie do art. 18 projektu, czyli regulacji o Departamencie IV Rady Stanu „Trybunał Kompetencyjny”. Na mocy art. 18 Trybunał Kompetencyjny miał się składać w połowie z sędziów SN. Natomiast nie określono w projekcie wprost, czy w skład NTA wchodzić mieli sędziowie SN.

²⁶⁰ A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4, s. 65.

²⁶¹ Dz. U. Nr 67, poz. 600.

Trybunału Administracyjnego²⁶², które zawierało regulamin NTA, uchwalony przez jego Zgromadzenie Ogólne. Zgodnie z art. 1 ustawy, NTA został powołany do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, które wydawały organy administracji rządowej jak i samorządowej. W związku z tym właściwość NTA, w zakresie orzekania o legalności aktów administracji, oparta została na klauzuli generalnej. Pewne niezrozumienie ówczesnych wywołało sformułowanie w tekście ustawy „zarządzenia i orzeczenia”, gdyż w samej Konstytucji RP z 1921 r. była mowa o badaniu legalności aktów administracyjnych. Klauzula generalna, która stanowiła podstawę atrybucji NTA, zawierała jednak kilka wyliczonych enumeratywnie spraw, które nie podlegały kontroli legalności tego organu sądowego. Mianowicie, zgodnie z art. 3 ustawy, spod orzecznictwa NTA wyłączono:

- 1) sprawy należące do właściwości sądów zwyczajnych lub sądów szczególnych;
- 2) sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu;
- 3) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów;
- 4) sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych oraz sprawy, bezpośrednio z tym związane;
- 5) sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju sił zbrojnych i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armii;
- 6) sprawy dyscyplinarne.

Należy podkreślić, że art. 1 ust. 2 ustawy stanowił potwierdzenie założeń art. 73 Konstytucji z 1921 r., gdyż wskazywał, że do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego szczebla, które działać miały w oparciu o współpracę z czynnikiem społecznym, jedynym sądem administracyjnym będzie NTA. Natomiast kwestię zgodności ustawy o NTA, z regulacjami dotyczącymi funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, wywodzącego się z ustawodawstwa pruskiego, regulował art. 35 ustawy, zgodnie z którym: „Aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej istniejące w b. dzielnicy pruskiej sądownictwo administracyjne (orzecznictwo w postępowaniu sporno-administracyjnym) pozostawia się nienaruszone z tą

²⁶² Dz. U. Nr 80, poz. 630.

zmianą, że kompetencje Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu przechodzą na Najwyższy Trybunał Administracyjny. Na Trybunał przechodzą również kompetencje Krajowego Urzędu Wodnego, ustanowionego ustawą wodną z dnia 7 kwietnia 1913 roku i rozporządzeniem królewskim o Krajowym Urzędzie Wodnym z dnia 18 marca 1914 r. (Zb. Ust. pruskich strona 55). Tryb postępowania w powyższych sprawach w Trybunale zachowuje się wedle dotychczasowych ustaw, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej”.

Jednak w praktyce, poza byłym zaborem pruskim, sądy administracyjne niższego szczebla nie zostały utworzone w okresie II Rzeczypospolitej. Warto również zaznaczyć, że art. 1 kończyło zdanie, które wskazywało, że NTA nie posiada kompetencji badania ważności ustaw, które zostały należycie ogłoszone. Oznaczało to, że NTA nie posiadał uprawnień sądu konstytucyjnego, którego zresztą w II Rzeczypospolitej w ogóle nie powołano²⁶³.

Organizację NTA określał art. 6 ustawy, zgodnie z którym Trybunał składał się z: pierwszego prezesa, potrzebnej ilości prezesów danych izb (§ 2 Regulaminu NTA wskazywał, że NTA dzieli się na izby) oraz sędziów. Pierwszemu prezesowi, prezesom oraz sędziom przysługiwały pełne prawa sędziowskie, zawarte w rozdziale IV Konstytucji z 1921 r. Pod względem uposażenia sędziowie zostali odpowiednio zrównani z pierwszym prezesem, prezesami i sędziami SN. Prezydent Rzeczypospolitej mianował na wniosek Rady Ministrów pierwszego prezesa oraz prezesów z grona osób, które co najmniej przez okres 2 lat sprawowały urząd sędziego trybunału. Przed mianowaniem prezesów Rada Ministrów zasięgała opinii pierwszego prezesa. Sędziów zaś NTA wybierał Prezydent spośród kandydatów, wybranych każdorazowo w liczbie potrójnej przez zgromadzenie prezesów i zgromadzenie ogólne Trybunału. Pierwszym prezesem, prezesami i sędziami Trybunału mogły być tylko osoby posiadające wykształcenie prawnicze, przy czym co najmniej połowa liczby sędziów powinna była posiadać kwalifikacje sędziowskie.

Zgodnie z art. 7 ustawy przy NTA działała kancelaria oraz sekretariat. Zgodnie z § 42 regulaminu NTA, kancelaria dzieliła się na: biuro prezydialne, zajmujące się sprawami personalno-kadrowymi; oddział rachunkowy, zajmujący się finansami oddział rachunkowy oraz kancelarię sądu, która prowadziła dziennik podawczy, registraturę oraz ekspozyturę. Natomiast sekretariat NTA składał się z osób mianowanych przez pierwszego prezesa, które

²⁶³ Zob. R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, PS 2010, z. 2, s. 75.

posiadały pełne wykształcenie prawnicze oraz które posiadały ku temu „szczególne uzdolnienie”. Oprócz tego urzędnicy poszczególnych ministerstw mogli być zaangażowani czasowo w prace sekretariatu. Nadzór ogólny nad działalnością NTA sprawował jego pierwszy prezes, który wnosił na Ogólne Zgromadzenie Trybunału sprawy dotyczące sędziów i prezesów NTA.

Postępowanie przed NTA regulował rozdział III ustawy. Zgodnie z art. 9 ustawy do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed NTA był uprawniony każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej. Kwestię terminów regulował art. 10 ustawy, zgodnie z którym skargę do NTA składał podmiot w terminie dwumiesięcznym, licząc od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia skarżącemu. Art. 30 ustawy wskazywał, że przywrócenie tego terminu przez Trybunał jest niedopuszczalne. Sprawę wymogów formalnych skargi do NTA normował art. 12 i 13 ustawy, zgodnie z którymi powinna ona zawierać:

- 1) imię, nazwisko i dokładne miejsce zamieszkania skarżącego i pełnomocnika;
- 2) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia z podaniem dnia doręczenia tegoż;
- 3) dokładne oznaczenie powodów zaskarżenia.

Poza tym, do skargi należało dołączyć:

- 1) pełnomocnictwo, o ile skarżącemu nie przysługiwało prawo występowania bez zastępcy prawnego;
- 2) odpisy skargi i załączników w tylu egzemplarzach, ile było stron pozwanych i przypozwanym w sprawie; jednakże Trybunał mógł zwolnić skarżącego od przedstawienia odpisów;
- 3) opłaty w określonej wysokości.

W przypadku, gdy skarga nie odpowiadała formalnym wymogom ustawowym, Trybunał mógł wyznaczyć skarżącemu odpowiedni termin do usunięcia braków. Uchybienie tym terminom powodowało pozostawienie przez Trybunał skargi bez rozpoznania. Pozostawienie skargi bez rozpoznania następowało również w przypadku: niewłaściwości Trybunału, uchybieniu terminowi na wniesienie skargi, w przypadku niewyczerpania administracyjnego toku instancji, kiedy występowała powaga rzeczy osądzonej w danej

sprawie lub występował, w przypadku podmiotu wnoszącego skargę, brak legitymacji do jej wniesienia. O fakcie pozostawienia skargi bez rozpoznania z powodów uchybień formalnych, Trybunał zawiadamiał skarżącego. Natomiast organ administracji publicznej, przeciw któremu wniesiono skargę, NTA zawiadamiał tylko w przypadku, gdy wykonanie zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia zostało wstrzymane.

Zgodnie z art. 19 ustawy w przypadku, jeśli Trybunał uznał, że stan faktyczny sprawy wymagał uzupełnienia albo, że pozwana władza przyjęła ten stan sprzecznie z aktami albo że ze szkodą dla skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego, wówczas bez przeprowadzania rozprawy głównej Trybunał uchylał zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie z powodu wadliwego postępowania i przysyłał sprawę od początku do organu, który obowiązany był usunąć wskazane wady i wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie. Taka konstrukcja, która bez rozprawy głównej pozwalała podejmować decyzje kasatoryjne przez Trybunał, uzasadniona była koniecznością realizowania zasad ekonomiki postępowania sądowo-administracyjnego, uwzględniając jego jednoinstancyjność.

W przypadku przeprowadzenia rozprawy głównej, zgodnie z art. 26 ustawy, jeżeli Trybunał uznał skargę za uzasadnioną, uchylał zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie, a odpowiedni organ powinien był wydać niezwłocznie nowe zarządzenie lub orzeczenie. Należy wskazać, że odpowiedni organ był związany wówczas stanowiskiem prawnym zajęтым przez Trybunał. Wynika z tego, że w ustawie o NTA przyjęto model sądownictwa kasacyjnego.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 18 ustawy posiedzenia NTA odbywały się w trybie jawnym oraz niejawnym. Na podstawie art. 21 ustawy, jeżeli z powodu przedmiotu sprawy jawność posiedzenia mogłaby narazić bezpieczeństwo publiczne lub interes państwowy na szkodę, Trybunał z urzędu lub na wniosek strony, mógł postanowić, aby posiedzenie odbyło się z wykluczeniem jawności, przy udziale jedynie stron oraz ich pełnomocników. Uchwałę w tym przedmiocie, a następnie wyrok NTA ogłaszał publicznie.

Ustawa regulowała w art. 31 instytucję wyłączenia sędziego. Na jej podstawie każda ze stron, tzn. skarżący, władza administracyjna, przypozywany, mogli żądać wyłączenia sędziego:

1) w sprawie, w której on sam był stroną, pozostawał do jednej ze stron w stosunku współuprawnionego lub współzobowiązanego, albo ma względem niej obowiązek regresu;

- 2) w sprawie żony sędziego, jego krewnych i powinowatych w linii prostej, krewnych w linii bocznej do trzeciego stopnia lub powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) w sprawie rodziców przybranych, albo wychowawców sędziego, jego dzieci przybranych lub wychowanków, pupilów lub oddanych pod jego pieczę;
- 4) w sprawie, w której sędzia jest lub był pełnomocnikiem jednej ze stron;
- 5) w sprawie, w której sędzia brał jakikolwiek udział w wydaniu zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia;
- 6) gdy zachodziła uzasadniona przyczyna co do wątpliwości w zakresie jego bezstronności.

Sędzia, co do którego zachodziła jedna z sześciu wyżej wymienionych przesłanek, obowiązany był do samodzielnego zażądania wyłączenia. Natomiast Trybunał wyłączał sędziego, po wysłuchaniu go, uchwałą bez ustnej rozprawy. Strony posiadały również uprawnienie do cofnięcia skargi przez siebie wniesionej. Zgodnie bowiem z art. 27 ustawy Trybunał umarzał postępowanie w momencie cofnięcia skargi przez skarżącego. Dodatkowo norma ta wskazywała, że sprawa raz umorzona nie może być przez Trybunał ponownie rozpatrywana. Szczegółowo instytucję cofnięcia skargi regulował Regulamin NTA, a dokładnie jego § 32. Zgodnie z nim strona mogła cofnąć skargę aż do chwili zamknięcia rozprawy.

1.2.4 Zmiany ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym

Przyjęcie austriackiego modelu sądownictwa administracyjnego spotkało się z krytyką przedstawicieli nauki prawa. W związku z tym D. Malec stwierdziła, że „Przyjęty przez Sejm model nie satysfakcjonował bowiem większości specjalistów. Uważany był ponadto za rozwiązanie czasowe, nie przesądzające w niczym aktualności proponowanych koncepcji budowy wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego”²⁶⁴. Ponadto ówczesny znawca zagadnień administracyjnych Jerzy Stefan Langrod zwracał uwagę, że model ten jest modelem wadliwym²⁶⁵, a ustawodawca polski wydając ustawę o NTA nie zrealizował

²⁶⁴ D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999, s. 327.

²⁶⁵ J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 7.

delegacji zawartej w art. 73 Konstytucji²⁶⁶. Podkreślił on przy tym, że rolą sądownictwa administracyjnego jest ochrona przedmiotowo ujmowanego porządku prawnego, a nie wyłącznie publicznych praw podmiotowych, gdyż nie czyni to w ogóle zadość kontroli administracji publicznej przez sądy²⁶⁷. Według J.S. Langroda art. 73 Konstytucji formułował dla sądownictwa administracyjnego obowiązek kontroli całego systemu prawa, a nie tylko rozstrzygnięć wydawanych w drodze decyzji administracyjnej²⁶⁸. Zgodnie z tym uznał on, że ustawa o NTA z 1922 r. opierała się „niewolniczo na wzorach poaustriackich”²⁶⁹.

Po drugiej wojnie światowej Mieczysław Szerer stwierdził, że przepisy art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. były „typowo martwą literą”, gdyż nie utworzono niższych instancji sądownictwa administracyjnego ani nie wprowadzono czynnika obywatelskiego²⁷⁰. Krytykę przyjęcia ustawy o NTA z 1922 r. w kontekście art. 73 Konstytucji z 1921 r. na łamach „Ankiety o konstytucji z 17 marca 1921 r.” wyraził również Stanisław Starzyński²⁷¹. Uznał on, że normy ustawy o NTA z 1922 r. tworzą konstrukcję, która „ogranicza na razie hierarchię organów tegoż sądownictwa tylko do jednej instancji, pomimo, że wyraźnym zamiarem Konstytucji jest utworzenie co najmniej dwustopniowego sądownictwa administracyjnego (...)”²⁷². W nawiązaniu do rządowych motywów uchwalenia ustawy o NTA napisał on, że argumenty o „niedostateczności sił fachowych oraz inne względy oportunistyczne” były niewystarczające²⁷³. Stąd „takie rozłożenie wprowadzenia sądownictwa administracyjnego >>na raty<<nie odpowiadało zarówno >>duchowi i brzemieniu Konstytucji<<”²⁷⁴.

Interesującymi są również rozważania W.L. Jaworskiego o konieczności powołania Trybunału Konstytucyjnego w „Ankiecie o konstytucji z 17 marca 1921 r.” w kontekście art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. i ustawy o NTA z 1922 r.²⁷⁵ Zwrócił on bowiem uwagę, że na mocy tej ustawy można było zaskarżyć legalność „zarządzeń i orzeczeń” władzy

²⁶⁶ Ibidem, s. 192-200. Chodziło przede wszystkim o zasadę wieloinstancyjności, współpracy z czynnikiem społecznym oraz kwestię rozumienia aktów administracji w ujęciu szerokim, a więc nie tylko prawnych form działania administracji, w postaci decyzji administracyjnych.

²⁶⁷ Ibidem, s. 240-241.

²⁶⁸ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 64.

²⁶⁹ Ibidem, s. 65.

²⁷⁰ M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, PiP 1947, z. 11, s. 80.

²⁷¹ S. Starzyński, *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Warszawa 2014 (reprint *Ankiety* wydanej w Krakowie w 1924 r.), s. 31.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ W.L. Jaworski, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Warszawa 2014 (reprint *Ankiety* wydanej w Krakowie w 1924 r.), s. 54.

administracyjnej, które naruszały prawo lub nakładały określony obowiązek bez podstawy prawnej. Tym samym NTA nie miał prawa badania legalności rozporządzeń, które zawierały normy ogólne²⁷⁶. Problem jednak w tym, że nie zdefiniowano pojęcia „aktu administracyjnego” z art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. i tym samym niedookreślonym zostało, czy pojęcie to swoim zakresem jest identyczne z „zarządzeniami i orzeczeniami” czy też jest szersze i stwarza podstawy do możliwości badania legalności rozporządzeń, które zawierają normy ogólne (powszechne)²⁷⁷.

Reakcją na przyjęty model sądownictwa administracyjnego były proponowane projekty zmian ustawodawstwa o NTA. W 1929 r. J.S. Langrod wystąpił z własnym projektem ustawy o sądownictwie administracyjnym²⁷⁸. Zgodnie z tym projektem wymiar sprawiedliwości w sporach administracyjnych sprawować miały wojewódzkie sądy administracyjne i NTA. Tym samym sądowa kontrola administracji miała dotyczyć nie tylko kontroli aktów administracji, ale również miała być co najmniej dwuinstancyjna. Sądownictwo administracyjne nie miało prawa badać ważności ustaw, należycie ogłoszonych, a przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu miało być zawisłe wyłącznie od ustaw. Według projektu J. S. Langroda wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznawać miały w pierwszej instancji wszystkie spory administracyjne, które nie należały z mocy ustawy o postępowaniu sądownoadministracyjnym do właściwości NTA, jako wyjątkowo pierwszej instancji sądownoadministracyjnej. Natomiast NTA miał rozpoznawać i rozstrzygać w drugiej instancji środki prawne od rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych, a poza tym w pierwszej i drugiej instancji wszystkie spory administracyjne, które ustawa o postępowaniu sądowno-administracyjnym wyraźnie mu przydzielała.

Na potrzebę wprowadzenia sądownictwa administracyjnego niższej instancji zwracał uwagę także Tadeusz Hilarowicz²⁷⁹. Wskazywał on, że należy powołać niższe instancje do czasu ostatecznego ustalenia ustroju administracyjnego państwa, a jeżeli to się nie uda, to należy zastanowić się nad zmianą treści art. 73 Konstytucji RP z 1921 r. w kierunku jednoinstancyjności²⁸⁰. Oprócz tego Wilhem Binder w komentarzu do ustawy o NTA²⁸¹ wskazywał na błędy, które zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego zgodnie z

²⁷⁶ Ibidem, s. 56.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Kraków 1929, s. 167.

²⁷⁹ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 43.

²⁸⁰ Ibidem.

²⁸¹ *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*, komentarz oprac. W. Binder, Warszawa 1926.

wzorcami austriackimi. Dla przykładu poddawał w wątpliwość wyłączenie kontroli NTA, w zakresie decyzji wydanych na podstawie swobodnego uznania administracyjnego²⁸². Podobnego zdania był Świątosław Baudouin de Courtenay²⁸³. Uważał on, że rozszerzenie zakresu kontroli nad różnymi aktami administracji i wprowadzenie orzecznictwa merytorycznego zależne było od budowy sądów administracyjnych stopnia niższego²⁸⁴.

Pierwszym projektem zmiany ustawy o NTA, który wpłynął do Sejmu był Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁸⁵. Był to projekt Rady Ministrów wniesiony na podstawie uchwały z dnia 25 lutego 1925 r. Zgodnie z nim proponowano uzupełnić ustawę o normy dotyczące: opłat oraz sposobu ich pobierania, zmniejszenia składu izb, wprowadzenia skargi na bezczynność organu oraz dodano szereg zmian redakcyjnych, np. że o suspensywność zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia strona mogła wnioskować po wniesieniu skargi (proponowana zmiana art. 4 ustawy o NTA). Dyskusja na temat projektu odbyła się podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Sejmu, co można prześledzić w Sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej o projekcie ustawy w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁸⁶. Zgodnie z treścią sprawozdania Komisja przyjęła większość zmian, przy czym odrzuciła propozycję w zakresie wprowadzenia możliwości złożenia skargi na bezczynność organu administracji.

Następnym etapem było przyjęcie projektu przez Sejm i sporządzenie przez Komisję Konstytucyjną Sprawozdania Komisji Konstytucyjnej w sprawie poprawek Senatu do przyjętego przez Sejm w dniu 30 grudnia 1925 r. projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁸⁷. Komisja Konstytucyjna zaaprobowała wersję tekstu przyjętego przez Sejm oraz Senat, godząc się, co istotne, na normę dotyczącą konieczności istnienia przymusu adwokackiego przy wnoszeniu skargi. Ostateczne uchwalenie ustawy nowelizującej prawo o NTA nastąpiło w dniu 25 marca 1926 r.²⁸⁸

²⁸² Ibidem, s. 67-74.

²⁸³ Ś. Baudouin de Courtenay, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924, s. 79.

²⁸⁴ Ibidem, s. 80.

²⁸⁵ Druk sejmowy Nr 1787, Sejm II RP, I kadencja (1922-1927).

²⁸⁶ Druk sejmowy Nr 2221, Sejm II RP, I kadencja (1922-1927).

²⁸⁷ Druk sejmowy Nr 2356, Sejm II RP, I kadencja (1922-1927).

²⁸⁸ Dz. U. Nr 37, poz. 237.

Kolejną ustawą dotyczącą NTA była ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego²⁸⁹. Na podstawie art. 1 tej ustawy, rozciągnięto na obszar województwa śląskiego moc ustawy o NTA z 1922 r. oraz ustawy o kosztach postępowania przed NTA z 1922 r. W związku z tym NTA przejął kompetencje tzw. Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego Województwa Śląskiego, które organ ten uzyskał na podstawie rozporządzenia Śląskiej Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z dnia 18 lipca 1922 r.²⁹⁰. Jednak mimo rozszerzenia kompetencji NTA na obszar województwa śląskiego, tryb postępowania w sprawach określonych w rozporządzeniu Śląskiej Tymczasowej Rady Wojewódzkiej²⁹¹, miał zostać zachowany „wedle dotychczas obowiązujących na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego ustaw pruskich”. W znacznym więc stopniu na terytorium województwa śląskiego utrzymano pruski model sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 maja 1924 r., skargi, które były wniesione do Senatu Administracyjnego po dacie wejścia w życie opisywanego wyżej rozporządzenia Śląskiej Tymczasowej Rady Wojewódzkiej, powinny zostać „odstąpione Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu”.

Kolejna nowelizacja ustawy o NTA z 1922 r. nastąpiła na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów, dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz o stosunku służbowym sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego²⁹². W jej wyniku do NTA miały zastosowanie niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych²⁹³, a konkretnie normy dotyczące SN. Ważną kwestią uregulowaną rozporządzeniem z dnia 7 lutego 1928 r. była

²⁸⁹ Dz. U. Nr 50, poz. 505.

²⁹⁰ Dz. U. Śląskich Nr 8, poz. 30. Art. 1 tego aktu prawnego określał, że kompetencje „Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie, Krajowego Urzędu Wodnego w Berlinie, Skarbowego Trybunału Rzeszy w Monachium i Związkowego Urzędu dla Spraw Swojszczyzny w Berlinie przechodzą w stosunku do ziem byłego Śląska pruskiego wchodzących w skład Województwa Śląskiego na Senat Administracyjny Województwa Śląskiego”. Art. 2 tego rozporządzenia wskazywał, że w tym celu przy Sądzie Apelacyjnym utworzony zostanie właśnie „osobny Senat Administracyjny”. Co ważne, w myśl art. 15 rozporządzenia, kompetencje austriackiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Wiedniu przechodziły na Senat Administracyjny „w stosunku do ziem byłego Śląska Cieszyńskiego”.

²⁹¹ Z wyjątkiem spraw, które „należały do kompetencji Trybunału Rzeszy do spraw finansowych”.

²⁹² Dz. U. Nr 13, poz. 94.

²⁹³ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 12, poz. 93. Zob. M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, CPH 1981, z. 1, t. XXXIII, s. 92-92; D. Malec, *Niezawisłość sędziowska w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korbowiczowi*, pod. red. W. Witkowskiego, Lublin 2008, s. 178-179; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 183.

kwestia sądownictwa dyscyplinarnego sędziów NTA. Zgodnie z art. 6 tej regulacji w sprawach dyscyplinarnych sędziów NTA powołano:

- 1) Sąd Dyscyplinarny NTA, orzekający w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów NTA;
- 2) Wyższy Sąd Dyscyplinarny NTA, orzekający w drugiej instancji w składzie pięciu sędziów NTA, w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez Sąd Dyscyplinarny NTA.

Członków Sądu Dyscyplinarnego NTA, w liczbie sześciu, oraz członków Wyższego Sądu Dyscyplinarnego NTA, w liczbie dziewięciu, wybierało Zgromadzenie Ogólne NTA. Istotną zmianą, ograniczającą niezawisłość NTA, było wprowadzenie w art. 7 ustawy instytucji prokuratora dyscyplinarnego. Zgodnie z tą regulacją prokuratorem dyscyplinarnym w Sądzie Dyscyplinarnym oraz Wyższym Sądzie Dyscyplinarnym NTA był sędzia Trybunału wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Desygnacja jego następowała przed końcem każdego roku kalendarzowego na rok następny.

Następnie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁹⁴ doprowadziło do jeszcze większego zmniejszenia niezależności sędziów Trybunału, gdyż stwarzało ono możliwość obsadzania stanowisk kierowniczych w Trybunale przez osoby spoza NTA, które posiadały kwalifikacje do tego, aby sprawować funkcję sędziego Trybunału, przy czym nie posiadały żadnych dotychczasowych związków z nim. Celem takiej zmiany była chęć zwiększenia kontroli nad NTA przez ówczesną władzę – sanację.

Ostatnią nowelizacją prawa o NTA była ustawa z dnia 25 lutego 1932 r. o zmianie ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁹⁵. Zgodnie z art. 1 tej ustawy określono wymogi i treść skargi. W związku z tym skarga miała być wniesiona przez adwokata oraz powinna zawierać:

- 1) imię, nazwisko i dokładne miejsce zamieszkania skarżącego i pełnomocnika;
- 2) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia z podaniem dnia ich doręczenia;
- 3) oznaczenie wartości przedmiotu sporu z jego uzasadnieniem;
- 4) dokładne oznaczenie powodów zaskarżenia;

²⁹⁴ Dz. U. Nr 86, poz. 657.

²⁹⁵ Dz. U. Nr 24, poz. 186.

- 5) podpis adwokata, względnie podpis skarżącego, o ile nie obowiązuje go zastępstwo adwokackie;
- 6) skargi wnoszone przez władze i urzędy państwowe powinny zostać podpisane przez kierowników tych władz i urzędów.

W kwestii oznaczenia wartości przedmiotu sporu art. 1 ust. 1 stwierdzał, że: „Jeżeli wartość przedmiotu sporu da się określić w pieniądzu, należy podać kwotę pieniężną jako wartość przedmiotu sporu. W sprawach, dotyczących świadczeń okresowych, kwotę tę należy obliczać przy świadczeniach nie ograniczonych co do czasu do dożywotnich, według sumy świadczeń za lat 10, przy świadczeniach zaś, ograniczonych co do czasu według sumy świadczeń za cały czas ich trwania, lecz nie więcej niż za 10 lat”.

Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 lutego 1932 r., do skargi należało dołączyć:

- 1) pełnomocnictwo lub, o ile skarżący występuje bez adwokata, dowód, stwierdzający, że zastępstwo adwokackie skarżącego nie obowiązuje;
- 2) odpisy skarg i załączników w tylu egzemplarzach, ile jest stron pozwanych i przypozwanych;
- 3) pokwitowanie kasy skarbowej lub odcinek blankietu nadawczego Pocztovej Kasy Oszczędności, potwierdzający dokonanie wpłaty na konto kasy skarbowej na dowód, że opłata została uiszczona w gotówce.

W sprawie obligatoryjnego zastępstwa procesowego adwokatów, zgodnie z ust. 6 art. 1 ustawy, w postępowaniu przed NTA obowiązywało zastępstwo stron przez adwokatów. Od tej generalnej zasady ustawa przewidywała wyjątki. Zastępstwo adwokackie nie obowiązywało wobec następującej kategorii osób, które działały jako strony: adwokatów, sędziów, prokuratorów, profesorów i docentów prawa polskich szkół akademickich, jak również stałych urzędników referendarskich Prokuratury Generalnej i mających kwalifikacje sędziowskie lub adwokackie notariuszy. Poza tym władze państwowe w procesie mogły być zastępowane przez swoich urzędników lub przez urzędników władz nadzorczych. Warto wskazać, że zgodnie z ustawą o NTA, skarżącemu zwolnionemu od opłat, Trybunał mógł na jego wniosek ustanowić adwokata z urzędu.

Tak przedstawiały się najważniejsze założenia nowelizacji ustawy o NTA. Pozostałe zmiany dotyczyły systemu opłat oraz ich wymiaru. W tym przypadku wskazać należy jedynie, że zgodnie z nowelizacją Trybunał mógł zwolnić od opłat skarżącego, jeżeli wykazał

on, że nie posiada dostatecznych środków na dokonanie takich opłat. Za dowód miało służyć odpowiednie zaświadczenie władzy administracyjnej lub samorządowej, zwierzchności służbowej lub sądu opiekuńczego. Zaświadczenie takie powinno obejmować dokładne dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach.

1.2.5 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym oraz sądownictwo administracyjne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.

Kolejnym aktem prawnym regulującym organizację oraz działalność NTA było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁹⁶. Zdaniem D. Malec rozporządzenie generalnie „utrzymało dotychczasowe reguły postępowania przed Trybunałem”, ale pod względem techniki legislacyjnej stanowiło akt znacznie lepiej przygotowany²⁹⁷. Nowa regulacja o NTA jednak została poddana w owym okresie krytyce. Szczególnie zwracano uwagę, że treść nowego prawa nie została praktycznie w ogóle skonsultowana z przedstawicielami nauki prawa i praktyki. W związku z tym Antoni Chmurski stwierdził w 1934 r., że „świat prawniczy i społeczeństwo zostały reformą wprost zaskoczone”²⁹⁸. Ponadto A. Chmurski zwrócił uwagę, że już samo uregulowanie pozycji ustrojowej NTA w drodze rozporządzenia Prezydenta RP „budzi poważne zastrzeżenia”, gdyż akt ten był wydany przez władzę wykonawczą, a przecież istotą sądownictwa administracyjnego jest kontrola działań tej władzy²⁹⁹. Autor ten uznał, że ustrój NTA na mocy ustawy z 1922 r. opierał się na zasadzie niezawisłości, ustrój NTA zaś określony w rozporządzeniu z 1932 r. stanowił wyraz autorytaryzmu, który A. Chmurski nazywał „ustrojem autorytetu”³⁰⁰. W 1935 r. A. Chmurski *explicite* stwierdził, że sądownictwo w państwie polskim zarówno administracyjne, jak i powszechne zostało podporządkowane władzy wykonawczej³⁰¹. Autorytaryzm w stosunku do sądownictwa administracyjnego wynikać miał z trzech czynników:

1) podporządkowania NTA władzy wykonawczej, według hierarchii, co wyrażać się miało w tym, że Prezes Rady Ministrów „został nadzorcą Trybunału”;

²⁹⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 806.

²⁹⁷ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 36.

²⁹⁸ A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 48.

²⁹⁹ Ibidem, s. 43-46.

³⁰⁰ Ibidem, s. 49.

³⁰¹ A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 8.

2) zapewnienia przewagi czynnikowi administracyjnemu nad czynnikiem sądowym w składzie NTA;

3) ograniczenia niezawisłości i nieusuwalności sędziów Trybunału³⁰².

Nowelizacje ustawy o NTA z sierpnia 1922 r. oraz wydanie rozporządzenia o NTA z 1932 r. były związane już zresztą z szerszym procesem zmian ustrojowych w przedwojennej Polsce. Sanacja od czasu przejścia władzy w wyniku tzw. przewrotu majowego z 1926 r. dążyła do prawnej zmiany ustroju państwa polskiego, polegającej na znacznym wzmocnieniu władzy wykonawczej³⁰³. Efektem tych tendencji stało się uchwalenie nowej konstytucji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku³⁰⁴ sprawie sądownictwa administracyjnego poświęciła jeszcze mniej miejsca niż Konstytucja z 1921 r. Zgodnie z jej art. 70 ust. 1 pkt. b wskazano, że powołuje się: „Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych.”

Taka krótka regulacja mogła świadczyć o niechęci czynników rządzących do rozbudowy istniejącego systemu sądowej kontroli administracji. W związku z tym D. Malec uznała, że: „Konstytucja zamykała wyraźnie, przynajmniej na najbliższe lata, możliwość wprowadzenia na terenie całego kraju wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego”³⁰⁵. Jednak ówczesny badacz Waław Komarnicki stwierdził w tym kontekście, że konstrukcja taka „unika przesądzenia kwestji istnienia tych niższych instancji i zasad ich organizacji, nie wysuwając takich wytycznych, jak oparcie organizacji sądów administracyjnych na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, które zawierała Konstytucja marcowa”³⁰⁶. Natomiast J.S. Langrod uznał, że mimo tak zwięzłej redakcji art. 70 ust.1 Konstytucji RP z 1935 r. nie stał na przeszkodzie rozbudowy w Polsce sądownictwa administracyjnego³⁰⁷. Mianowicie według niego: „Egzystencja w b. dzielnicy pruskiej i w górnośląskiej części województwa śląskiego trójstopniowej budowy sądów administracyjnych w niczem nie ulega wskutek tego zmianie; dla rozbudowy sądownictwa administracyjnego istotne znaczenie ma przepis art. 65 ust. 2 poruczający ustawom tj. aktom

³⁰² A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 49-50. A. Chmurski zwraca w tym kontekście uwagę, że proces podporządkowania NTA władzy wykonawczej rozpoczął się już w chwili wydania dekretu z dnia 7 lutego 1928 r. Dz. U. Nr 13, poz. 94.

³⁰³ W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, pod. red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998, s. 55 i n.

³⁰⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

³⁰⁵ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 12.

³⁰⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 384.

³⁰⁷ J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936, s. 43.

ustawodawczym (art. 37 ust. 2) określenie organizacji sądów tudzież odrębnego stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków oraz uposażenia. Przepis ten odnosi się do sądów wszelkiego rodzaju, a więc i do sądów administracyjnych. Punkt ciężkości tkwi więc dalej w ustawodawstwie niższego rzędu. Pozatem żadnych innych różnic w stosunku do dotychczasowego ustroju sądownictwa administracyjnego konstytucja kwietniowa nie wprowadza”³⁰⁸.

Warto także zaznaczyć, że zmiany w działalności NTA przyniosło wejście w życie ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim³⁰⁹, znowelizowanej następnie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim³¹⁰. Unormowania te umożliwiły rewizję wszystkich rent inwalidzkich, w wyniku czego już w 1934 r. do NTA napłynęło około 3 tys. skarg w tym zakresie, co sparaliżowało pracę Trybunału. Taki stan rzeczy spowodował, że zdecydowano się na odciążenie NTA i powołanie powiązanego z nim organizacyjnie Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego, powołanego ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym³¹¹. Sąd ten, jako sąd szczególny, powołany został przy NTA do orzekania o legalności orzeczeń, wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po inwalidach, poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Co interesujące, należy wskazać, że w składach orzekających, oprócz sędziów NTA delegowanych przez jego Przewodniczącego, znajdowali się ławnicy. Zgodnie art. 3 ust. 3 ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym ławników powoływał na okres roczny Prezes Rady Ministrów w dwóch grupach: w grupie urzędników i w grupie inwalidów. W grupie urzędników spośród osób posiadających ukończone wykształcenie prawnicze, podległych Ministrowi Skarbu i Ministrowi Opieki Społecznej, za zgodą ministra właściwego. Natomiast w grupie inwalidów na wspólny wniosek Ministra Skarbu i Ministra Opieki Społecznej, z listy kandydatów przedstawionych przez stowarzyszenia inwalidów, rozciągające swoją działalność na obszar całego państwa. Kandydatem na ławnika z grupy inwalidów mógł zostać tylko inwalida wojenny lub wojskowy (z wyjątkiem zawodowych wojskowych w służbie czynnej), obywatel polski, którzy korzystał w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, był nieskazitelnego charakteru, ukończył 30 lat, posiadał wykształcenie minimum średnie oraz władał językiem polskim w

³⁰⁸ Ibidem.

³⁰⁹ Dz. U. Nr 26, poz. 238.

³¹⁰ Dz. U. Nr 86, poz. 669.

³¹¹ Dz. U. Nr 26, poz. 177.

mowie i piśmie. Ławnikami nie mogli zostać członkowie Sejmu i Senatu RP, posłowie Sejmu Śląskiego oraz funkcjonariusze państwowi. Zgodnie z ustawą Inwalidzki Sąd Administracyjny rozpoczął swoje czynności z dniem 1 października 1935 r. Warto również zauważyć, że w 1939 r. uchwalona została ustawa- Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych³¹², która w praktyce obowiązywała po zakończeniu drugiej wojny światowej.

Kolejne zmiany w funkcjonowaniu NTA wprowadziła ustawa z dnia 24 marca 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³¹³. Zgodnie z tą regulacją zmieniono tryb zastępowania Pierwszego Prezesa NTA, którego miał zastępować, wyznaczony przez niego sędzia lub prezes. W razie przerwy w urzędowaniu Pierwszego Prezesa NTA, jego zastępcę, spośród sędziów NTA, wyznaczał Prezes Rady Ministrów. Dalsze zmiany dotyczyły wyłącznie kwestii sposobu naliczania opłat za wniesienie skargi.

Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego³¹⁴ rozciągnięto kognicję NTA na przyłączone ziemie Zaolzia. Ostatnią zmianą dotyczącą funkcjonowania NTA w II Rzeczypospolitej było rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 1939 r. o zmianie regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego³¹⁵. Najważniejszą zmianą regulaminu było zmniejszenie liczby izb NTA do dwóch: ogólnoadministracyjnej oraz skarbowej, a te z kolei mogły w razie konieczności dzielić się na sekcje.

Wybuch drugiej wojny światowej zakończył okres funkcjonowania NTA. Mimo wielu trudności natury organizacyjnej i normatywnej działalność NTA w okresie międzywojennym należy ocenić pozytywnie. NTA stanowił istotny element w systemie ustrojowym państwa, który miał gwarantować przestrzeganie prawa³¹⁶. O jego znaczeniu w ustroju pamiętać również należy z tego faktu, że w II RP nie istniała instytucja, która kontrolowałaby konstytucyjność ustaw³¹⁷. Orzecznictwo Trybunału przyczyniło się do wzmocnienia i

³¹² Dz. U. Nr 71, poz. 476.

³¹³ Dz. U. Nr 24, poz. 150.

³¹⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 534.

³¹⁵ Dz. U. Nr 22, poz. 137.

³¹⁶ Zob. D. Malec, *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006, s. 93-97.

³¹⁷ Zgodnie z art. 81 Konstytucji RP z 1921 r.: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”, i zgodnie z art. 64 ust. 5 Konstytucji RP z 1935 r.: „Sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”. Zob. M. Granat, *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*

budowy zasady praworządności w działalności administracji państwa polskiego³¹⁸. Na ten pozytywny aspekt oddziaływania sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administracji publicznej, zwrócił uwagę Wiktor Supiński³¹⁹. Było to niezwykle istotne, gdyż powołane sądownictwo administracyjne chroniło obywateli w indywidualnych sprawach przed naruszeniami prawa ze strony kształtującej się po trudnym okresie zaborów polskiej administracji³²⁰. Adwokaci Mieczysław Baumgart i Henryk Habel w przedmowie przygotowanego przez komentarza do rozporządzenia o NTA z 1932 r. napisali, że NTA „stanowi najpoważniejszą rękojmię praworządności polskiej administracji publicznej”³²¹. Poza tym Antoni Chmurski w książce z 1926 r. pt. „Reforma administracji” zwracał uwagę na to, że dość często treść orzeczeń NTA stanowiły „jaskrawy przykład niedołęstwa naszej biurokracji”, gdyż na nich podstawie można zobaczyć, że w czasie postępowania sądowego część pozwanych organów administracji państwowej wносиło odpowiedź po przekroczonym terminie³²².

W związku z tym należy uznać, że NTA chronił prawa obywateli, ale przede wszystkim zwracał uwagę na naruszenia prawa przez administrację i nie przestrzeganie „autorytetu urzędu”³²³. Ponadto A. Chmurski zauważył, że działalność NTA obrazowała skalę zjawiska przewlekłości postępowania organów administracji państwowej, gdyż część jej organów, mimo uchylonej przez NTA decyzji, rozpatrywała po raz kolejny wnikliwie stan faktyczny oraz rozmaite okoliczności sprawy, które zostały ustalone już w danym orzeczeniu NTA³²⁴. Nie było to jednak w wielu przypadkach konieczne (zwłaszcza w mniej

międzywojennej, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006, s. 100; R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, PS 2010, t. 2, s. 75-97; D. Lis-Staranowicz, *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006, s. 252.

³¹⁸ Zob. J. Grzbiela, *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (Tekst, komentarz, orzecznictwo N.T.A i Trybunału Kompetencyjnego, ogólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne) według stanu z dnia 1 lutego 1938 r.*, z przedmową prof. J.S. Langroda, Katowice 1938, s. 81 i n.

³¹⁹ W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 76.

³²⁰ K. Sikora, *Rola i znaczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w kształtowaniu się modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce-wnioski de lege lata i de lege ferenda*, red. nauk. J. Czerw, A. Żywicka, Lublin 2014, s. 306.

³²¹ *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym : teksty praw (co do prawa o Trybunale - tekst obowiązujący od 15.XI.1932 i tekst poprzedni), szczegółowe orzecznictwo Tryb. Admin. co do jego kompetencji i postępowania oraz postępowania administracyjnego, przepisy wykonawcze i związkowe, komentarz i skorowidz*, oprac. Mieczysław Baumgart i Henryk Habel, Warszawa 1933, s. 5.

³²² A. Chmurski, *Reforma administracji*, Warszawa 1926, s. 9.

³²³ Ibidem.

³²⁴ Ibidem, s. 26.

skomplikowanych sprawach), gdyż zgodnie z art. 5 ustawy o NTA z 1922 r. dany organ związany był „zapatrywaniami prawnymi”, które zostały zawarte w wyroku NTA³²⁵. Tym samym działalność oraz istnienie NTA i przede wszystkim jego orzeczenia, kreować miały wytyczne dla usprawnienia działania administracji. Można oczywiście polemizować z tym poglądem i przychylić się do opinii części krytyków istniejących regulacji o NTA, że wzorując się bezkrytycznie na wzorcach austriackich, ustawa i rozporządzenie Prezydenta o NTA nie poddały szerszej kontroli działalności prawnych form działania administracji. NTA borykał się również z problemem przewlekłości postępowania oraz częstym brakiem wykonania jego orzeczeń przez organy administracji państwowej³²⁶. Biorąc jednak pod uwagę dość nieduży potencjał państwa po tak długim okresie zaborów, wynikające z tego zróżnicowanie terytorium państwa, brak wykwalifikowanych, kadr i co najważniejsze, autorytarne tendencje w procesie ewolucji ustroju państwa, stwierdzić należy, że NTA spełnił swoją rolę.

Poza tym istnienie w okresie II Rzeczypospolitej sądownictwa administracyjnego na tyle utrwaliło, w świadomości doktryny konieczność funkcjonowania sądowej kontroli administracji w ustroju państwa, że w okresie powojennej odbudowy państwa i kształtowania się ustroju sprawa powołania sądownictwa administracyjnego powracała, jako istotny element dyskusji o przyszłości ustrojowej państwa polskiego³²⁷. Można więc z całą słusznością uznać, że funkcjonowanie NTA i jego dorobek orzeczniczy stanowi istotny wkład w historii polskiego prawa. Siła i znaczenie tego dorobku dawało o sobie znać bezpośrednio po wojnie, kiedy szukano dróg i rozwiązań w zakresie form kontroli administracji, a także w okresach kiedy tworzono podwaliny współczesnego sądownictwa administracyjnego w Polsce z NSA na czele.

Mówiąc o kontroli administracji w II RP należy jeszcze wspomnieć o tym, że najwyższym jej organem była w latach 1919-1921 Najwyższa Izba Kontroli Państwa, a w latach 1921-1939 Najwyższa Izba Kontroli, które swoją genezę mają jeszcze w utworzonym w sierpniu 1917 r. tzw. Urzędzie Obrachunkowym Departamentu Skarbu (a następnie Ministerstwie) Tymczasowej Rady Stanu i następnie Rady Regencyjnej Królestwa

³²⁵ Ibidem.

³²⁶ Zob. J. Szreniawski, *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 335.

³²⁷ Ibidem.

Polskiego³²⁸. W pewnym zakresie, po klęsce Polski we wrześniu w wojnie z III Rzeszą i agresji ZSRR, NIK funkcjonował wraz z tzw. polskim rządem na uchodźctwie w Paryżu i Londynie.³²⁹ Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP z 1921 r., Najwyższa Izba Kontroli, powołana została do kontroli całej administracji państwowej z punktu widzenia finansów oraz „badania zamknięć rachunków Państwa”³³⁰. Oprócz tego, przedstawiać miała ona corocznie wnioski o udzielenie lub o odmowie udzielenia rządowi absolutorium³³¹. Konstytucja RP z 1935 r. powtarzała w zasadzie w art. 77 uregulowanie kompetencji Najwyższej Izby Kontroli, dodając, że kontrola pod względem finansowym gospodarki państwa dotyczy również związków publiczno-prawnych³³². Na mocy Konstytucji RP z 1997 r. zakres przedmiotowy NIK został rozszerzony, gdyż sprawuje on kontrolę, co do zasady, z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności³³³.

1.2.6 Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego

Zgodnie z normami ustawy o NTA z 1922 r. oraz Regulaminem NTA z 1923 r. oraz Regulaminem z 1928 r. NTA wydawał wyroki oraz podejmował uchwały³³⁴. Natomiast zgodnie z Rozporządzeniem o NTA z 1932 r. Sąd ten wydawał wyroki, a także postanowienia³³⁵.

Jeśli chodzi o przedmiot i treści wydawanych przez NTA orzeczeń stwierdzić należy, że ich znaczna liczba odnosiła się do szeroko rozumianych kwestii postępowania administracyjnego, przede wszystkim w kwestii jego wadliwości³³⁶, oraz postępowania przed samym NTA³³⁷. Orzecznictwo NTA w pierwszych latach jego funkcjonowania dotyczyło również spraw mieszkaniowych³³⁸, związanych z realizacją ustawy z dnia 27 listopada 1919 r.

³²⁸ R. Szawłowski, *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 19.; I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 42.

³²⁹ D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014, s. 59.

³³⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

³³¹ Ibidem.

³³² Dz.U. Nr 30, poz. 227.

³³³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

³³⁴ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 192.

³³⁵ Ibidem, s. 193.

³³⁶ Zob. np. Wyrok z dnia 28 czerwca 1923 l. rej. 357/22; Wyrok z dnia 6 listopada 1923 l. rej. 381/22. Wyroki zamieszczone w: *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922 – 1929, w opracowaniu Tadeusza Sikorskiego*, Warszawa 1930, t. 1.

³³⁷ Zob. np. Wyrok z dnia 15 października 1923 r. l. rej. 205/23; Wyrok z dnia 2 listopada 1923 r. l. rej. 529/22; Wyrok z 3 grudnia 1924 r. l. rej. 601/22. Wyroki zamieszczone w: *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922 – 1929, w opracowaniu Tadeusza Sikorskiego*, Warszawa 1930, t. 1.

³³⁸ Zob. np. Wyrok z dnia 12 grudnia 1922 r. l. rej. 49/22 Zbiór Wyroków nr 12; Wyrok z dnia 16 stycznia 1923 r. l. rej. 57/22 Zbiór Wyroków nr 33; Wyrok z dnia 12 października 1923 r. l. rej. 399/22 Zbiór Wyroków Nr. 125; Wyrok z dnia 7 grudnia 1923 r. l. rej. 376/22 Zbiór Wyroków nr 224; Wyrok z dnia 7 grudnia 1923 r. l. rej.

o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń³³⁹. Na mocy art. 1 tego aktu prawnego, zarządy gmin miejskich „w razie ujawniającego się braku mieszkań” były zobowiązane do dostarczenia odpowiedniego mieszkania dla osób, które ze względu na wykonywanie określonych „obowiązków publicznych” musiały mieszkać w danej gminie. Kolejnymi sprawami, które stanowiły jeden z głównych przedmiotów działalności orzeczniczej NTA były sprawy z zakresu zobowiązań publiczno-prawnych. Mowa przede wszystkim o podatkach, w tym o podatku majątkowym³⁴⁰, przemysłowym³⁴¹, opłatach drogowych³⁴², stemplowych³⁴³. Oprócz tego, częstymi sprawami rozpatrywanymi przez NTA były sprawy dotyczące emerytur, ubezpieczeń społecznych³⁴⁴, reformy rolnej³⁴⁵ czy statusu zawodowego funkcjonariuszy państwowych (np. w kwestii uposażeń, urlopów wypoczynkowych³⁴⁶). W zakresie tych ostatnich spraw interesujący jest wyrok NTA z dnia 13 marca 1928 r., w którym trybunał ten, jako nieuzasadnioną uznał skargę nauczycielki szkoły powszechnej z Kielc na decyzję Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach i podtrzymując ją decyzję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odmawiając jej przyznania zwrotu kosztów leczenia w klinice Uniwersytetu Jagiellońskiego³⁴⁷. Do tej kliniki skierował ją bowiem w trybie nagłym docent UJ, który leczył ją prywatnie. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1926 r. o państwowej pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszów państwowych, sędziów i prokuratorów, ich rodzin oraz emerytów³⁴⁸, umieszczenie chorego funkcjonariusza państwowego w nagłym wypadku w rządowym lub samorządowym szpitalu na zlecenie lekarza prywatnego nie pozbawiało tego funkcjonariusza prawa do ulg i zwrotu kosztów, ale pod warunkiem uzyskania „przy pierwszej możliwości” od lekarza urzędowego „potwierdzenia nagłości wypadku i konieczności umieszczenia w

298/22 Zbiór Wyroków nr. 225. Wyroki zamieszczone w: *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922 – 1929, w opracowaniu Tadeusza Sikorskiego*, Warszawa 1930, t. 1.

³³⁹ Dz.U. 1919 nr 92 poz. 498.

³⁴⁰ Zob. Wyrok NTA z dnia 21 maja 1928 r. l. rej. 2278/26 (nr 43 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1929, Tom 8, s. 40; Wyrok NTA z dnia 21 maja 1928 r. l. rej. 2649/26 (numer 44 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1929, Tom 8, s. 40-41.

³⁴¹ Zob. np. Wyrok z dnia 23 kwietnia 1929 r. l. rej. 4364/27; Wyrok z dnia 26 kwietnia 1929 r. l. rej. 1148/27.

³⁴² Zob. np. Wyrok z dnia 21 października 1929 r. l. rej. 4580/27.

³⁴³ Zob. Wyrok z dnia 5 kwietnia 1929 r. l. rej. 4858/27; Wyrok z dnia 15 października 1929 l. rej. 920/27.

³⁴⁴ Zob. Wyrok NTA z dnia 13 grudnia 1927 r. l. rej. 919/25 (nr 155 w zbiorze), [w:] OSP 1928, Tom 7, s. 152-154.

³⁴⁵ Zob. R. Jastrzębski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, t. LXX, z. 1, s. 116.

³⁴⁶ Wyrok NTA z dnia 25 maja 1928 r. l. rej. 3933/27 (nr 113 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1929, Tom 8, s. 98-99.

³⁴⁷ Wyrok NTA z dnia 13 marca 1928 r. l. rej. 4053/27 (nr 112 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1929, Tom 8, s. 97-98.

³⁴⁸ Dz.U. Nr 95, poz. 555.

szpitali”³⁴⁹. W tym jednak przypadku skarżąca, mimo, że miała taką możliwość, co zostało ustalone na podstawie akt sprawy, nie uzyskała stosownego potwierdzenia, mimo, że przebywała kilka dni w szpitalu. Tym samym NTA uznał jej skargę za nieuzasadnioną.

W swoich orzeczeniach NTA poruszał również zagadnienia prawa konstytucyjnego. W wyroku z dnia 8 czerwca 1928 r. uznał on, że przewidziany w Konstytucji RP z 1921 r. zakaz badania przez sądy, w tym NTA, ustaw należycie ogłoszonych, „nie stosuje się do badania ważności rozporządzeń z mocą ustawy”³⁵⁰. Natomiast w wyroku z dnia 3 lutego 1939 r. rozstrzygał on zagadnienie nieprawidłowości w zakresie wyborów do organów gminy żydowskiej w Rzeszowie, które odbyły się w dniu 24 czerwca 1934 r.³⁵¹ Po przeprowadzeniu tych wyborów stwierdzono bowiem fakt, że za osoby uprawnione w nich, głosowały inne osoby. W swoich orzeczeniach NTA precyzował również swoją atrybucję. Np. w wyroku z dnia 21 stycznia 1930 r. NTA wskazał, że: „Decyzja Naczelnej Rady Adwokackiej, odmawiająca zaliczenia w poczet aplikantów adwokackich, nie ulega zaskarżeniu przed Najwyższy Trybunał Administracyjny”³⁵². NTA stwierdził bowiem, że na podstawie obowiązujących wówczas przepisów Naczelna Rada Adwokacja nie jest ani władzą administracyjną rządową ani samorządową, a wyłącznie „organem przymusowego samorządu zawodowego”, więc zgodnie z ustawą o NTA z 1922 r. nie ma prawa badać jej decyzji³⁵³. Natomiast w orzeczeniu NTA z dnia 28 czerwca 1932 r. stwierdził on, że: „Reskrypt Ministerstwa Sprawiedliwości, obejmujący pogląd prawny, że straty, wynikłe dla Skarbu Państwa z kradzieży, popełnionej przez osobę trzecią w budynku sądowym, powinni pokryć sędzia grodzki i sekretarz sądowy, nie ma charakteru orzeczenia władzy”. Dlatego też skargi wniesione na ten reskrypt NTA pozostawił bez rozpoznania³⁵⁴.

Jednym z przedmiotów działalności orzeczniczej NTA w okresie międzywojennym było również sądownictwo kompetencyjne. Mimo, że dla sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądowymi powołano na mocy ustawy z dnia 25 listopada 1925 r.³⁵⁵ specjalny sąd jakim był Trybunał Kompetencyjny, to jak zauważył Robert Jastrzębski:

³⁴⁹ Ibidem.

³⁵⁰ Wyrok NTA z dnia 8 czerwca 1928 r. I. rej. 1372/27 (nr 475 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1929, Tom 8, s. 415

³⁵¹ Wyrok NTA z dnia 3 lutego 1939 r. I. rej. 5964/36 (nr 428 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1939, Tom 6, s. 500- 502.

³⁵² Wyrok NTA z dnia 21 stycznia 1930 . I. rej. 1604/27 (nr 358 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1930, Tom 9, s. 354-355.

³⁵³ Ibidem, s. 354.

³⁵⁴ Orzeczenie NTA z dnia 28 czerwca 1932 r . I. rej. 9890/30 (nr 448 w zbiorze), [w:] OSP, Warszawa 1936, Tom 15, s. 410.

³⁵⁵ Dz.U. 1925 nr 126 poz. 897.

„również SN oraz NTA orzekały w zakresie konfliktów między tymi dwiema władzami w państwie”³⁵⁶. Badacz ten wskazał, że „Judykatura NTA w zakresie spraw o właściwość dotyczyła przede wszystkim określenia atrybucji sądów powszechnych, a tym samym wyłączenia spod kompetencji władz administracyjnych konkretnych zagadnień prawnych. W szczególności były to sprawy z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych.”³⁵⁷

³⁵⁶ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 144.

³⁵⁷ *Ibidem*, s. 149.

Rozdział II

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w latach 1944-1980

2.1 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w ustroju państwa polskiego 1944-1980

2.1.1 Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.

W wyniku agresji III Rzeszy Niemieckiej i ZSRR w 1939 r. tereny ówczesnej II Rzeczypospolitej znalazły się pod okupacją tych państw. Wraz z nią przestały funkcjonować główne instytucje polskiego sądownictwa, w tym NTA³⁵⁸. Nie oznaczało to jednak, że przerwaniu uległa ciągłość prawna państwa polskiego. We Francji a następnie w Anglii działał wybrany na podstawie Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. polski rząd emigracyjny³⁵⁹. W kraju, w warunkach konspiracyjnych, działały jego przedstawicielstwa, w tym konspiracyjna polska administracja³⁶⁰, wojsko i sądownictwo³⁶¹. Decydujący wpływ na sytuację w kraju miały działania wojenne. Klęska militarna III Rzeszy w wojnie z ZSRR spowodowała wkroczenie Armii Czerwonej na ziemie polskie. W ZSRR polscy komuniści i socjaliści, pod nadzorem oraz z inspiracji władz tego państwa, przystąpili do tworzenia nowych organizacji, które miały stać się załączkami przyszłego państwa polskiego. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim Związek Patriotów Polskich oraz 1 Dywizję Wojska Polskiego im. Tadeusza Kościuszki. Na obszarze okupowanym państwa polskiego w 1942 r. utworzono Polską Partię Robotniczą, a w tzw. noc sylwestrową, czyli z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. Krajową Radę Narodową³⁶².

³⁵⁸ Zob. A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 36 i n.

³⁵⁹ Zob. E. Duraczyński, *Rząd Polski na uchodźstwie 1939-1945*, Warszawa 1993, s. 35 i n.

³⁶⁰ Zob. *Administracja cywilna Polskiego Państwa Podziemnego i jej funkcja w okresie powstania warszawskiego*, pod red. J. Czaputowicza, Warszawa 2011.

³⁶¹ Zob. G. Górski, *Wymiar sprawiedliwości na ziemiach polskich w latach 1939-1945*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999, s. 345-356; A. Lityński, *O sądach wojskowych dla osób cywilnych w Polsce (1946)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, s. 525.

³⁶² Zob. Praca doktorska napisana i obroniona pod kierunkiem Roberta Jastrzębskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 2016 r.: M. Szulc, *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w*

Ten drugi organ jak napisał Marian Kallas miał „stać się najwyższym organem władzy państwowej w Polsce po wkroczeniu Armii Czerwonej”³⁶³.

W związku z tym nowa rzeczywistość ustrojowa w Polsce wiązała się z wkroczeniem na ziemię polskie Armii Czerwonej i powołaniem przez polskich komunistów nowego organu władzy jakim był Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w lipcu 1944 r.³⁶⁴ Dokumentem prawnym, który miał stanowić podstawę jego działalności oraz wytyczał podstawowe kierunki działalności nowych władz polskich był wydany w dniu 22 lipca 1944 r. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego³⁶⁵. Zgodnie z treścią Manifestu PKWN: „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”³⁶⁶.

Z literalnej wykładni cytowanego wyżej fragmentu Manifestu PKWN wynikało, że kształtujące się nowe struktury państwa miały się opierać na postanowieniach i założeniach prawnoustrojowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.³⁶⁷ Ponadto, bliżej nieokreślone „podstawowe założenia” Konstytucji RP z 1921 r. miały obowiązywać w systemie prawnoustrojowym państwa do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Taka redakcja Manifestu PKWN oraz jego literalna wykładnia wywołały jednak szereg wątpliwości co do jego natury prawnej, zakresu oraz wykładni³⁶⁸. Zauważyć przy tym należy, że jednoznacznej wykładni, co do natury prawnoustrojowej Manifestu PKWN, nie było zarówno po jego wydaniu, jak i w okresie PRL. W opinii Mariana Rybickiego, Manifest PKWN należało rozpatrywać w dwóch płaszczyznach, mianowicie „z

systemie ustrojowym państwa polskiego w latach 1944-1947, s. 38. Praca dostępna online: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1681/2200-DR-PR-30809.pdf?sequence=1>, dostęp: 2.04. 2019 r.

³⁶³ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 37.

³⁶⁴ Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Warszawa 1990, s. 18 i n.; W. Góra, *Trudny start. Z dziejów Polski Ludowej 1944-1947*, Warszawa 1985, s. 32 i n.; W. Góra, K. Grünberg, *Geneza i pierwsze lata Polski Ludowej: 1944-1949*, Warszawa 1985, s. 68 i n.

³⁶⁵ Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1, s. 1.

³⁶⁶ Ibidem.

³⁶⁷ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 151.

³⁶⁸ Zob. K. Działocha, J. Trzcziński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 9-10; J. Surowiec, *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie Krajowej Rady Narodowej (1944-1946)*, Wrocław 1982, s. 46-53; A. Gwiżdż, *Manifest Lipcowy i analogiczne akty proklamacyjne władzy ludowej*, PiP 1969, z. 7, s. 31; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17. III. 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 7.

jednej strony jako akt prawny o randze konstytucyjnej – tam gdzie ustalał sposób i formy zorganizowania nowej władzy, z drugiej zaś strony – jako deklarację polityczno-programową wytyczającą najważniejsze, najbliższe zadania³⁶⁹. W innym miejscu M. Rybicki uznał natomiast, że Manifest Lipcowy był „aktem polityczno-prawnym najwyższej rangi, odpowiadającej ustaleniom konstytucyjnym”³⁷⁰. W związku z takimi stwierdzeniami powstała wątpliwość: czy taka redakcja Manifestu PKWN stwarzać może podstawę do powołania w nowych warunkach sądownictwa administracyjnego. Wydaje się, że wykładnia językowa nie pozostawiała wątpliwości, co do jego powołania. Dlatego zdaniem Anny Machnikowskiej: „Powolywanie się przez powojenne władze na zasady *Konstytucji marcowej* przewidującej obecność sądownictwa administracyjnego zostało ocenione przez większość prawników jako realna szansa reaktywacji tej instytucji w jej docelowej, instancyjnej strukturze”³⁷¹. W warunkach powojennych jednak głównym i decydującym czynnikiem, mającym wpływ na wykładnię postanowień Manifestu PKWN były ośrodki ówczesnej władzy ludowej. Dlatego też ostateczna wykładnia Manifestu PKWN i przyjęcie wynikającej z niej tezy o konieczności powołania sądowej kontroli administracji należała właśnie do tych ośrodków. Przedstawiciele nauki mogli w praktyce jedynie wyrażać swoje poglądy.

Jak zauważył bowiem Zygmunt Fenichel w swoim komentarzu do Manifestu PKWN: „Nie jest to ustawa normująca prawa i obowiązki, lecz jedynie program Rządu”³⁷². Franciszek Ryszka zaś wskazywał, że „część historyczna” Manifestu PKWN, a więc odnosząca się do tradycji sprzed 1939 r., „musiała ustępować przed ogłoszonymi zamierzeniami na przyszłość”³⁷³. Z kolei Bolesław Bierut o Manifestie napisał, że był on „nie tylko hasłem i programem, ale i wstępem” do praktycznej realizacji „walki o nowy ustrój społeczny”³⁷⁴. Oznaczać to miało, że Manifest PKWN umożliwiało stosowanie wyłącznie takich zasad Konstytucji RP z 1921 r., które mogły zostać zastosowane w nowych, socjalistycznych warunkach ustrojowych.

Istotne znaczenie dla przyszłości sądownictwa administracyjnego po drugiej wojnie światowej miał spór o podstawy lub źródła obowiązywania Konstytucji RP z 1921 r. na mocy Manifestu PKWN. W związku z tym Kazimierz Działocha i Janusz Trzeciński zwrócili uwagę,

³⁶⁹ M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, nr 4, s. 5.

³⁷⁰ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 13.

³⁷¹ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 426.

³⁷² Z. Fenichel, *Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944-1946*, DPP 1947, nr 1-2, s. 69.

³⁷³ F. Ryszka, *W 35-tą rocznicę. Szkic do historii państwa i prawa w początkach Polski Ludowej*, PiP 1979, z. 7, s. 38.

³⁷⁴ B. Bierut, *O Partii*, Warszawa 1952, s. 165.

że w tym zakresie dominowały głównie dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym Konstytucja z 1921 r. nigdy nie została legalnie uchylona. Drugi pogląd zaś zakładał, że została ona przywrócona „samoistnym aktem władzy rewolucyjnej” właśnie w 1944 r. na mocy Manifestu PKWN³⁷⁵. Jeśli więc przyjąć tezę o tzw. rewolucyjnym przywróceniu mocy Konstytucji z 1921 r. na mocy Manifestu PKWN oraz fakt, że miały obowiązywać wyłącznie jej „podstawowe założenia”³⁷⁶, to można uznać, że nowa władza pozostawiła sobie możliwość decyzji w zakresie powołania sądownictwa administracyjnego. Uzasadniano to tym, że w drodze wyzwolenia ziem polskich oraz rewolucji społeczno-gospodarczej nastąpiła zmiana ustroju, przy jednoczesnym przywróceniu podstawowych zasad Konstytucji z 1921 r., które obowiązywać miały zresztą przejściowo. Nie wskazano jednak żadnego kryterium określającego, o które zasady konstytucyjne chodziło w praktyce. Dlatego według ówczesnych władz nie istniała konieczność tworzenia poszczególnych organów ustrojowych, przewidzianych w ustawie zasadniczej z 1921 r.

Podstawowe założenia Konstytucji RP z 1921 r. miały wyłącznie służyć jako tymczasowe oraz ramowe rozwiązania ustrojowe. Dlatego też, przyjmując taką interpretację ówczesnych władz i części przedstawicieli nauki prawa ustrojowego, można uznać, że na podstawie Manifestu PKWN nie istniał żaden prawny i ścisły obowiązek powołania NTA. W związku z tym Władysław Zamkowski wskazał, że „Konstytucja ta (Konstytucja z 1921 r.- Autor) nie przyjęta w całości, nie obowiązywała literalnie. O tym, które z przepisów miały być stosowane, decydowała wola ustawodawcy ludowego, który w odpowiednich aktach normatywnych powoływał się na poszczególne przepisy Konstytucji z 1921 r.”³⁷⁷. Taką samą interpretację Manifestu PKWN w kontekście stosunku nowych władz do Konstytucji RP z 1921 r. wyraził Wiesław Skrzydło³⁷⁸. Konstanty Grzybowski zaś stwierdził, że: „Toteż przywrócenie mocy obowiązującej (a nie, mimo odmiennych pozorów, utrzymanie mocy obowiązującej) podstawowych zasad Konstytucji marcowej ma znaczenie polityczne, a nie jest prawnym obowiązkiem nowych rządzących”³⁷⁹. Podobne poglądy reprezentował Andrzej Burda, który zaznaczył, że nowy rząd posiadał „(...) swą władzę prawotwórczą nie z istniejących już norm prawnych, lecz z faktów rewolucyjnych, stanowiących socjologiczną

³⁷⁵ K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 100.

³⁷⁶ W 1972 r. Kazimierz Gościniak napisał, że postanowienia Manifestu PKWN nie oznaczały zachowania mocy obowiązującej Konstytucji Marcowej *in extenso*, a jedynie „jej podstawowych, demokratycznych założeń”. Zob. K. Gościniak, *Problemy. W XX lecie Konstytucji PRL*, PiŻ 1972, nr 15, s. 1.

³⁷⁷ W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961, s. 26.

³⁷⁸ W. Skrzydło, *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z perspektywy czterdziestolecia*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 15.

³⁷⁹ K. Grzybowski, *Ustrój Polski Współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948, s. 13.

podstawę legitymizmu nowej władzy”³⁸⁰. W związku z tą rewolucyjną genezą nowej władzy państwowej wiązało się to, że: „(...) obowiązywania zasad naczelných nie należało identyfikować z obowiązywaniem tejże konstytucji *in extenso* (praktycznie było to niemożliwe)”³⁸¹. Z takiego założenia wychodził również Antoni Peretiatkowicz, który określił KRN jako „władzę rewolucyjną suwerenną”³⁸². Wynikać to miało z treści Manifestu PKWN, który głosił, że: „Krajowa Rada Narodowa, powołana przez walczący naród, jest jedynym legalnym źródłem władzy w Polsce”³⁸³. Ponadto A. Peretiatkowicz zaznaczył, że: „powojenny ustawodawca polski nie stał na stanowisku literalnego obowiązywania Konstytucji Marcowej i że niesłuszne jest stwierdzenie, iż praktyka konstytucyjna Polski powojennej stała wyraźnie na stanowisku mocy obowiązującej całego tekstu Konstytucji”³⁸⁴. W przypadku pojęcia „podstawowe założenia Konstytucji Marcowej”, A. Peretiatkowicz definiował je jako „linie wytyczne, jako dyrektywy dla ustawodawcy i dla Rządu”³⁸⁵.

Takie też stanowisko zajął Eugeniusz Zwierzchowski, który powstanie PKWN oraz jego Manifest uznał za „przykład aktów kształtowania rewolucyjnej władzy państwowej”³⁸⁶. Również w opinii Adama Wendla PKWN „był pierwszym rządem robotniczo-chłopskim w dziejach naszego narodu, był rządem rewolucyjnym”³⁸⁷. Z kolei Kazimierz Działocha, dokonując charakterystyki dyskusji o źródłach prawa państwowego w tym okresie, stwierdził, że: „Rewolucyjne przeobrażenia społeczno-ustrojowe i polityczne były źródłem prawa państwowego Polski Ludowej od 1944 r. Prawo to i po 1947 r. nie opiera się dalej, mimo silnych wpływów wcześniejszych polskich tradycji prawnoustrojowych, na przedwojennym porządku konstytucyjnym, lecz na rewolucyjnym legitymizmie nowej władzy politycznej”³⁸⁸. W związku z tym rewolucja miała być głównym czynnikiem wpływającym na ustrój państwa polskiego. W marksizmie bowiem źródła konstytucji, a więc podstawowego aktu prawnego w państwie, miały „charakter rewolucyjny, a nie kontraktualny”³⁸⁹. Według Janusza Trzcńskiego: „Socjalistyczna koncepcja konstytucji pisanej nie opiera się na teorii umowy

³⁸⁰ A. Burda, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, s. 72.

³⁸¹ A. Burda, *Obowiązywanie „Konstytucji marcowej” w Polsce Ludowej*, [w:] *Konstytucja marcowa 1921. Dokumenty naszej tradycji*, opracował A. Burda, Lublin 1983, s. 63-64.

³⁸² A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Lutowa*, PiP 1947, z. 11, s. 59.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ Ibidem, s. 57.

³⁸⁵ Ibidem, s. 59.

³⁸⁶ E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944-1952*, Katowice 1981, s. 54.

³⁸⁷ A. Wendel, *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 544.

³⁸⁸ K. Działocha, *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 51.

³⁸⁹ J. Trzcński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 11.

społecznej, na kompromisie, lecz ma swoje źródło w panujących w państwie stosunkach ekonomicznych i politycznych determinujących wolę klasy panującej, której przejawem jest właśnie konstytucja”³⁹⁰.

Istotnym zagadnieniem ustrojowym były nowe struktury administracji. Manifest PKWN stanowił, że: „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego sprawuje władzę poprzez Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne Rady Narodowe i przez upoważnionych swych przedstawicieli. Tam, gdzie Rady Narodowe nie istnieją, demokratyczne organizacje obowiązane są natychmiast powołać je do życia, włączając w ich skład cieszących się zaufaniem ludności Polaków-patriotów, niezależnie od ich poglądów politycznych”³⁹¹. Przyjęte za wzorem radzieckim³⁹² rozwiązania, zawarte w ustawie z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych³⁹³, stanowiły *novum* w polskim systemie prawnym. System rad narodowych był hierarchiczny i opierał się na podziale administracyjnym państwa³⁹⁴. Składał się z KRN oraz rad narodowych stopnia: wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego oraz gminnego³⁹⁵. Według art. 17 ustawy z dnia 11 września 1944 r.; „rady narodowe, jako organ kontroli społecznej, mają prawo w swoim zakresie działania wyłaniania i wyznaczania nadzwyczajnych komisji dla poszczególnych spraw, z prawem wzywania świadków i rzeczoznawców, oraz przesłuchiwania stron zainteresowanych”, a zgodnie z art. 28 pkt. 2 tej regulacji, do kompetencji terenowych rad narodowych, w zakresie ich właściwości terytorialnej, należała m.in. kontrola działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działania Krajowej Rady Narodowej³⁹⁶. W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 11 września 1944 r. na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych³⁹⁷, do rad narodowych należała „kontrola działalności organów wykonawczych (rządowych i samorządowych) oraz instytucji i osób wykonywujących funkcje zlecone w

³⁹⁰ Ibidem.

³⁹¹ Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1, s. 2.

³⁹² A. Peretiatkowicz omawiając ustawę o radach narodowych z 1944 r. stwierdził, że „wprowadziła zupełnie odmienny typ samorządu, zbliżony raczej do wzoru radzieckiego”. Zob. A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Lutowa*, PiP 1947, z. 11, s. 63; Zob. M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej*, CPH 1975, z. 1, s. 2; A. Machnienko, *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskich krajów socjalistycznych*, Warszawa 1967, s. 147; 357.

³⁹³ Dz. U. Nr 5, poz. 22.

³⁹⁴ W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, CPH 2011, t. LXIII, z. 1, s. 182.

³⁹⁵ Ibidem, s. 181-182.

³⁹⁶ Zob. A. Monkiewicz, *Rady narodowe jako organy kontroli społecznej w pierwszych latach Polski Ludowej*, [w:] *Społeczeństwo a władza: ustrój, prawo, idee*, pod. red. J. Przygodzkiego i M.J. Ptaka, Wrocław 2010, s. 916 i n.; J. Mordwiłko, *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, PiP 1974, z. 1, s. 5.

³⁹⁷ Dz. U. Nr 3, poz. 19.

zakresie administracji i gospodarki publicznej z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej”³⁹⁸. Wydaje się, że w tym celu każda rada została zobowiązana, na podstawie art. 17 znowelizowanej ustawy o radach narodowych, do powołania nowych organów – obok komisji nadzwyczajnych – komisji (finansowo-budżetowej, oświatowej i kontroli), które miały być komisjami stałymi.

W związku z tym powstała kwestia, czy rady mogą wykonywać kompetencje sądownictwa administracyjnego. Problem ten próbował wyjaśnić w swoich rozważaniach Waław Dawidowicz, który stanął na stanowisku, że rady narodowe na mocy wymienionego wyżej art. 28 ustawy z dnia 11 września 1944 r. wykonują tzw. kontrolę społeczną organów wykonawczych i w związku z tym komisje powołane przez rady powinny współdziałać z organami sądowymi, w celu likwidacji wszelkich nadużyć władzy³⁹⁹. Niestety jednak nie wskazał on jaki charakter miałyby mieć taka współpraca, co utrudniało określenie przyszłej kontroli wykonywanej przez rady. Natomiast Waław Morawski stwierdził, że na skutek zmian ustrojowych (gospodarczych, politycznych i społecznych) po wojnie, kontrola administracji została przyznana radom narodowym, w związku z czym uczyniło to zadość art. 73 Konstytucji z 1921 r.⁴⁰⁰ W ten sposób, w jego ocenie ustawa o radach narodowych w pełni wypełniła tę normę konstytucyjną, art. 73 zaś został utrzymany w mocy po wojnie z tego powodu, że zawierał „w sobie istotne założenie ustroju demokratycznego naszego państwa – postulat kontroli administracji. To właśnie ogólne założenie artykułu 73 Konstytucji marcowej zadecydowało o utrzymaniu jego mocy obowiązującej. Natomiast nie należy sugerować się formą kontroli nad administracją, proponowaną przez wymieniony artykuł(...)”⁴⁰¹. W jego opinii propagowanie idei wprowadzenia sądowej kontroli administracji z NTA, na wzór przedwojenny, „zaciemniało istotę przeprowadzonych w Polsce zmian ustrojowych”⁴⁰².

W propagandowym artykule z 1980 r. Adam Łopatka uznał, że „Manifest PKWN jest jedynym w dziejach Polski programem politycznym, który został wykonany w całości i którego realizacja stała się podstawą do wysunięcia programu budowy socjalizmu w Polsce”⁴⁰³. Opinia ta, tak charakterystyczna dla epoki PRL, nie jest jednak prawdziwa. Przy

³⁹⁸ Ibidem.

³⁹⁹ W. Dawidowicz, *Współdziałanie rad narodowych z organami wymiaru sprawiedliwości*, DPP 1946, nr 1, s. 34-36.

⁴⁰⁰ W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, z. 1, s. 63.

⁴⁰¹ Ibidem.

⁴⁰² Ibidem, s. 64.

⁴⁰³ A. Łopatka, *Odrodzenie i rozwój państwa polskiego (1918-1944-1979)*, RPEiS 1980, z. 1, s. 13.

ocenie funkcjonowania zasad Konstytucji z 1921 r. wydaje się właściwa opinia Marcina Wiącka, który stwierdził, iż jest „oczywiste, że intencją tworzących się ośrodków władzy nie było przywrócenie w Polsce ustroju opartego na takich wartościach i zasadach, jakie przyświecały autorom konstytucji z 1921 roku”⁴⁰⁴.

Manifest PKWN miał służyć wyłącznie jako podstawa polityczno-prawna, służąca budowie całkiem nowego ustroju państwowego, który był zupełnie inny niż w okresie II Rzeczypospolitej. W tym kontekście warto przytoczyć słowa R. Jastrzębskiego który stwierdził, że „że mimo powoływania się przez ówczesne władze, w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r., na obowiązywanie podstawowych założeń Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. *de facto* zastosowanie tej ustawy zasadniczej nie miało dużego znaczenia. Nie został bowiem powołany spośród instytucji określonych w Konstytucji ani Najwyższy Trybunał Administracyjny, ani Trybunał Kompetencyjny czy Trybunał Stanu”⁴⁰⁵. Po 1944 r. na ziemiach polskich rozpoczęła się bowiem zmiana ustroju państwa polskiego w kierunku socjalistycznym, na który wpływ miał ZSRR. Z perspektywy czasu, kiedy stały się jasne motywy zmian ustrojowych państwa polskiego, interpretacja o instrumentalnym wykorzystywaniu Konstytucji z 1921 r. w związku z Manifestem PKWN wydaje się najbardziej odpowiadać rzeczywistości. Dlatego należy uznać, że Manifest PKWN tworzył podstawy do powstania po drugiej wojnie światowej sądownictwa administracyjnego w państwie polskim, przy czym zależało to w praktyce od decyzji ówczesnej władzy ludowej.

2.1.2 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.

W dniu 31 grudnia 1944 r. na VI Sesji Krajowej Rady Narodowej został powołany w Lublinie Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰⁶ na czele z Edwardem Osóbką-Morawskim⁴⁰⁷. Powstał on w miejsce rozwiązanej PKWN⁴⁰⁸. Zamierzonym celem jego powołania była legitymizacja polityczna nowej władzy ludowej oraz zmniejszenie znaczenia rządu emigracyjnego w Londynie. W związku z tym Tadeusz Żenczykowski uznał, że Józef Stalin „dążył do tego, by urzędujący w Lublinie, czy później w Warszawie, Rząd Tymczasowy stał się podstawowym ośrodkiem, do którego będzie można dopuścić- jak

⁴⁰⁴ M. Wiącek, *Zagadnienia obowiązywania konstytucji marcowej z 1921 roku w okresie Polski Ludowej*, [w:] *Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje*, pod red. P. Czernickiego, B. Opalińskiego, Warszawa 2014, s. 161-162.

⁴⁰⁵ R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego (1917-2017)*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 73.

⁴⁰⁶ Rząd ten powołany został na mocy ustawy KRN z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 19, poz. 99.

⁴⁰⁷ M. Turlejska, *Zapis pierwszej dekady 1945-1954*, Warszawa 1972, s. 12.

⁴⁰⁸ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 53.

gdyby z łaski – tylko kilku przedstawicieli obozu niepodległościowego z kraju i z Londynu”⁴⁰⁹. Na podstawie postanowień decyzji konferencji w Moskwie w czerwcu 1945 r. został utworzony Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej z udziałem Stanisława Mikołajczyka z Polskiego Stronnictwa Ludowego⁴¹⁰. Kolejnym etapem było przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, co stanowiło jednocześnie jeden z postanowień konferencji jałtańskiej, odnoszących się do uregulowania sytuacji polityczno-ustrojowej w Polsce powojennej⁴¹¹. Wybory przeprowadzano jednak dopiero w styczniu 1947 r.⁴¹², a następnie w lutym 1947 r. został zwołany Sejm Ustawodawczy, który uchwalił Ustawę Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹³, czyli tzw. Małą Konstytucję z lutego z 1947 r. Zgodnie z jej art. 1: „Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego funkcjonował będzie w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 roku, zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r.” Poza tym Sejm Ustawodawczy wydał Deklarację z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich⁴¹⁴, w której zagwarantowano „prawa wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej”⁴¹⁵.

Wynika z tego, że po raz kolejny powstało zagadnienie czy z formalnego obowiązywania zasad Konstytucji z 1921 r. można wyciągnąć wniosek, że powinno zostać utworzone sądownictwo administracyjne, sprawujące kontrolę nad działalnością organów administracji i, co za tym idzie, jaki ewentualnie charakter powinno ono przybrać. Jednak w tym przypadku lukę ustawodawczą rozstrzygnąć mógł rozdział VII Małej Konstytucji z 1947 r. zatytułowany „Wymiar sprawiedliwości”. Zgodnie bowiem z art. 26 osobna ustawa ustalić miała tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej⁴¹⁶. W związku z tym tzw. Mała

⁴⁰⁹ T. Żenczykowski, *Dramatyczny rok 1945*, Wrocław 1990, s. 14.

⁴¹⁰ Zob. A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005, s. 111.

⁴¹¹ Ibidem, s. 125.

⁴¹² Ibidem, s. 132. Zob. J. Kuroń, J. Żakowski, *PRL dla początkujących*, Wrocław 1995, s. 38-39; Z.B. Kumoś, *Geneza satelickiego systemu władzy w Polsce 1941-1948*, Warszawa 2001, s. 367-372.

⁴¹³ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

⁴¹⁴ Druki Sejmowe (nr rekordu 000027375), Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, Sejm Ustawodawczy RP (1947-1952).

⁴¹⁵ Ibidem.

⁴¹⁶ Zob. I. Klajnermann, *Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1947, s. 38.

Konstytucja z 1947 r.⁴¹⁷ zapowiadała utworzenie mechanizmu kontroli nie tylko decyzji administracyjnych, ale również innych prawnych form działania administracji. Według Piotra Czarnego „przepis ten wzorowany był na art. 73 Konstytucji marcowej, z tą podstawową różnicą, iż nie mówił wprost o sądach administracyjnych. Oczywiście, umieszczenie przepisu w rozdziale VII pozwalało zakładać, iż chodzi o sądy, ale można było bronić poglądu, iż sprawa nie jest do końca jednoznaczna”⁴¹⁸.

Dlatego należy uznać, że sprawa sądowej kontroli aktów administracji przez sądy czy inne organy państwowe nie została ostatecznie przesądzona. W związku z tym Stanisław Kasznica uznał, że z racji usytuowania tej normy w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” należy spodziewać się, iż organy powołane do kontroli administracji będą miały charakter sądowy⁴¹⁹. Z kolei M. Rybicki zauważył, że ze względu na treść art. 25 i art. 26 Małej Konstytucji z 1947 r., a także „wypowiedzi ówczesnych przedstawicieli doktryny”, pojęcie wymiaru sprawiedliwości miało obejmować wyłącznie sądownictwo w sprawach cywilnych i karnych „w zakresie ukształtowanym w okresie międzywojennym przede wszystkim na gruncie przepisów Konstytucji Marcowej z 1921”⁴²⁰. Dlatego nie było możliwe, żeby Sąd Najwyższy objął swoją kontrolą orzecznictwo sądów administracyjnych z NTA na czele⁴²¹. Jednak warto zaznaczyć, na co zwrócił uwagę Antoni Mycielski, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z dnia 27 października 1932 r. nie zostało formalnie uchylone⁴²², co wskazywać mogło, iż istniały podstawy powrotu do modelu sądownictwa administracyjnego z okresu II Rzeczypospolitej. W ten sposób teoretycznie mogła zostać zrealizowana delegacja ustawowa zawarta w art. 26 tzw. Małej Konstytucji z 1947 r. Odmiennie stanowisko reprezentował Stefan Rozmaryn, który uważał, że ustawy konstytucyjne z 1947 r. stanowiły zamkniętą całość, w związku z czym założenia i artykuły konstytucji marcowej powinny być interpretowane „z ducha tych

⁴¹⁷ Zob. K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:], *Konstytucje Polski. Studia z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 274; *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919-1947-1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014, s. 56 i n.

⁴¹⁸ P. Czarny, *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, PS 2007, z. 2, s. 68.

⁴¹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 201.

⁴²⁰ M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w PRL (Geneza, ewolucja, perspektywy)*, PiP 1980, z. 5, s. 23.

⁴²¹ Ibidem.

⁴²² A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948, s. 15.

nowych ustaw konstytucyjnych⁴²³, co miało być uzasadnione, gdyż funkcjonowały one z woli Sejmu Ustawodawczego⁴²⁴.

Odmienne założenia prowadziłyby jego zdaniem do „narzucenia starych form ustrojowych”⁴²⁵, a stare formy nie odpowiadały nowej rzeczywistości. Opierał on swój pogląd na założeniu, że formy ustrojowe powinny odpowiadać treści nowego układu społeczno-gospodarczego, a wykładnia założeń Konstytucji z 1921 r. powinna być dokonywana zgodnie z wolą „współczesnego ustawodawcy”⁴²⁶. Dlatego art. 26, który odnosił się do kwestii kontroli administracji, należy interpretować w ten sposób, że ustawodawca nie chciał przyjąć rozwiązań z art. 73 Konstytucji z 1921 r., a także koncepcji na jakich się on opierał⁴²⁷. Co do niewznowienia działalności NTA S. Rozmaryn wskazał, że nie skryształizowała się jeszcze wola ustawodawcy, ale na gruncie Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. uznać należy, że powinny istnieć organy do orzekania o legalności decyzji administracyjnych, lecz nie muszą one mieć charakteru sądowego⁴²⁸ i, co za tym idzie powinny być one powołane w drodze ustawy lub dekretu z mocą ustawy⁴²⁹.

Dlatego w książce pt. „Polskie prawo państwowe”, która została wydana w 1949 r., stwierdził on, że zrealizować art. 26 ustawodawca może poprzez utworzenie organu specjalnego (np. o charakterze sądownictwa administracyjnego) albo poprzez przekazanie funkcji orzekania o legalności aktów administracyjnych sądom administracyjnym, prokuraturze lub radom narodowym⁴³⁰. Natomiast ówczesny sędzia SN Mieczysław Szerer zwracał uwagę, że przyjęte zasady Konstytucji RP z 1921 r. stanowiły wyłącznie „słup orientacyjny przy opracowywaniu ustaw konstytucyjnych z 1947”⁴³¹. Wiązało się to z faktem, że polskie społeczeństwo przystąpiło do odbudowy państwowości w całkowicie odmiennych warunkach niż w 1921 r.⁴³² W związku z tym odnoszenie wszystkich jej zasad do warunków powojennych nie było możliwe. To wskazywało z kolei, że tzw. Mała Konstytucja z 1947 r. nie stwarzała bezwzględnego obowiązku powołania sądownictwa administracyjnego, według rozwiązań przedwojennych.

⁴²³ S. Rozmaryn, *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, DPP 1947, nr 1, s. 5.

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ Ibidem.

⁴²⁶ Ibidem, s. 7.

⁴²⁷ Ibidem, s. 13.

⁴²⁸ Ibidem, s. 14.

⁴²⁹ Ibidem.

⁴³⁰ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 432.

⁴³¹ M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, PiP 1947, z. 11, s. 74.

⁴³² Ibidem.

W związku z obowiązywaniem Konstytucji z 1921 r., w okresie bezpośrednio powojennym czy też od wejścia w życie tzw. Małej Konstytucji z 1947 r., pamiętać należy również o ogólnym problemie prawnoustrojowym, który był związany z tym, że „ogromna większość aktów prawnych obowiązujących w Polsce przed wrześniem 1939 r. pozostała w mocy po 1944 r. i stanowiła podstawę działania dla reaktywowanych w nowych warunkach władzy ludowej organów państwowych, podejmujących pracę pod nowym kierownictwem, ale przy wykorzystaniu poważnej części dawnej kadry pracowniczej”⁴³³. W tym zakresie powstawała również wątpliwość, czy od 1944 r. moc obowiązującą w Polsce posiadało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o NTA z dnia 27 października 1932 r., czy też właśnie na mocy art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 t. utraciło ono moc. Władysław Zamkowski stwierdził, że: „W praktyce Polski Ludowej zachowano w zasadzie moc obowiązującą wszystkich przepisów prawnych niekonstytucyjnych z wyjątkiem norm, które zmieniono lub uchylono późniejszymi ustawami lub dekretemi, wydanymi po 21 lipca 1944 r., oraz przepisów prawnych, które utraciły moc obowiązującą nie w drodze uchylenia późniejszym przepisem, lecz jako niezgodne z zasadami nowego ustroju społeczno-gospodarczego”⁴³⁴. W przypadku natomiast norm prawa konstytucyjnego decydowała, jego zdaniem, „wola ludowego ustawodawcy”, który odrzucając Konstytucję z 1935 r. jako „nielegalnie uchwaloną i w swych głównych założeniach faszystowską”, stosował odpowiednie dla siebie normy Konstytucji z 1921 r.⁴³⁵

W ocenie Anny Stawarskiej-Rippel głównym kryterium obowiązania przedwojennego prawa polskiego w Polsce Ludowej był wymiar aksjologiczny⁴³⁶. W szczególności jej zdaniem: „Oceny poszczególnych norm dokonywano pod kątem bliżej niesprecyzowanych założeń ustroju. Jeżeli dana norma nie przystawała do tych założeń i nie dawała się wypełnić nową treścią, uznawana była za niesłuszną, przeżyta, nieodpowiadającą nowym warunkom i w związku z tym nieobowiązującą”⁴³⁷. Dowodzi to, że władze Polski Ludowej, w tym przedstawiciele ówczesnej nauki prawa państwowego, mieli pełną swobodę do prezentowania

⁴³³ M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w PRL (Geneza, ewolucja, perspektywy)*, PiP 1980, z. 5, s. 19.

⁴³⁴ W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961, s. 25.

⁴³⁵ Ibidem, s. 26. Sylwester Zawadzki o Konstytucji z 1935 r. napisał: „Manifest PKWN odrzucił narzuconą bezprawnie narodowi polskiemu przez kapitalistów i obszarników konstytucję faszystowską z r. 1935. KRN i PKWN oparły się w swym działaniu, do chwili uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy nowej konstytucji, na demokratycznych założeniach konstytucji z 17 marca 1921 r. W tym fakcie znalazło m.in. wyraz antyfaszystowskie ostrze rewolucji ludowo – demokratycznej w pierwszym okresie jej rozwoju”. Zob. S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955, s. 78.

⁴³⁶ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944-1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006, s. 24.

⁴³⁷ Ibidem.

poglądu zakładającego, że przedwojenne regulacje odnoszące się do NTA są sprzeczne z nowym ustrojem państwa polskiego i tym samym były nieważne, czy też w ogóle nie obowiązywały po 1944 r.

W warunkach powojennych ważną rolę odgrywał panujący chaos i tzw. polityka faktów dokonanych przedstawicielei nowej władzy Polski Ludowej. W związku z tym Wacław Barcikowski, obserwując kształtowanie się władzy sądowniczej w Polsce w 1945 r. i w ogóle aparatu administracyjnego, stwierdził, że w tym okresie „Trudno było mówić o poszanowaniu prawa, gdyż nie stanowiło dla polityka czy urzędnika żadnej przeszkody w postępowaniu wyłączenie według jego nieskrępowanej woli. Kto nie chciał być posądzony o świadome przeszkadzanie w wykonywaniu zadań rewolucyjnych czy wyśmiany- ten musiał milczeć”⁴³⁸. Warto w tym kontekście przywołać również fragment wspomnień ówczesnego starosty Jana Kaczora, który napisał, że: „Zdarzyło się pewnego razu, że w czasie mojej nieobecności wicestarosta Kazimierz Misiak (Bańcera odwołano na inne stanowisko) wydał decyzję, w której nie powołał się na przepisy prawne ani nie dał zainteresowanemu możliwości odwołania się w określonym terminie. Ponieważ decyzja ta dotyczyła człowieka, którego brat był sędzią i dobrze znał przepisy prawne, narobiono z tego powodu krzyku. Zaskarżono decyzję do urzędu Wojewódzkiego, w Opatowie zaś wygrażano, że >>chamów trzeba nauczyć rozumu<<”⁴³⁹. O słabości ówczesnych kadr świadczy również fakt, że pierwszym kierownikiem resortu sprawiedliwości PKWN był ludowiec Jan Czechowski, który nie posiadał w ogóle wykształcenia prawniczego, a sposób jego urzędowania z sarkazmem opisał Leon Chajn⁴⁴⁰. Na problem ten zwracał uwagę Jerzy Starościak, który napisał, że w działalności państwa i administracji tego okresu dała się zauważać nadmierna centralizacja, nieufność do samodzielnej działalności społecznej oraz wadliwa polityka kadrowa⁴⁴¹.

Niezależnie od przedstawionych wyżej problemów oraz różnych wykładni regulacji Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r., należy stwierdzić, że jej art. 26 stwarzał delegację konstytucyjną do wydania odpowiedniej ustawy, która określałaby tryb oraz zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Literalna wykładnia tego artykułu wyraźnie wskazuje, że mowa jest

⁴³⁸ W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki*, Katowice 1988, s. 152.

⁴³⁹ Zob. J. Kaczor, *Wspomnienia ludowego starosty*, Warszawa 1961, s. 128.

⁴⁴⁰ Zob. L. Chajn, *Kiedy Lublin był Warszawą*, Warszawa 1964, s. 61-65. Fatycznie Resortem Sprawiedliwości PWKN miał kierować Leon Chajn. Zob. T. Kędziński, *Resort sprawiedliwości PWKN (w 35 rocznicę jego utworzenia)*, „Palestra” 1979, z. 11-12, s. 78-81; A. Korzeniewska-Lasota, M. Lasota, *Leona Chajna poglądy na wymiar sprawiedliwości*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, tom XV, z. 2, s. 319-320.

⁴⁴¹ J. Starościak, *Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych*, PiP 1974, z. 8-9, s. 44.

o „osobnej”, czyli określonej ustawie, której głównym przedmiotem byłyby unormowania odnoszące się do zagadnień związanych z orzekaniem o legalności aktów administracyjnych. Ponadto zamieszczenie art. 26 w rozdziale poświęconym wymiarowi sprawiedliwości oraz termin „orzekanie” należy interpretować w ten sposób, że ustawodawca miał na myśli organ sądowy lub organ o charakterze sądowym, który charakteryzowałby się pewnego rodzaju niezależnością. Takiego jednak aktu normatywnego, opartego o art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r., nie wydano, i tym samym nie zrealizowano delegacji konstytucyjnej.

2.1.3 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.⁴⁴² nie zawierała już żadnych norm odnoszących się do utworzenia i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Jej normy potwierdziły dotychczasowe kierunki rozwoju nowego ustroju w powojennej Polsce. Z całą pewnością nie bez znaczenia pozostaje w tym zakresie fakt, że projekty tej ustawy zasadniczej były konsultowane z najwyższym kierownictwem ZSRR⁴⁴³ oraz wzorowane były na ustawie zasadniczej tego państwa z 1936 r.⁴⁴⁴. W. Zamkowski napisał o Konstytucji PRL z 1952 r., że „jest ustawą zasadniczą utrwalającą i sankcjonującą osiągnięcia okresu przejściowego od kapitalizmu do socjalizmu, jest konstytucją państwa socjalistycznego w pierwszej jego fazie rozwoju”⁴⁴⁵. Ustawa zasadnicza z 1952 r. była „elementem nadbudowy”, co oznaczało, że jurydyzowała ona fakt polegający na tym, że to „lud pracujący miast i wsi” dominował w rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz prawno-politycznej państwa polskiego⁴⁴⁶. Według tego teoretycznego układu nie było więc miejsca na sprzeczność interesów między państwem a obywatelami. Konstytucja PRL w art. 1 ust. 2 wskazywała *explicite*, że w PRL „władza należy do ludu pracującego miast i wsi”. Dlatego S. Rozmaryn, kierując się tzw. metodologicznymi podstawami marksistowsko-leninowskiej nauki o państwie uznał, że to

⁴⁴² Dz. U. Nr 33, poz. 232.

⁴⁴³ Zob. K. Persak, „Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, [w:] PRL. Trwanie i zmiana, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003, s. 187–209; P. Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, PS 2007, nr 5, s. 75 i n.; P. Borecki, *Tworzenie Konstytucji PRL*, CPH 2008, t. LX, z. 1, s. 171; A. Dudek, *PRL bez makijażu*, Kraków 2008, s. 33-34. Stąd też Konstytucję PRL z 1952 r. zwykło nazywać się również „stalinowską”.

⁴⁴⁴ Zob. B. Bierut, *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 34-35; A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 177.

⁴⁴⁵ W. Zamkowski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej najwyższy organ zwierzchniej władzy narodu*, Warszawa 1956, s. 5.

⁴⁴⁶ Ibidem, s. 13 i n. Zob. W. Zamkowski, *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, RPEiS 1965, z. 2, s. 35 i n.

państwo jako element nadbudowy, dominowało „nad realną podstawą, tj. nad całokształtem stosunków produkcyjnych”⁴⁴⁷. Stosunków o charakterze socjalistycznym, które zgodnie z doktryną marksistowską, miały zmierzać do komunizmu.

Konstytucja PRL z 1952 r. oznaczała więc zakończenie pewnego etapu przemian społeczno-gospodarczych i nadanie im sankcji prawnoustrojowej. Jak wskazał S. Zawadzki, Konstytucja PRL oznaczała bowiem zerwanie z zasadą podziału władz, która figurowała jeszcze w tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.⁴⁴⁸ Ponadto uznał on, że samo przyjęcie Konstytucji w 1952 r. „nastąpiło z pewnym opóźnieniem”, gdyż silne przeobrażenia polityczno-społeczne (głównie powstanie PZPR w 1948 r.) rozpoczęło się już wcześniej⁴⁴⁹. Andrzej Burda wskazał, że Konstytucja PRL z 1952 r., zrywając z zasadą trójpodziału władzy, wprowadziła cztery rodzaje organów: organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, organy sądowe i organy prokuratorskie⁴⁵⁰.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji z 1952 r. funkcjonowanie PRL jako „państwa demokracji ludowej” miało opierać się na tzw. zasadzie praworządności ludowej, która była jedną z głównych zasad ustrojowych⁴⁵¹. W związku z tym Jerzy Kowalski uznał, że „Konstytucja PRL traktuje praworządność jako podstawową zasadę ustrojową”⁴⁵². Jej definicja została zawarta w art. 4 Konstytucji z 1952 r., zgodnie z którym prawa PRL miały być wyrazem interesów i woli ludu pracującego, a ściśle przestrzeganie tego prawa było obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Dlatego organy władzy i administracji państwowej miały działać na podstawie przepisów prawa. Głównymi celami obowiązywania tej zasady była więc ochrona społecznego podmiotu władzy PRL, jakim był lud pracujący miast i wsi⁴⁵³ oraz w ogóle przestrzeganie prawa PRL. J. Kowalski, dokonując wykładni zasady praworządności socjalistycznej w Konstytucji PRL, stwierdził, że podstawą tworzenia i obowiązywania prawa były wola, interesy oraz dążenia ludu⁴⁵⁴. Taka konstrukcja ustrojowa w jego opinii powodowała, że „myśl prawnopolityczna socjalizmu wzbogaciła burżuazyjny ideał praworządności o nowe treści, co oznaczało rozszerzenie pojęcia praworządności

⁴⁴⁷ S. Rozmaryn, *Istota państwa*, Warszawa 1949, s. 3.

⁴⁴⁸ S. Zawadzki, *Funkcja kontrolna Sejmu PRL*, RPEiS 1980, z. 1, s. 15.

⁴⁴⁹ S. Zawadzki, *Próba periodyzacji ustroju politycznego PRL w latach 1944-1947*, PiP 1974, z. 7, s. 21-22.

⁴⁵⁰ A. Burda, *Rozwój i rola polityczno-ustrojowa najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawnopolityczne*, pod. red. A. Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 53.

⁴⁵¹ Zob. J. Ziemiński, *Zasada praworządności jako metoda realizacji funkcji państwa socjalistycznego*, RPEiS 1968, z. 2, s. 285 i n.

⁴⁵² J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977, s. 288.

⁴⁵³ Zob. W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961, s. 43 i n.

⁴⁵⁴ J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977, s. 288.

poprzez zabezpieczenie materialnych gwarancji realizacji praw obywateli”⁴⁵⁵. Ta materialna gwarancja zabezpieczenia praw obywateli miała dowodzić, że system ustrojowy państwa jest w swojej istocie sprawiedliwy i doskonały, gdyż prawa PRL miały być wyrazem interesów i woli ludu pracującego. Takie założenie mogło stanowić argument w zakresie porzucenia przyjęcia konstrukcji sądownictwa administracyjnego, opierającego się w swojej konstrukcji na przeciwstawianiu się jednostki państwu.

Konstytucja PRL, przyjmując zasadę praworządności ludowej jako jedną z głównych podstaw funkcjonowania państwa⁴⁵⁶, przewidywała określone mechanizmy instytucjonalne, które miały zapewnić realizację oraz ochronę przestrzegania tej zasady. Według nowej konstytucji praworządność w Polsce zapewniać miały rady narodowe, sądy oraz Prokurator Generalny PRL. W szczególności system rad narodowych, stanowiący podstawę nowego ustroju państwa, miał odgrywać istotną rolę. Zgodnie bowiem z art. 38 Konstytucji PRL z 1952 r. „Rady narodowe troszczą się stale o codzienne potrzeby i interesy ludności, zwalczają wszelkie przejawy samowoli i biurokratycznego stosunku do obywatela, sprawują i rozwijają kontrolę społeczną działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji”. Korespondował z tym art. 39 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „Rady narodowe dbają o utrzymanie porządku publicznego i czuwają nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochraniają własność społeczną, zabezpieczają prawa obywateli, współdziałają w umacnianiu obronności i bezpieczeństwa państwa”. Z kolei art. 43 Konstytucji PRL stanowił, że rady powoływały komisje dla poszczególnych dziedzin swojej działalności, których zadaniem było m.in. wykonywanie z ramienia rad narodowych kontroli społecznej, a także występowanie z różnymi inicjatywami wobec rady i jej organów.

Pozycję ustrojową sądownictwa i prokuratury regulował natomiast Rozdział 6 Konstytucji PRL. Zgodnie z art. 46 w nim zawartym, wymiar sprawiedliwości w PRL miały sprawować: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe oraz sądy szczególne⁴⁵⁷, których ustrój, właściwość oraz postępowanie określić miały odrębne ustawy. Warto zaznaczyć, że to art. 48 Konstytucji PRL określał zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości PRL. Zgodnie z nim, zadaniem sądów PRL było stanie na straży ustroju PRL, ochronianie zdobyczy polskiego ludu pracującego, ochrona praworządności ludowej,

⁴⁵⁵ Ibidem.

⁴⁵⁶ Zob. R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe. Część II*, Warszawa 1955, s. 155-156.

⁴⁵⁷ Zob. M. Rybicki, *Problemy sądów i prokuratury w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa- Kraków 1969, s. 335; S. Włodyka, *Granice konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 423-424.

własności społecznej, praw obywateli i karanie przestępców. Pozycję ustrojową Sądu Najwyższego określał art. 51 Konstytucji PRL, zgodnie z którym SN był naczelnym organem sądowym, który miał sprawować nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. SN miał być wybierany przez Radę Państwa na okres pięciu lat. Jeśli chodzi o Prokuratora Generalnego PRL, jego pozycję ustrojową normował art. 54 Konstytucji PRL, który wskazywał trzy główne zadania tego organu państwowego: strzeżenie praworządności ludowej, ochrona własności społecznej oraz zabezpieczenie poszanowania praw obywateli.

W związku z tym należy stwierdzić, że na gruncie nowego ustroju państwa polskiego kontrolę administracji i jej działań, w zakresie przestrzegania prawa miały wykonywać rady narodowe, sądy oraz Prokuratur Generalny PRL. Nie przewidziano jednak istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego. Poza tym obywatele na mocy art. 73 Konstytucji z 1952 r. mieli prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. L. Chajm określał to prawo jako „potężny czynnik zabezpieczenia i ugruntowania praworządności ludowej”⁴⁵⁸. Autor ten również uważał, że społeczeństwo na mocy Konstytucji PRL z 1952 r. posiadało szerokie uprawnienia kontrolne, które wzmacniają tzw. praworządność ludową. Do mechanizmów tych zaliczył kontrolę sprawowaną przez Sejm PRL, rady narodowe, „uludowione” sądy (z racji udziału w nich ławników), partie polityczne, organizacje społeczne i zawodowe⁴⁵⁹.

Na możliwość wnoszenia skarg, jako konstytucyjnie ważnego instrumentu zabezpieczenia praw obywateli, uwagę zwracali przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, m.in. M. Jaroszyński, M. Zimmermann i W. Brzeziński⁴⁶⁰. Podkreślano, że kontrola administracji w PRL ma charakter ludowy, co oznacza, że wykonywana jest ona również bezpośrednio przez lud pracujący⁴⁶¹, w formie prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym jak i w postaci prawa składania skarg i zażaleń⁴⁶². W związku z tym, że w PRL, w przeciwieństwie do państw burżuazyjnych, nie było sądownictwa administracyjnego, „gdyż system kontroli administracji, jaki u nas istnieje i podlega stałemu doskonaleniu się, a szczególnie zasada ochrony praw obywateli z urzędu i instytucja skarg i zażaleń,

⁴⁵⁸ L. Chajm, *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 67.

⁴⁵⁹ Ibidem.

⁴⁶⁰ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 109. Podręcznik ten wydany został przed tzw. odwilżą październikową w 1956 r.

⁴⁶¹ Ibidem.

⁴⁶² Ibidem.

zabezpieczają indywidualne prawa obywateli w stopniu znacznie skuteczniejszym, aniżeli mogłoby to uczynić nawet najlepiej działające sądownictwo administracyjne”⁴⁶³.

Na ten temat wypowiedział się również Emanuel Iserzon, który uznał, że w państwie polskim stopniowo „nie może być antagonistycznych sprzeczności między interesem jednostki należącej do klasy pracującej a interesem reprezentowanym przez organy administracji państwowej, które realizują wolę tej klasy”⁴⁶⁴. W związku z tym zwracał on uwagę, że należało odrzucić „burżuazyjną konstrukcję ochrony praw podmiotowych” jako wyłączną w procesie budowy procesu administracyjnego⁴⁶⁵ oraz jako podstawę postępowania skargowego⁴⁶⁶. Należało zatem skupić się na budowaniu szerokich podstaw ochrony prawa, czyli wzmacniać tzw. zasadę praworządności socjalistycznej. Jednym z tego etapów miało być przyjęcie regulacji o stworzeniu specjalnych instytucji prawnych, które umożliwiłby szerokim masom społecznym udział w procesie zabezpieczania praworządności. W tym celu została wydana Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej⁴⁶⁷. Instytucje tam zawarte stanowiły *sui generis* recepcję radzieckiego systemu skargowego, który został zinstytucjonalizowany w Konstytucji PRL⁴⁶⁸. Dlatego E. Iserzon stwierdził, że „Uchwała nie zajmuje odmiennego stanowiska wobec skargi wnoszonej przez osoby, których prawa podmiotowe zostały naruszone, i wobec skargi wnoszonej przez osobę niezainteresowaną bezpośrednio w przedmiocie skargi”⁴⁶⁹. Stanowisko E. Iserzona było o tyle ciekawe, że jeszcze dziesięć lat wcześniej występował za powołaniem sądownictwa administracyjnego, a także zgłosił swoją kandydaturę do mającego powstać NTA⁴⁷⁰. Natomiast w 1960 r., krytykując poglądy J. Paliwody, stanął on w obronie sądownictwa administracyjnego jako instytucji, która nie jest zbędna w ustroju socjalistycznym⁴⁷¹.

W sprawie instytucji skarg i wniosków Eugeniusz Ochendowski napisał, że: „Instytucja skarg stała się w latach 50. XX wieku bardzo popularna. Skargi kierowano nie tylko do organów państwowych, lecz również do instytucji partyjnych. W 1952 r. do

⁴⁶³ Ibidem, s. 463.

⁴⁶⁴ E. Iserzon, J. Starościk, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 20.

⁴⁶⁵ Ibidem.

⁴⁶⁶ Ibidem, s. 22.

⁴⁶⁷ M.P. z 1951 r., Nr 1, poz. 1.

⁴⁶⁸ Zob. Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970, nr 3, s. 122.

⁴⁶⁹ E. Iserzon, J. Starościk, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 22.

⁴⁷⁰ Wniosek z dnia 1 marca 1945 r. AAN, URM, sygn. 6/654, k. 6.

⁴⁷¹ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP 1960, nr 2, s. 156-157.

wszystkich organów państwowych wpłynęło około miliona skarg, zażaleń i listów, a w 1955 r. wpływ skarg osiągnął poziom około 1,5 mln w skali całego kraju⁴⁷². Z kolei Z. Janowicz napisał, że wprowadzona wówczas instytucja skarg odegrała pozytywną rolę „w dziele poszerzenia kontroli administracji”, ale z drugiej strony od razu wyjawily się poważne mankamenty w sposobie jej wprowadzenia do ustroju prawnego państwa polskiego⁴⁷³. Stwierdził on: „U narodzin instytucji skarg i zażaleń tkwił bowiem zasadniczy błąd: nie zharmonizowano jej z obowiązującym postępowaniem administracyjnym, wprowadzono ją tak, jak gdyby tego postępowania w ogóle nie było (...). Wytworzyła się zatem dziwna i trudna sytuacja w praktyce: dwutorowość postępowania (postępowanie administracyjne w ścisłym znaczeniu i postępowanie „skargowe) oraz nieograniczone prawo składania skarg i zażaleń do wszystkich organów, (nie tylko zresztą państwowych) bez względu na instancję, podważało trwałość decyzji administracyjnych, a tym samym obniżało pewność obrotu prawnego. W tej sytuacji dochodziło do naruszeń praworządności. Cierpiała oczywiście także sprawność działania administracji”⁴⁷⁴.

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego na gruncie Konstytucji PRL z 1952 r. zostało poruszone w tzw. „Notatce dla Obywatela Premiera w sprawie przejścia orzecznictwa odwoławczego w sprawach rent i zaopatrzeń przez Komisje Odwoławcze i Trybunał do Spraw Rentowych”⁴⁷⁵. Notatka została przygotowana w związku z planami likwidacji sądów ubezpieczeń społecznych w latach 50., a zawierała następujące rozważania dotyczące sądownictwa administracyjnego: „Zdobyczą klasy robotniczej jest ludowa władza administracyjna i ludowy sąd realizujące te same założenia ustrojowe budownictwa socjalistycznego. Z tych też względów Konstytucja nasza nie przewiduje istnienia sądownictwa administracyjnego, z tego też powodu nie została w Polsce Ludowej wznowiona działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego i dlatego brak wszelkich podstaw do dalszego istnienia sądownictwa ubezpieczeń społecznych w naszym kraju.”⁴⁷⁶ Autor jej w dalszych rozważaniach wskazywał, że w socjalistycznych warunkach ustrojowych występuje „równorzędność władzy administracyjnej i sądowniczej”, które realizują na swych odcinkach politykę państwa ludowego, dlatego też istnienie sądownictwa administracyjnego jest

⁴⁷² E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 578.

⁴⁷³ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970, nr 3, s. 122.

⁴⁷⁴ Ibidem.

⁴⁷⁵ AAN, MS, sygn. 3630, s. 8. Na podstawie treści notatki można skonstatować, że została ona sporządzona najprawdopodobniej w 1954 r. lub 1955 r. Autorem notatki był Stanisław Zawadzki z Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

⁴⁷⁶ Ibidem, k. 10.

„ideologicznie nietrafne”.⁴⁷⁷ Uważał on, że w nowych warunkach ustrojowych, „w których władza wywodząca się z ludu równie jak sąd ludowy stoi na straży praw, władza, która równie jak sąd zainteresowana jest w ochronie ludzi pracy”⁴⁷⁸ nie ma miejsca na sądową kontrolę administracji. Miało to wynikać z Konstytucji z 1952 r., „która nie przewidywała w ogóle istnienia sądownictwa administracyjnego”⁴⁷⁹.

2.1.4 Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.

Odsunięcie od władzy Władysława Gomułki i przejęcie jej przez Edwarda Gierka w grudniu 1970 r. rozpoczęło okres reform państwa, w tym o charakterze ustrojowym. Uchwały VI i VII Zjazdu PZPR wskazywały na konieczność nowelizacji Konstytucji z 1952 r., które odzwierciedlałyby krajowe i światowe zmiany w budowie systemu socjalistycznego⁴⁸⁰. W związku z tym w dniu 19 grudnia 1975 r. powołano Komisję Nadzwyczajną dla przygotowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL⁴⁸¹. Efektem jej prac była Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która znowelizowała Konstytucję PRL z 1952 r.⁴⁸². Warto zaznaczyć, że twórcy tej nowelizacji nie zdecydowali się na wprowadzenie zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych⁴⁸³. Nowa redakcja ustawy zasadniczej nie zawierała również norm, które wskazywałyby na możliwość wprowadzenia określonego modelu sądownictwa administracyjnego lub ogólnych mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Należy jednak zauważyć, że w wyniku reformy konstytucyjnej z 1976 r. w pewnym zakresie zmieniły się zasady ustrojowe państwa. Zgodnie bowiem z art. 1 PRL określona została jako państwo socjalistyczne, w art. 3 stwierdzono, że PZPR jest przewodnią siłą polityczną w budowie socjalizmu w Polsce⁴⁸⁴, zaś w art. 6 zawarte zostało sformułowanie, że PRL w swojej polityce dąży m.in. do umacniania

⁴⁷⁷ Ibidem.

⁴⁷⁸ Ibidem.

⁴⁷⁹ Ibidem, k. 11.

⁴⁸⁰ Zob. S. Zawadzki, *Socjalistyczny charakter państwa i jego odzwierciedlenie w Konstytucji PRL*, PiP 1976, z. 1-2, s. 10-11; A. Łopatka, *Konstytucyjne uregulowania podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL*, PiP 1976, z. 1-2, s. 21-23; J. Kuisz, *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980-1981*, Warszawa 2009, s. 37-40.

⁴⁸¹ Zob. H. Jabłoński, *Kierunki zmian Konstytucji (Z przemówienia inauguracyjnego Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej dla przygotowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL, wygłoszonego dnia 7 I 1976)*, PiP 1976, z. 1-2, s. 3; H. Jabłoński, *Nowelizacja Konstytucji PRL (Przemówienie prof. dr Henryka Jabłońskiego, Przewodniczącego Rady Państwa, wygłoszone na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 II 1976)*, PiP 1976, z. 3, s. 6-20.

⁴⁸² Dz. U. Nr 5, poz. 29; A. Szmyt, *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych, [w:] 20 lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19-21 czerwca 2009, Warszawa 2009, s. 68-70.

⁴⁸³ Zob. W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 208.

⁴⁸⁴ Zob. W. Skrzydło, *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, PiP 1976, z. 4, s. 7.

przyjaźni i współpracy z ZSRR. Poza tym zmiany Konstytucji w zakresie sądownictwa odnosiły się głównie do kwestii obsadzania stanowisk sędziowskich, kolegiów ds. wykroczeń oraz ławników ludowych⁴⁸⁵.

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w zakresie przestrzegania praworządności, przyznawała Radzie Państwa nowe uprawnienie w formie „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”⁴⁸⁶. Nowa kompetencja Rady Państwa została bliżej określona w uchwale Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁴⁸⁷. Zgodnie z uchwałą, funkcje czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją, Rada Państwa realizować miała z urzędu. Artykuł 2 § 1 uchwały wskazywał, że: „Realizując funkcje czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją i ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, Rada Państwa zmierza do umacniania praworządności socjalistycznej oraz do zwiększania jasności prawa i jego zgodności z poczuciem prawnym społeczeństwa”. W celu realizacji tego zadania Rada Państwa dokonywała oceny zgodności projektów ustaw z Konstytucją RPL na wniosek Prezydium Sejmu PRL lub Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego (już istniejącego) z określonym postanowieniem Konstytucji mógł zwracać się Prezes Rady Ministrów lub z jego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, jak również Pierwszy Prezes SN oraz Prokurator PRL, opierając swój wniosek na konkretnym uzasadnieniu⁴⁸⁸. W razie uznania sprzeczności takiego przepisy z Konstytucją PRL, Rada Państwa miała „podjąć odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności”. Natomiast jeśli chodziło o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni aktu ustawodawczego, to Rada Państwa wykonywała ją z urzędu lub na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa SN lub Prokuratora Generalnego PRL. Uchwały Rady Państwa w tym zakresie ogłaszane miały być w Monitorze Polskim.

Z punktu widzenia kontroli administracji warto zwrócić uwagę na treść art. 86 Konstytucji PRL. Zgodnie bowiem art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL obywatelom zostało przyznane prawo do uczestnictwa w sprawowaniu kontroli społecznej, konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz prawo zgłaszania wniosków oraz

⁴⁸⁵ M. Rybicki, *Problematyka wymiaru sprawiedliwości w noweli konstytucyjnej*, PiP 1976, z. 5, s. 26.

⁴⁸⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 29. Szerzej: J. Stembrowicz, *Czwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2, s. 61.

⁴⁸⁷ M.P. z 1979 Nr 19, poz. 113.

⁴⁸⁸ Norma ta dotyczyła również uprawnienia do zwracania się z takim wnioskiem dla Centralnej Rady Związków Zawodowych oraz naczelných organów kobiecych, młodzieżowych i spółdzielczych.

prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Ponadto w tym artykule określono, że odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie, a „Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”⁴⁸⁹.

2.2 Koncepcje oraz prace legislacyjne w latach 1944-1980

2.2.1 Propozycje powołania sądownictwa administracyjnego w latach 1944-1952

Powojenne koncepcje oraz propozycje powołania NTA, czy też wprowadzenia sądowej kontroli administracji w innej postaci, jak stwierdził Jerzy Świątkiewicz, towarzyszyły „w literaturze niemal od pierwszych miesięcy powstania Polski Ludowej”⁴⁹⁰. Podobnego zdania był Jerzy Służewski⁴⁹¹, a D. Malec charakteryzując ten okres uznała, że: „W toczącej się w latach 1945-1948 dyskusji na temat koncepcji sądowej kontroli administracji, przy wyraźnej krytyce dotychczasowego modelu i rozczarowaniu niepełnymi próbami jego reformy w okresie międzywojennym, próbowano znaleźć nowe rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne”⁴⁹². Dyskusje dotyczyły przede wszystkim miejsca w ustroju mechanizmów sądowej kontroli administracji, jej zakresu przedmiotowego oraz organizacji⁴⁹³.

Emanuel Iserzon, jako jeden z pierwszych przedstawicieli powojennej doktryny, stanął na stanowisku, że konieczne jest powołanie sądownictwa administracyjnego do wykonywania kontroli administracji, zarówno w zakresie wydawanych przez nią aktów administracji, które ingerują w pozycję jednostki jak i w ogóle innych wykonywanych przez nią prawnych form działania administracji. Kontrola taka miała być wykonywana przez organy odrębne od sądownictwa powszechnego⁴⁹⁴. Stanowić miała ona o istnieniu państwa praworządnego⁴⁹⁵. Natomiast J.S. Langrod stanął na stanowisku, że konieczne jest wznowienie działalności

⁴⁸⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 29.

⁴⁹⁰ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, PiP 1976, z. 8-9, s. 32.

⁴⁹¹ J. Służewski, *Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego*, NP 1980, nr 6, s. 25.

⁴⁹² D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918-2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, pod red. Wacława Uruszczaka i Doroty Malec, Kraków 2004, s. 287.

⁴⁹³ Ibidem, s. 287-289.

⁴⁹⁴ Zob. E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, GA 1945, nr 1-3, s. 6-7; P. Sobotko, *Emanuel Iserzon (1893-1985)- przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 740.

⁴⁹⁵ E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, GA 1945, nr 1-3, s. 6.

NTA⁴⁹⁶, a także rozbudowa niższych instancji sądownictwa administracyjnego⁴⁹⁷, w tym wykorzystanie czynnika społecznego w niższych instancjach, który miał orzekać również merytorycznie⁴⁹⁸.

W 1946 r. Kazimierz Mamrot zwrócił uwagę, że najlepszym rozwiązaniem byłoby powołanie sądownictwa administracyjnego w ramach rad narodowych, gdyż i tak pełnią one już taką rolę faktycznie⁴⁹⁹. Według niego należałoby powołać sądownictwo administracyjne na poziomie wojewódzkim, tworząc przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych, zespoły kolegialne, co miało stanowić połączenie czynnika społecznego i sędziowskiego, które tworzyłyby sąd administracyjny⁵⁰⁰. Był to pogląd, który podzielali również tacy badacze jak W. Morawski czy W. Dawidowicz. Zgodnie z propozycjami K. Mamrota należało również rozważyć kwestię drugiej instancji tego sądownictwa. W związku z tym instancją kasacyjną miały być właściwa Izba w Sądzie Najwyższym albo przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej⁵⁰¹. Dodatkowo proponował on stworzenie lub ewentualnie dostosowanie dotychczasowego trybu postępowania sądownoadministracyjnego do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych kraju, które gwarantowałyby szerszy zakres kontroli danego organu administracyjnego niż wynikałoby to z treści samej skargi⁵⁰². Istotne również wydawało się, jego zdaniem, wpisanie kontroli administracji w nowy ustrój społeczny, gdyż krzywda wyrządzona jednostce staje się również krzywdą społeczną i w związku z tym jej naprawienie nie było wyłącznie w interesie jednostki⁵⁰³.

Z kolei Witold Klonowiecki, w dyskusji dotyczącej powołania sądownictwa administracyjnego, zwrócił uwagę na to, że w obecnym stanie faktycznym, w którym brak jest kadr sędziowskich, odbudowę takiego sądownictwa należy zacząć od wznowienia działalności NTA, a dopiero później wojewódzkich sądów administracyjnych⁵⁰⁴. Ponadto, zwrócił on uwagę, że czynnik społeczny w sądownictwie administracyjnym byłby wyłącznie pożądanym, gdyby wznowione w Polsce sądownictwo administracyjne posiadało uprawnienia

⁴⁹⁶ Zob. J.S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 10-11, s. 508.

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 511.

⁴⁹⁸ Ibidem, s. 514.

⁴⁹⁹ K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, PiP 1946, z. 1, s. 37.

⁵⁰⁰ Ibidem.

⁵⁰¹ Zob. M. Szulc, *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego (1944 – 1947)*, Warszawa 2016, s. 214-216 (Praca doktorska napisana w Katedrze Historii Państwa i Prawa Polskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego). Praca dostępna online: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1681/2200-DR-PR-30809.pdf?sequence=1>, dostęp: 2.04. 2019 r.

⁵⁰² K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, PiP 1946, z. 1, s. 37.

⁵⁰³ Ibidem, s. 38.

⁵⁰⁴ W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 4-6, s. 198.

rewizyjne⁵⁰⁵. Natomiast Eugeniusz Modliński zwracał uwagę na konieczność zachowania praworządności w stale rozrastającym się aparacie administracyjnym i „rozroście” prawa publicznego. Dlatego podkreślał on konieczności istnienia zewnętrznej formy kontroli, w postaci sądownictwa administracyjnego⁵⁰⁶. Pogląd ten podzielał L. Chajn z Ministerstwa Sprawiedliwości, który uważał, że jeśli w początkowym okresie można było dopuszczać wydawanie decyzji administracyjnych, opartych wyłącznie na zasadzie celowości bez podstawy prawnej, to teraz jest to niedopuszczalne⁵⁰⁷. Zwracał on przy tym uwagę, że stojąc na gruncie Konstytucji z 1921 r. możliwe jest jedynie stworzenie izby sądowno-administracyjnej w Sądzie Najwyższym⁵⁰⁸.

Prace w zakresie organizacji i powołania NTA w warunkach powojennych rozpoczęły się w Łodzi w 1945 r., co miało związek z rozpoczęciem działalności SN w tym mieście⁵⁰⁹. Zgodnie z ustaleniami Arkadiusza Berezy: „Minister Sprawiedliwości w Rządzie Tymczasowym Edmund Zalewski w dniu 26.1.1945 r. delegował Wacława Barcikowskiego do organizacji Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz upoważnił go do podejmowania wszelkich czynności, związanych z uruchomieniem tych sądów”⁵¹⁰. Następnie w dniu 28 lutego 1945 r. W. Barcikowski został mianowany przez Prezydenta KRN na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, a SN oficjalnie rozpoczął swoją działalność w dniu 10 marca 1945 r.⁵¹¹ W związku z tym przy SN w Łodzi rozpoczęły się pierwsze prace koncepcyjno-organizacyjne, które dotyczyły możliwości powołania mechanizmu sądowej kontroli administracji.

W dniu 13 kwietnia 1945 r. dyrektor Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Administracji Publicznej A. Zakrzewski zwrócił się do Prezesa SN z pismem, które zawierało postulat powołania wojewódzkich sądów administracyjnych⁵¹². Pismo składało się z dwóch części. W pierwszej informowano, że według „dotychczasowego obowiązującego ustawodawstwa istnieją w Poznaniu, Toruniu i Katowicach wojewódzkie sądy administracyjne”, a w Poznaniu zgłosili się już do pracy prezes, wiceprezes i jeden sędzia

⁵⁰⁵ Ibidem, s. 199.

⁵⁰⁶ E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, z. 7, s. 8-9.

⁵⁰⁷ L. Chajn, *Administracja i sądownictwo w służbie praworządności*, DPP, nr 8, 1946, s. 4.

⁵⁰⁸ Ibidem.

⁵⁰⁹ W. Berutowicz, *Ewolucja funkcji Sądu Najwyższego w Polsce Ludowej*, NP 1985, nr 5, s. 5. Przedwojenna siedziba Sądu Najwyższego w Pałacu Rzeczypospolitej na Placu Krasieńskich została zniszczona w czasie Powstania Warszawskiego.

⁵¹⁰ A. Bereza, *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Warszawa 2012, s. 16.

⁵¹¹ Ibidem, s. 16-17.

⁵¹² AAN, URM, sygn. 6/649, k. 1.

sądu⁵¹³. W drugiej części zostały zawarte propozycje dotyczące organizacji wojewódzkich sądów administracyjnych. W dalszej części pisma A. Zakrzewski stwierdzał, że należałoby powołać na terytorium całego państwa polskiego wojewódzkie sądy administracyjne, które z jednej strony odciążąłyby władze centralne od rozpatrywania „zażaleń i skarg” ale również „odciążąłyby Najwyższy Trybunał Administracyjny”⁵¹⁴. Sądów takich należałoby, jego zdaniem utworzyć 5-7, co oznaczałoby jeden sąd na dwa lub trzy województwa. Obsada wojewódzkich sądów administracyjnych składałaby się z: prezesa, wiceprezesa, dwóch sędziów oraz kancelarii sądowej (dwóch sekretarzy, 1-2 maszynistki, jeden rejestrator i jeden woźny). Co ważne, w piśmie wyraźnie stwierdzono, że taka liczba sędziów oraz urzędników sądowych „znajdzie się bez trudności, gdyż wielu przedwojennych urzędników, zwłaszcza starszym wiekiem, pełnymi studiami prawniczymi i długoletnią praktyką dotychczas nie zostało zatrudnionych, względnie nie są należycie odpowiednio do swych kwalifikacji, wykorzystani”⁵¹⁵. Propozycje te A. Zakrzewski motywował następującymi argumentami:

- 1) art. 73 Konstytucji z 1921 r. zawiera obowiązek stworzenia sądownictwa administracyjnego na czele z NTA;
- 2) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1932 r. o NTA zakłada funkcjonowanie wojewódzkich sądów administracyjnych w województwach poznańskim, pomorskim i katowickim oraz zakłada utworzenie w przyszłości sądów administracyjnych niższych instancji w pozostałych województwach;
- 3) „Wojewódzkie Sądy Administracyjne są instytucją demokratyczną i cieszyły się przed wojną dużą popularnością wśród ludności”⁵¹⁶.

Pismo kończyła prośba o szybkie ustosunkowanie się do sprawy ze względu na „wpływanie odwołań od wymiaru podatku opłat samorządowych”⁵¹⁷. Oprócz tego pismo zawierało odpis krótkiego memoriału Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Saturnina Mravincsicsa pt. „Sądownictwo administracyjne w województwach poznańskim i pomorskim”⁵¹⁸. Memoriał ten zawierał opis podstaw prawnych funkcjonowania w II Rzeczypospolitej wojewódzkich sądów administracyjnych oraz postulaty reaktywacji

⁵¹³ Ibidem.

⁵¹⁴ Ibidem.

⁵¹⁵ Ibidem, k. 1-2.

⁵¹⁶ Ibidem.

⁵¹⁷ Ibidem.

⁵¹⁸ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 3.

tych sądów „w przestrzeni całej Rzeczypospolitej” w warunkach po 1945 r., z jednoczesnym włączeniem do nich sądownictwa ubezpieczeń społecznych⁵¹⁹.

W dniu 21 kwietnia 1945 r. Prezes Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego Mikołaj Zakrzewski skierował pismo do Pierwszego Prezesa SN, w którym chciał dodać kilka uwag do pisma Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 13 kwietnia 1945 r.⁵²⁰ Nadawca pisma zwracał na początku uwagę, że sądy administracyjne, istniejące w byłym zaborze pruskim, cieszyły się w czasach zaborów uznaniem polskiej ludności jak i w czasie II Rzeczypospolitej. Zwracał jednak uwagę, że wkrótce nastąpić ma rozdział podatków państwowych od komunalnych, co oznaczało, że podatki takie jak gruntowy, od nieruchomości i od lokali w całości przekazane zostaną związkom wojewódzkim. Konsekwencją tego miał być znaczny wzrost skarg skierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych, zwłaszcza, jeśli chodzi o wymiar podatku gruntowego w związku z reformą rolną oraz „niszczenia wielu ksiąg katastru gruntowego aktów i wymiarów podatkowych”⁵²¹. Dlatego M. Zakrzewski stwierdzał, że „utrzymanie wojw. sądów administracyjnych należy uznać za pożądane nie tylko dla umożliwienia płatnikom obrony swych interesów, lecz również, aby nie dopuścić do przeciążenia skargami Najwyższego Trybunału Administracyjnego i w konsekwencji do zahamowania jego prawidłowej działalności, jak to miało miejsce w r. 1932”⁵²². Zdaniem M. Zakrzewskiego, w najbliższym czasie Urząd Wojewódzki i Dyrekcja Lasów miały zostać przeniesione z Torunia do Bydgoszczy, i w opuszczonych budynkach po tych instytucjach swoją tymczasową siedzibę mógłby znaleźć NTA.

Reakcją na dyskusje, toczące się w doktrynie oraz na skutek interwencji różnych podmiotów państwowych i samorządowych, stały się prace nad restytucją sądownictwa administracyjnego, które były realizowane w ramach departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, Prezydium RM oraz SN. Najprawdopodobniej pierwszą propozycją, która została poświęcona powołaniu sądownictwa administracyjnego po drugiej wojnie światowej był projekt ustawy z 1945 r. o sądownictwie administracyjnym⁵²³. Składał się on ze wstępu oraz dwóch artykułów. We wstępie zaznaczono, że ustawa została wydana zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji w zakresie działania rad

⁵¹⁹ Ibidem, k. 3-5.

⁵²⁰ AAM, URM, sygn. 6/649, k. 6.

⁵²¹ Ibidem, k. 7.

⁵²² Ibidem.

⁵²³ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 9.

narodowych⁵²⁴. W związku z tym artykuł 1 projektu ustawy otrzymał następujące brzmienie: „O legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej orzekają sądy administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego. W swej najwyższej instancji kasacyjnej sądownictwo administracyjne zostaje złączone z SN w jedną instancję sądową”⁵²⁵. Z kolei art. 2 stanowił, że ustroj sądownictwa administracyjnego i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną określone przez osobne dekrety. Najprawdopodobniej pierwszym projektem aktu normatywnego, realizującym postanowienia z projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1945 r. był, opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości, projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji z 1945 r.⁵²⁶ Zgodnie z jego treścią do czasu zorganizowania sądownictwa administracyjnego w myśl zasad, wyrażonych w art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej z 1921 r., NTA miał wykonywać tymczasowo swoje kompetencje w składzie SN, jako odrębna izba administracyjna. Dekret wskazywał, że podstawę działalności sądownictwa administracyjnego w tym zakresie stanowić miały rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1932 r. o NTA, z określonymi w projekcie dekretu zmianami. W związku z tym skarga do Izby Administracyjnej SN miała być wnoszona za pośrednictwem rady narodowej, która była właściwa do wykonywania kontroli nad działalnością organu, wydającego zaskarżoną decyzję. Projekt zawierał również koncepcję wprowadzenia czynnika społecznego, do składu orzekającego Izby Administracyjnej SN. Do składu orzekającego bowiem, zgodnie z art. 4 projektu, miało należeć dwóch przedstawicieli czynnika społecznego, delegowanych przez Prezydium KRN. Ponadto z rozporządzenia o NTA z 1932 r. miały zostać wykreślone następujące artykuły: 2, 9, 14-16, 18, art. 19 ust. 2, 23-34, 36-42, 112, 114-117, 119, 120, 122-124⁵²⁷.

Poza tym wiadomości o sytuacji i pracach dotyczących NTA, a mających miejsce w SN dostarczają lisy i pisma, które były kierowane do Wacława Barcikowskiego – Prezesa SN. M.in. Prezes Trybunału Ubezpieczeń Społecznych Janusz Pierchalski, w piśmie „Do Obywatela Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego” z dnia 28 listopada 1947 r. stwierdził, że jako przedwojenny sędzia NTA zgłosił się do pracy w dniu 19 marca 1945 r.⁵²⁸ W związku z tym w dniu 23 marca 1945 r. otrzymał on od W. Barcikowskiego zaświadczenie

⁵²⁴ Dz. U. Nr 5, poz. 22.

⁵²⁵ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 9.

⁵²⁶ AAN, MS, sygn. 4137, k. 27.

⁵²⁷ Ibidem.

⁵²⁸ AAN, URM, sygn. 6/654, k. 65.

o tym, że „zgłosił się do służby i objął urzędowanie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym”⁵²⁹. Pismo to jest o tyle istotne, że J. Pierzchalski wymienia w nim pracę jaką wówczas wykonywał. Miał on być m.in. członkiem specjalnej komisji⁵³⁰, której zadaniem było opracowanie nowelizacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1932 r. o NTA⁵³¹, co odbywało się z polecenia zastępcy Pierwszego Prezesa SN Artura Sieradzkiego, członkiem „szeregu komisji Sądu Najwyższego”, a także członkiem „specjalnej komisji, która opracowała projekt dekretu o włączeniu Trybunału Ubezpieczeń Społecznych do Najwyższego Trybunału Administracyjnego”⁵³². Wraz z kilkoma sędziami NTA miał być on oddelegowany również do „współpracy w Redakcji Dziennika Ustaw w Łodzi”⁵³³. Dlatego należy uznać, że pewne prace organizacyjno-legislacyjne, dotyczące powołania po drugiej wojnie światowej sądownictwa administracyjnego, miały już miejsce od marca 1945 r.

W dniu 13 czerwca 1945 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości odbyła się konferencja w sprawie uruchomienia sądownictwa administracyjnego⁵³⁴. Inicjatorem zwołania konferencji, jak i jej przewodniczącym, był Minister Sprawiedliwości Henryk Świątkowski⁵³⁵. Na wstępie oświadczył on, że „szereg resortów domaga się niezwłocznego uruchomienia sądownictwa administracyjnego w swoim zakresie przedmiotowym. Życzenia te należy uwzględnić i sądownictwo administracyjne uruchomić przynajmniej w zakresie tych resortów”⁵³⁶. Konferencja została poświęcona następującym zagadnieniom:

- 1) wprowadzeniu sądownictwa administracyjnego jako takiego;
- 2) instancyjności sądownictwa administracyjnego;
- 3) odrębności sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego;
- 4) określeniu podmiotu jak i zakresu skargi, wnoszącej do sądu administracyjnego;
- 5) postępowaniu przed sądem administracyjnym;
- 6) związaniu sądu administracyjnego granicami skargi;
- 7) wstrzymaniu zaskarżonych do sądu decyzji administracyjnych;
- 8) wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych⁵³⁷.

⁵²⁹ Ibidem.

⁵³⁰ Ibidem. W skład komisji mieli wchodzić: W. Świąćicki, H. Zagrodzki, M. Waśkowski i J. Pierzchalski.

⁵³¹ Ibidem.

⁵³² Ibidem.

⁵³³ Ibidem.

⁵³⁴ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 65.

⁵³⁵ Ibidem.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Ibidem.

Na podstawie analizy wypowiedzi poszczególnych uczestników tej konferencji stwierdzić należy, że byli oni zwolennikami powołania sądownictwa administracyjnego w nowych warunkach ustrojowych. Brak jedna było jednej koncepcji struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego. W wyniku konferencji podjęto decyzję, że powołana zostanie komisja złożona z sędziów NTA i SN pod przewodnictwem I Prezesa SN, która zajmie się opracowaniem dekretu o organizacji sądownictwa administracyjnego⁵³⁸. W dniu 10 lipca 1945 r. odbyła się kolejna konferencja, która stanowiła kontynuację prac konferencji z dnia 13 czerwca 1945 r.⁵³⁹ Co ważne, I Prezes SN W. Barcikowski w trakcie jej obrad zaznaczył, że już na poprzednim posiedzeniu konferencji mówił o tym, że „czynniki decydujące przychylają się do poglądu, że funkcje NTA mogą spełniać Rady Narodowe, i że jedynym sposobem utrzymania NTA jest włączenie do SN”⁵⁴⁰. W kontekście tych wątpliwości Michał Szuldenfrei zwrócił uwagę, że należy od razu zwrócić się do Prezesa RM czy NTA zostanie reaktywowany. W. Barcikowski zwrócił uwagę, że jeżeli Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpi z wnioskiem o reaktywowanie NTA „pod egidą SN”, a Ministerstwo Administracji Publicznej poparłoby ten wniosek, to „niewątpliwie czynniki decydujące nie będą również przeciwnie”⁵⁴¹. Z kolei Stefan Bancercz zaproponował zamknąć obrady konferencji na tym etapie, gdyż zwrócił uwagę, że 11 lipca 1945 r. w KRN odbędzie się dyskusja nad projektem ustawy „O kontroli administracyjnej i społecznej”, co może mieć wpływ na sprawę NTA⁵⁴². Posiedzenie KRN odbyło się jednak nie w dniu 11 lipca, ale 10 lipca 1945 r.⁵⁴³ Jego porządek dzienny obejmował: rozpatrzenie kandydatów na posłów do KRN, zagadnienie kontroli państwa i odznaczenia. Co do ustawy o kontroli administracyjnej i społecznej przyjęto następujące postanowienie: „Przepracować projekt ustawy, z tym że ustawa ma zawierać tylko zwięzłe zasady, podczas gdy wszelkie postanowienia organizacyjno-techniczne powinny być zawarte w statucie. W opracowaniu tego projektu weźmie udział członek Prezydium, ob. Romuald Zambrowski”⁵⁴⁴.

Jednocześnie trwały prace zmierzające do oszacowania kadr przyszłego sądownictwa administracyjnego. Według notatki pt. „Wykaz osób zatrudnionych w NTA”, sporządzonej

⁵³⁸ Ibidem, s. 68.

⁵³⁹ Ibidem, k. 69.

⁵⁴⁰ Ibidem, k. 75.

⁵⁴¹ Ibidem.

⁵⁴² Ibidem.

⁵⁴³ *Protokół Nr 20 z posiedzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 10 lipca 1945 r.*, [w:] *Protokoły posiedzeń Prezydium Krajowej Rady Narodowej 1944-1947*, wybór, wstęp i opracowanie J. Kochanowski, Warszawa 1995, s. 86-87.

⁵⁴⁴ Ibidem, s. 87.

ręcznie w dniu 31 sierpnia 1945 r.⁵⁴⁵ w 1939 r. w NTA miało być zatrudnionych: 47 sędziów, 12 pracowników sekretariatu, 40 urzędników i 16 woźnych, zaś „obecnie zgłoszonych” miało być: 30 sędziów, 4 pracowników sekretariatu, 12 urzędników i jeden woźny. Według „Preliminarza osobowego i rzeczowego Najwyższego Trybunału Administracyjnego w związku z projektowanym uruchomieniem tegoż Trybunału” od 1939 r. zmarło 15 sędziów NTA (7 miało zginąć miało wskutek działań wojennych i w obozach niemieckich), a o jednym było brak wiaomości⁵⁴⁶. Według Krzysztofa Zaorskiego ocalałe w czasie drugiej wojny światowej kadry sędziowskie i urzędnicze NTA „(...) śmiało mogły stać się fundamentem reaktywowania działalności trybunału. Tym bardziej że sami wykazywali wolę ku temu”⁵⁴⁷. Od 1945 r. do pracy w NTA zgłaszali się również kandydaci na sędziów⁵⁴⁸ i urzędników⁵⁴⁹. Na urząd sędziego swoją kandydaturę złożyli m.in. Tadeusz Hilarowicz⁵⁵⁰, urzędnik Ministerstwa Administracji Publicznej Mikołaj Zakrzewski⁵⁵¹, Emanuel Iserzon⁵⁵² i wiceprezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu Bronisław Dawid⁵⁵³. Praktyką ówczesną było delegowanie przedwojennych sędziów NTA do pracy w różnych instytucjach państwowych. Dlatego np. sędziowie Franciszek Rybarzewski, Marian Buszyński i Tadeusz Świniarski uzyskali, za zgodą Pierwszego Prezesa SN, delegację do pracy w charakterze konsultantów w Ministerstwie Administracji Publicznej do czasu uruchomienia NTA⁵⁵⁴. Z taką prośbą o przydzielenie sędziów do pracy zwróciło się do SN w dniu 16 lipca 1945 r. Ministerstwo Administracji Publicznej⁵⁵⁵. Poza tym w dniu 1 października 1946 r. sędzia Janusz Pierchalski objął stanowisko prezesa Trybunału

⁵⁴⁵ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 116.

⁵⁴⁶ Ibidem, k. 118-119.

⁵⁴⁷ Zob. K. Jędrzejewska, *Obywatel kontra aparat państwowy. Jak kształtowały się sądy administracyjne?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1288350,100-lat-polskiego-prawa-sadownictwo-administracyjne-w-polsce.html>, dostęp: 16.10.2019 r.

⁵⁴⁸ W 1945 r. gotowość do pracy w NTA zgłosili jego przedwojenni sędziowie: Janusz Pierchalski, K. Chszczonowski, M. Waškowski, S. Okulicz.

⁵⁴⁹ Np. przedwojenna urzędniczka NTA Zofia Pawlikowska swoje podanie o przyjęcie do pracy w NTA złożyła w dniu 22 lutego 1945 r. na adres SN znajdującego się wówczas w Łodzi. Zob. AAN, URM, sygn. 6/654, k. 1; Podobne podanie złożyła przedwojenna maszynistka i kancelistka NTA Jadwiga Kobzarowa w dniu 17 marca 1945 r. AAN, URM, sygn. 6/654, s. 17.

⁵⁵⁰ T. Hilarowicz swoją kandydaturę na sędziego NTA złożył w dniu 2 marca 1945 r., a zaadresował je: „Do Obywatela Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego względnie Najwyższego Trybunału Administracyjnego”. Zob. AAN, URM, sygn. 6/654, k. 7.

⁵⁵¹ Wniosek z dnia 26 lipca 1945 r., AAN, URM, sygn. 6/654, k. 29.

⁵⁵² Wniosek z dnia 1 marca 1945 r., AAN, URM, sygn. 6/654, k. 6. Co ciekawe, we wniosku E. Iserzon pisze, że w latach 1939-1944 r. znajdował się w ZSRR, gdzie miał pracować „jako radca prawny (juryskonsult) instytucji handlowych i przemysłowych”.

⁵⁵³ Wniosek z dnia 28 lutego 1945 r., AAN, URM, sygn. 6/654, k. 4.

⁵⁵⁴ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 131.

⁵⁵⁵ Ibidem, k. 127.

Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie⁵⁵⁶. Sędziowie NTA otrzymywali także uposażenie⁵⁵⁷ oraz inne świadczenia z akcji Pomocy Amerykańskiej dla Polski (tzw. *American Relief for Poland*)⁵⁵⁸. W związku z tym W. Barcikowski, opisując w swoich wspomnieniach sytuację sędziów przedwojennego NTA podkreślał, że: „Gdyby Krajowa Rada Narodowa, od której to zależało, zgodziła się na powołanie NTA, to nie bylibyśmy w stanie bez starych kadr zorganizować takiej instytucji. Dlatego też ochranialiśmy tych ludzi, gdyż uzyskanie dla nich innej pracy w ówczesnych warunkach było prawie niemożliwe. Ci zaś, których pozostawiliśmy w rezerwie, byli ludźmi o dużych kwalifikacjach moralnych, a późniejsze ich losy wykazały, że pracowali sumiennie i solidnie na różnych stanowiskach”⁵⁵⁹.

W dniu 3 września 1945 r. odbyło się posiedzenie powołanej Komisji Prawniczej w sprawie projektu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji⁵⁶⁰. Referentem był Witold Czachórski, który oświadczył na wstępie, że projekt odpowiada tezom przyjętym w czasie konferencji w dniach 13 czerwca i 10 lipca 1945 r. Sędzia Michał Waškowski zaś stwierdził, że prace przygotowawcze dobiegły końca i „NTA może odżyć w dawnej formie”⁵⁶¹. Przedstawiciel Biura Prawnego RM wniósł jednak o zdjęcie sprawy z porządku dziennego, „albowiem Prezes Rady Ministrów stoi na stanowisku pozostawienia NTA w strukturze dotychczasowej. Stanowisko swe Prezes Rady Ministrów sprecyzował przed trzema dniami”⁵⁶². Do tego stanowiska przychylił się przedstawiciel Ministerstwa Administracji Publicznej, który poprosił o ustalenie kiedy odbędzie się następne posiedzenie Komisji Prawniczej w przedmiocie reaktywowania NTA na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o NTA z 1932 r. Wynika z tego, że na skutek decyzji Prezesa RM nie przyjęto projektu dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji⁵⁶³.

⁵⁵⁶ Ibidem, k. 62.

⁵⁵⁷ Uposażenie takie przewidywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1946 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz. U. Nr 28, poz. 180). A. Bereza, *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Warszawa 2012, s. 30.

⁵⁵⁸ AAN, URM, sygn. 6/660, k. 41.

⁵⁵⁹ W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki*, Katowice 1988, s. 167. W kontekście prób reaktywacji NTA W. Barcikowski napisał, że Minister Sprawiedliwości Henryk Świątkowski i urzędnik tego ministerstwa Adam Wendel wyrażali największe zrozumienie w kwestii konieczności powołania mechanizmu badania legalności treści aktów administracyjnych przez sędziów.

⁵⁶⁰ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 78.

⁵⁶¹ Ibidem.

⁵⁶² Ibidem.

⁵⁶³ Ibidem.

W dniu 17 grudnia 1945 r. Biuro Kontroli przy Prezydium KRN zwróciło się do Ministerstwa Sprawiedliwości z pytaniami: czy resort ten przystąpił do rzeczywistego organizowania NTA oraz czy w związku z tym „parudziesięciu sędziów NTA już obecnie pobiera wynagrodzenie ze Skarbu Państwa”⁵⁶⁴. Informacja ta wskazuje na chaos organizacyjny, który był charakterystyczny dla tego okresu. Jednocześnie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, w zespole Biuro Prezydialne KRN, znajduje się projekt „reaktywacji” NTA z 1945 r. zatytułowany „Dekret z1945 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 806)”⁵⁶⁵. Należy uznać, że jest on kolejną próbą legislacyjną, po pracach nad projektem dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji, reaktywacji sądownictwa administracyjnego po drugiej wojnie światowej. Projekt ten, składa się z 6 artykułów i został oparty na rozwiązaniach normatywnych rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o NTA z 1932 r., dostosowanych do powojennych warunków organizacji najwyższych władz sądowych. Zgodnie z art. 1 ust. 10 projektu zostały wyłączone spod orzecznictwa NTA sprawy z dziedziny odbudowy i reorganizacji życia gospodarczego, w których ostateczne zarządzenie lub orzeczenie władzy zostało stronie doręczone przed dniem 1 stycznia 1949 r. oraz uzyskało zatwierdzenie Prezydium KRN, w tym decyzja zatwierdzająca miała zostać przekazana do wiadomości NTA, w terminie do wniesienia przez władzę pozwaną odpowiedzi na skargę⁵⁶⁶.

Jeśli chodzi o ziemie tzw. byłego zaboru pruskiego projekt zgodnie z art. 1 ust. 8 zakładał, że „istniejące na obszarze województw zachodnich orzecznictwo uchwałowe i sporno-administracyjne, przewidziane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (zb. Ust. pr. str. 195), tudzież w innych ustawach specjalnych, znosi się”⁵⁶⁷. Zgodnie z projektem sprawy takie, od czasu wejścia w życie dekretu, miały podlegać w trybie postępowania administracyjnego władzom administracyjnym. Natomiast w zakresie kontynuacji prac NTA ważną normą zawierał art. 6 ust. 9 projektu. Zgodnie z jego treścią w sprawach, w których skargi zostały wniesione do NTA przed dniem 1 września 1939 r., skarżący lub pełnomocnik zostali zobowiązani do złożenia pisemnego oświadczenia, w ciągu roku od daty wznowienia czynności przez NTA. Zgodnie z projektem, w treści pisma należało wskazać, czy skargę w dalszym ciągu popierają, a w razie potwierdzenia, czy żądają

⁵⁶⁴ AAN, Biuro Prezydialne KRN, sygn. 832, k. 2.

⁵⁶⁵ Ibidem, k. 4.

⁵⁶⁶ Ibidem, k. 6.

⁵⁶⁷ Ibidem, k. 5.

przeprowadzenia rozprawy⁵⁶⁸. W razie poparcia, do złożonego oświadczenia, należało dołączyć dwa odpisy skargi z załącznikami. Niezłożenie oświadczenia w terminie oznaczało odstąpienie od skargi, co miało za sobą pociągać umorzenie postępowania. Natomiast zgodnie z art. 3 projektu skargi wniesione przed wejściem w życie niniejszego dekretu, do NTA lub w zakresie kompetencji tego trybunału, podlegały rozpoznaniu. Zarządzenia w sprawie: uruchomienia NTA, oznaczenie jego siedziby oraz wykonanie dekretu o reaktywacji NTA podjąć miał Prezes RM.

W dniu 13 lutego 1946 r. sporządzony został „Wniosek Ministra Administracji Publicznej na Radę Ministrów w sprawie uruchomienia Najwyższego Trybunału Administracyjnego”⁵⁶⁹. Minister stwierdził w nim, że „najrychlejsze wznowienie działalności Trybunału” konieczne jest z następujących powodów:

- 1) funkcjonowanie NTA przewiduje Konstytucja RP z 1921 r. jak i rozporządzenie o NTA z 1932 r., a jego uruchomienia wymaga postulat praworządności;
- 2) instytucja sądownictwa administracyjnego, powołana „jako wyraz nowoczesnych haseł i zdobyczy rewolucyjnych ruchów połowy XIX w.”, trwale wrosła w poczucie prawne społeczeństwa. Bez niej nie jest możliwa skuteczna ochrona praw obywateli przed ich naruszeniem przez administrację. Rady narodowe, które sprawują kontrolę ogólną, nie będą w stanie zastąpić kontroli legalności decyzji administracyjnych pod kątem praw obywatela;
- 3) działalność młodego aparatu administracyjnego potrzebuje właściwej wykładni prawa administracyjnego;
- 4) uruchomienie NTA posiada istotne znaczenie z punktu widzenia działalności Ministerstwa Administracji Publicznej⁵⁷⁰.

Kolejnym znanym projektem, w sprawie powołania sądowej kontroli administracji w okresie powojennym, był projekt dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, opracowany w 1946 r., o którym dyskutowano na konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 11 stycznia 1947 r.⁵⁷¹ Zgodnie z tym projektem miało nastąpić wznowienie działalności NTA przez utworzenie w SN Izb Administracyjnych. Ilość i zakres

⁵⁶⁸ Ibidem, k. 2.

⁵⁶⁹ AAN, URM, sygn. 6/649, k. 100.

⁵⁷⁰ Ibidem, k. 100-102.

⁵⁷¹ AAN, MS, sygn. 4136, k. 166.

czynności Izb miał określać Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu. Do właściwości Izb Administracyjnych SN miały należeć sprawy:

- 1) danin publicznych;
- 2) zaopatrzeń emerytalnych;
- 3) zaopatrzeń inwalidzkich;
- 4) zaopatrzenia osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego, jak „również w walce z wrogami demokratycznego ustroju Polski”;
- 5) ochrony i bezpieczeństwa pracy;
- 6) ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych⁵⁷².

Oprócz tego RM mogła w drodze rozporządzenia rozszerzyć właściwość Izb Administracyjnych SN na inne rodzaje spraw. Do Izb Administracyjnych miano stosować odpowiednio rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o NTA z 1932 r. Projekt był m.in. uzasadniany tym że „sądownictwo administracyjne daje rękojmię tworzenia się stałych zasad prawnych, tj. ugruntowania praworządności i wytoczenia torów dla administracji publicznej przez wykładnię przepisów prawa obowiązującego”⁵⁷³. Jeśli chodzi o organizację i ilość instancji sądownictwa administracyjnego w uzasadnieniu stwierdzono, że „tworzenie instancji niższych sądownictwa administracyjnego jednolicie dla całego obszaru Państwa należy uznać na razie za przedwczesne. Na przeszkodzie temu stoi obok innych momentów także brak dostatecznej ilości sił należycie wykwalifikowanych. Uregulowanie tego zagadnienia wypada odłożyć do czasu skryształizowania się i ustalenia nowych form ustrojowych. Ze względów ustrojowych projekt znosi istniejące na obszarze ziem zachodnich dwustopniowe sądownictwo administracyjne, oparte na przepisach obcych”⁵⁷⁴.

Co jednak interesujące, mimo niewznowienia działalności sądownictwa administracyjnego po drugiej wojnie światowej, różne podmioty próbowały składać skargi w przedwojennym trybie postępowania sądownoadministracyjnego. W dniu 12 listopada 1948 r. Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Józef Polamin wysyłał pismo do Biura Prawnego Prezydium RM, w którym poinformował, że kierownicy podległych jemu Urzędów Prokuraturii Generalnej „na wniosek różnych władz i instytucji państwowych

⁵⁷² Ibidem.

⁵⁷³ Ibidem, k. 171.

⁵⁷⁴ Ibidem, k. 174.

wnoszą skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁵⁷⁵. Stwierdził on, że wnioski zgłaszają głównie Centralne Zarządy Przemysłowe, a sam Oddział Prokuratury Generalnej w Katowicach miał ich wnieść już ponad 200. Głównym celem pisma było jednak pytanie: czy należy, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami z Biurem Prawnym Prezydium RM, wnosić te skargi do Biura do czasu realizacji przez ustawodawcę art. 26 tzw. Małej Konstytucji z 1947 r., czy też zaniechać wnoszenia skarg oraz ich rejestracji⁵⁷⁶. W kontekście art. 26 Ustawy Konstytucyjnej J. Polamin napisał, że przepis ten „uchylając więc milcząco poprzednio obowiązującą ustawę o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, nie daje jednak żadnych wskazówek na okres przejściowy do czasu wydania zapowiadanej przez Konstytucję ustawy”⁵⁷⁷.

W dniu 19 listopada 1948 r. Dyrektor Gabinetu Ministra Sprawiedliwości napisał do Dyrektora Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, że „liczba spraw, wpływających do Ministerstwa, a adresowanych do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, stale wzrasta”⁵⁷⁸, w związku z tym prosił po raz kolejny o zajęcie się tą sprawą. Przedmiotem skarg były najczęściej decyzje dotyczące zobowiązań podatkowych, skierowane przez państwowe i w mniejszym stopniu prywatne podmioty gospodarcze. Departament Ustawodawczy odpowiedział na to pismo w dniu 21 grudnia 1948 r. oraz wskazał, że w dniu 24 listopada 1948 r. odbyła się w Prezydium RM konferencja „w sprawie ustalenia stanu prawnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego i trybu postępowania ze skargami wpływającymi do N. T. A.”. Zgodnie z relacją, na konferencji zarysowała się tendencja do uznania N.T.A. „jako prawnie zniesionego w związku z art. 26 Konstytucji i w związku z tym do zwracania skarg skarżącym z odpowiednim wyjaśnieniem, po ewentualnym zbadaniu skarg w trybie nadzoru. Decyzje ostateczne jeszcze nie zapadły. Na razie wskazanym jest przesyłanie wszystkich skarg do Prezydium Rady Ministrów, w którym już skoncentrowano większą ilość skarg⁵⁷⁹.

Jednocześnie zauważyć należy, że niektóre powojenne akty prawne przewidywały istnienie NTA⁵⁸⁰. Mianowicie w art. 2 ust. 7 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na

⁵⁷⁵ AAN, URM, sygn. 6/650, k. 1.

⁵⁷⁶ Ibidem, k. 1-2. J. Polamin informował w piśmie, że początkowo skargi wysyłano na adres Sądu Najwyższego w Łodzi, ale „w ostatnich miesiącach poczta zwracała te skargi Prokuratury Generalnej z adnotacją, żądającą wskazania dokładnego adresu N.T.A.”.

⁵⁷⁷ Ibidem, k. 2.

⁵⁷⁸ AAN, MS, sygn. 3631, k. 7.

⁵⁷⁹ Ibidem, k. 9.

⁵⁸⁰ M. Nowakowski, *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016, s. 91-92.

własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁵⁸¹ określono, że o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego miał orzekać, właściwy ze względu na rodzaj przedsiębiorstwa, minister, którego orzeczenie było ostateczne i nie ulegało zaskarżeniu do NTA. Również art. 18 dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska⁵⁸² wskazywał, że orzeczenia Głównej Komisji Klasyfikacyjno-Szacunkowej⁵⁸³ były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu do NTA. O NTA była mowa również w dekreście z dnia 11 kwietnia 1947 r. Prawo karne skarbowe⁵⁸⁴. Zgodnie z jego art. 178 rozstrzygnięcia odwoławcze władzy skarbowej oraz rozstrzygnięcia Ministra Skarbu, które wydane były w wykonaniu nadzoru służbowego, miały być ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu do NTA. W związku z tym należy uznać, że ówczesny ustawodawca zakładał możliwość powołania NTA. W szczególności było to związane z właściwością NTA, która była oparta na tzw. klauzuli generalnej.

W AAN w Warszawie, w zespole URM, zachował się protokół z konferencji w Biurze Prawnym Prezydium RM z dnia 24 listopada 1948 r.⁵⁸⁵ Zgodnie z nim, jak wyjaśnił na wstępie przewodniczący konferencji, została ona zwołana właśnie na wniosek pisma J. Polamina z dnia 12 listopada 1948 r. O zwołanie konferencji Prezydium RM zwróciło się do poszczególnych ministrów w dniu 15 listopada 1948 r.⁵⁸⁶ Jako pierwszy wystąpił z referatem Z. Kecka, jako przedstawiciel Prezydium RM⁵⁸⁷. Zwrócił on uwagę, że w okresie do uchwalenia Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. „(...) Rząd stał na stanowisku, iż N. T. A. istnieje, gdyż formalnie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r o N.T.A. nie zostało uchylone żadnym przepisem bezpośrednio lub pośrednio”⁵⁸⁸. N.T.A. dotyczyła również ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Mimo, że N.T.A. nie rozpatrywał skarg, to „w ograniczonym zakresie był czynny przy Sądzie Najwyższym w Łodzi”, gdzie jego zadania dotyczyły przyjmowania skarg oraz ich rejestracji, a pobory sędziów były realizowane z budżetu

⁵⁸¹ Dz. U. Nr 3, poz. 17.

⁵⁸² Dz.U. Nr 71, poz. 389.

⁵⁸³ W myśl dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. Główna Komisja Klasyfikacyjno- Szacunkowa była władzą właściwą do orzekania w sprawach dotyczących przekazywania przez państwo mienia nierolniczego na obszarze tzw. Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska.

⁵⁸⁴ Dz. U. Nr 32, poz. 140.

⁵⁸⁵ AAN, URM, sygn. 6/650, k. 6

⁵⁸⁶ Ibidem, k. 3-4.

⁵⁸⁷ Ibidem, k. 6. Referat został dołączony do protokołu z konferencji.

⁵⁸⁸ Ibidem, k. 8.

Prezydium Rady Ministrów⁵⁸⁹. Ponadto Z. Kecka zwracał uwagę, że nie mają racji zwolennicy tezy, że art. 28 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych wykluczył możliwość działalności N.T.A. Autor referatu zwracał uwagę, że zwrot „kontrola legalności działalności” w myśl tej ustawy oznacza, że „Terenowe rady narodowe sprawujące kontrolę, czy to z urzędu, czy na skutek skargi strony, która czuje się pokrzywdzoną, mają prawo do żądania od władz wyjaśnień, do zwracania im uwagi na ich niewłaściwe postępowanie ze stanowiska legalności lub celowości, mogą w tych sprawach zwracać się do władz przełożonych nad urzędem, którego działalność kwestionują, lecz nie mogą bezpośrednio orzekać o poszczególnych aktach administracyjnych, zmieniając lub uchylając je”⁵⁹⁰.

Jeśli chodzi o stan prawny po wejściu w życie Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r., to zdaniem Z. Kecka „Prezydium Rady Ministrów stoi na stanowisku, że N. T. A. nie istnieje wobec art. 26 Ustawy Konstytucyjnej. Sędziowie zostali w b. roku przniesieni w stan spoczynku, akta i skargi znajdują się od lipca b.r. w Prezydium Rady Ministrów”⁵⁹¹. W przypadku już wniesionych skarg lub tych, które nadal były wnoszone przez osoby prywatne, Z. Keck proponował, żeby „(...) skargi te traktować jako wnioski stron o uchylenie lub zmianę decyzji z urzędu i aby skierować je do właściwej władzy naczelnej celem rozpatrzenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym dla wniosków o uchylenie lub zmianę decyzji z urzędu”⁵⁹². Warto zaznaczyć, że według Z. Kecka w okresie 1945-1948 r. do NTA wniesiono ogółem 549 skarg⁵⁹³.

W czasie konferencji przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości wyraził pogląd, że w myśl art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. N.T.A. uważa się za zniesione. Przedstawiciel Ministerstwa Administracji Publicznej wyraził zaś pogląd, że w ówczesnym stanie prawnym, „gdy nie można ustalić czy i w jaki sposób wykonany zostanie art. 26 Ustawy Konstytucyjnej należy wydać osobną ustawę o zawieszeniu prawa wnoszenia skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego”⁵⁹⁴.

Konsekwencją konferencji w Prezydium RM było opracowanie projektu Uchwały Rady Ministrów, która miała dotyczyć wykładni art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego

⁵⁸⁹ Ibidem.

⁵⁹⁰ Ibidem, k. 9.

⁵⁹¹ Ibidem, k. 10.

⁵⁹² Ibidem, k. 12.

⁵⁹³ Ibidem, k. 11.

⁵⁹⁴ Ibidem.

1947 r.⁵⁹⁵. Na wstępie projektu uchwały stwierdzono, że ustawa o której mowa w art. 26 Małej Konstytucji z 1947 r., określająca tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracji publicznej, „nie została dotychczas wydana”⁵⁹⁶. W związku z tym w Uchwale wskazano, że „w takim stanie prawnym nie można od orzeczeń wydanych ostatecznie w toku instancji administracyjnych wnosić skarg do sądów administracyjnych”, a orzeczenia takie są prawomocne zgodnie z art. 73 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym⁵⁹⁷. Podkreślano jednak, że mimo takiego stanu prawnego, w którym brak jest możliwości zaskarżenia legalności decyzji administracyjnych, wnoszone są skargi do NTA⁵⁹⁸. Aby temu zapobiec RM uchwalić miała następujące działania:

1) zobowiązać Ministra Administracji Publicznej oraz Ministra Ziem Odzyskanych, aby w porozumieniu z pozostałymi ministrami wydali na podstawie art. 122 Prawa o postępowaniu administracyjnym tzw. zarządzenie wyjaśniające mówiące o tym, że do czasu realizacji postanowień art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. „wszystkie orzeczenia wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne”⁵⁹⁹;

2) zobowiązać Ministra Administracji Publicznej, Ministra Skarbu oraz Ministra Ziem Odzyskanych, aby wydali na podstawie art. 170 Prawa o postępowaniu podatkowym tzw. zarządzenie wyjaśniające mówiące o tym, że do czasu realizacji postanowień z art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. wszystkie orzeczenia władz skarbowych wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne;

3) „zlecić Ministrowi Skarbu spowodowanie wydania przez Prezesa Prokuraturii Generalnej RP zarządzenia”⁶⁰⁰, aby zaniechała ona wnoszenia skarg do NTA i odmawiała urzędowi, instytucjom i przedsiębiorstwom państwowym opracowania i wnoszenia takich skarg;

4) traktować skargi, które wpłynęły do NTA lub które „w przyszłości wpłyną”, jako wnioski strony o uchylenie lub zmianę decyzji z urzędu, które Prezydium RM przekaże właściwym ministrom celem załatwienia w trybie art. 99-102 Prawa o postępowaniu

⁵⁹⁵ AAN, URM, sygn. 6/650, k. 14.

⁵⁹⁶ Ibidem.

⁵⁹⁷ Ibidem.

⁵⁹⁸ Ibidem. Skargi do NTA wnoszone miały być na adres SN lub Prezydium RM.

⁵⁹⁹ Ibidem, k. 14.

⁶⁰⁰ Ibidem.

administracyjnym lub art. 160-162 Prawa o postępowaniu podatkowym⁶⁰¹. Projekt uchwały RM kończył się punktem, zgodnie z którym treść uchwały w żaden sposób nie miała dotyczyć skarg rozpatrywanych przez sądy ubezpieczeń społecznych na decyzje instytucji społecznych⁶⁰².

Istotnym dokumentem, dotyczącym powołania NTA po drugiej wojnie światowej, było pismo Dyrektora Komitetu Ekonomicznego RM Stefana Rozmaryna do Biura Prawnego Prezydium RM z końca listopada 1948 r.⁶⁰³ W piśmie tym S. Rozmaryn stwierdził, że całkowicie akceptuje stanowisko zgodnie z którym NTA nie istnieje nie tylko *de facto*, ale i *de iure*⁶⁰⁴. Podkreślił on przy tym, że stanowisko takie prezentował w nauce od lutego 1947 r. W związku z tym S. Rozmaryn uważał za niecelowe wydawanie specjalnej uchwały RM w zakresie wykładni art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. Ponadto uważał on, że konsekwencją nieistnienia NTA powinno być zwrócenie przez Prezydium RM skarg osobom, które je wniosły wraz z zawiadomieniem, że Trybunał nie działa. W tym kontekście S. Rozmaryn napisał, że: „ (...) po rozesłaniu takich pism skargi przestaną napływać”⁶⁰⁵.

Wszystkie wyżej opisane postulaty, jak i prace legislacyjne, nie wpłynęły na powołanie sądownictwa administracyjnego w Polsce powojennej. Po chwilowym okresie względnego liberalizmu nastąpił okres silnych represji ze strony wzmacniającego się aparatu komunistycznego. Analizując powojenne rozwiązania legislacyjne, w tym dyskusje oraz konkretne projekty, powstają pytania: czy o niepowołaniu sądownictwa administracyjnego zadecydowały kwestie ideologiczne⁶⁰⁶, czy też kontrola administracji państwowej przez sądownictwo administracyjne, nie mieściła się w ramach nowego ustroju państwa, opartego na zasadach „praworządności ludowej”⁶⁰⁷ oraz jednolitej władzy państwowej, a może zadecydowały o tym przeprowadzane reformy polityczno-społeczno-gospodarczych⁶⁰⁸ na

⁶⁰¹ Ibidem, k. 14-15.

⁶⁰² Ibidem, k. 15.

⁶⁰³ AAN, URM, sygn. 6/650, k. 13. Z powodu nieczytelności jego oznaczenia, uznać należy, że zostało ono wysłane w dniu 24 lub 29 listopada 1948 r.

⁶⁰⁴ Ibidem.

⁶⁰⁵ Ibidem.

⁶⁰⁶ Zob. Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1, s. 26; Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 2.

⁶⁰⁷ *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4-9 lipca 1953 r.*, Tom I, Warszawa 1954, s. 337.

⁶⁰⁸ Zob. R. Jastrzębski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, t. LXX, z. 1, s. 122; A. Machnikowska, *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2012, nr 3, s. 78-79; A. Machnikowska, *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944-1950*, „*Zeszyty Prawnicze*” 2011, nr 2, t. 11, s. 262-263; P. Makarzec, *Geneza sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *X lat funkcjonowania*

czele z reformą rolną⁶⁰⁹ oraz nacjonalizacją⁶¹⁰. W związku z tym R. Jastrzębski napisał, że „wznowienie działalności NTA czy Trybunału Kompetencyjnego spowodowałyby zahamowanie ówczesnych zmian gospodarczo-społecznych. Należy bowiem stwierdzić, że wprowadzone na podstawie dekretów reformy o charakterze radykalnym miały na celu przebudowę nie tylko ustroju państwowego, ale przede wszystkim ówczesnej struktury społeczeństwa polskiego”⁶¹¹. Ponadto R. Jastrzębski zwracał uwagę, że w kontekście głębokich zmian ustrojowych, zwłaszcza po 1952 r., powołanie NTA czy Trybunału Kompetencyjnego byłoby „zbędnym balastem dla kształtującego się ustroju państwowego”⁶¹². Warto zaznaczyć, że reforma rolna od 1944 r. odbywała się w trybie administracyjnym⁶¹³ i główną rolę odgrywali w niej pełnomocnicy Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych oraz organy z nimi współdziałające (tzw. gminne komisje reformy rolnej, komisje podziału ziemi, komitety folwarczne), w tym ostateczne środki prawne od ich decyzji rozpatrywały organy administracji w postaci powiatowych lub wojewódzkich urzędów ziemskich⁶¹⁴. Poza tym Antoni Bromer za przyczyny zaniechania powołania sądownictwa administracyjnego, oprócz „wpływu zasadniczych przeobrażeń ustrojowych”, uznał również ówczesne trudności kadrowe w administracji i sądownictwie⁶¹⁵.

U schyłku PRL Zdzisław Misztal, charakteryzując powojenną sytuację polityczną, stwierdził, że: „Tworzenie ludowego aparatu władzy państwowej stanowiło złożony proces, przebiegający w warunkach toczącej się wojny i wewnętrznej walki klasowo-politycznej.

dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce- wnioski de lege lata i de lege ferenda, red. nauk. Jarosław Czerw, Agnieszka Żywicka, Lublin 2014, s. 204.

⁶⁰⁹ Zob. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. Nr 4, poz. 17.

⁶¹⁰ Zob. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz.U. Nr 3, poz. 17.

⁶¹¹ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 155.

⁶¹² R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny po II wojnie światowej. O projekcie dekretu z 1947*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, 3, s. 371.

⁶¹³ R. Jastrzębski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, t. LXX, z. 1, s. 134-136. Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Łódź-Warszawa 1962; Ł. Skarżyński, *Dekret PKWN o reformie rolnej 1944 r. na przykładzie północnego Mazowsza – ziemia pultuska*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, t. XV, z. 1, s. 135-143; A. Herman, *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, Warszawa 2010; H. Słabek, *Reforma rolna*, [w:] *Gospodarka Polski Ludowej 1944-1955*, pod red. J. Kalińskiego i Z. Landaua, Warszawa 1974, s. 41; J. Paliwoda, *Rozgraniczenie zakresu działania organów administracyjnych i zakresu działania sądów w przebudowie ustroju rolnego*, SP 1964, z. 4, s. 96-97.

⁶¹⁴ A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, s. 179-180.

⁶¹⁵ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 23.

Władza ludowa stanęła przed wieloma problemami natury politycznej i gospodarczej⁶¹⁶. Dlatego w ramach tej „walki klasowo-politycznej” dążono do wyeliminowania przeciwników nowej władzy ludowej. Zwrócił na to uwagę Władysław Zamkowski, stwierdzając, że w latach 1944-1948 w Polsce „toczyła się walka w skali makrospołecznej o to, która z klas społecznych stanie się kierowniczą siłą społeczną, to znaczy, jaki program społeczny stanie się wytyczną rozwoju naszego państwa i która ze zwalczających się ideologii zwycięży”⁶¹⁷. W opinii W. Zamowskiego długotrwała i skomplikowana walka polityczna doprowadziła z jednej strony do tego, że klasa robotnicza ugruntowała sobie „przywództwo społeczne”, a z drugiej strony przyczyniła się do „zaaprobowania przez większość społeczeństwa programu przeobrażeń społecznych”⁶¹⁸.

Oczywiście owo „zaaprobowanie” nie nastąpiło dobrowolnie, ale w wyniku polityki faktów dokonanych oraz przymusowo. Dlatego też koncepcja istnienia i realne funkcjonowanie niezależnego organu, który kontrolowałby stosowanie prawa przez organy władzy państwowej wydawał się niecelowy, a nawet szkodliwy w procesie niszczenia tego co pozostało po II Rzeczypospolitej. W związku z tym czynnik ideologiczny, dotyczący nowego pojęcia praworządności, i fakt rewolucyjnych zmian społecznych, zadecydowały również o niepowołaniu sądownictwa administracyjnego po 1944 r. Pewną wskazówką może być wypowiedź Stanisława Ehrlicha, który stwierdził, że „W dobie wielkich przemian prawo podąża za nimi”⁶¹⁹. I chyba prawo i cały proces legislacyjny tego okresu podążały za tymi zmianami, a powołanie sądownictwa administracyjnego nie było priorytetem, a raczej przeszkodą dla kształtującego się ustroju państwowego. Warto zaznaczyć, że od 1947-1948 r. rozpoczął się proces stalinizacji ustroju państwa polskiego. Jednym z jego głównych przejawów były działania władz zmierzające do całkowitego podporządkowania sobie sądownictwa⁶²⁰. Zwróciła na to uwagę Elżbieta Romanowska stwierdzając, że: „Krytyka sądownictwa powszechnego nasiliła się po 1948 r. Sądownictwo powszechne krytykowano nie tylko na łamach czasopism, ale także w dokumentach partyjnych. Podnoszona była

⁶¹⁶ Z. Misztal, *U progu Polski Ludowej 1944-1945: udział wojska w tworzeniu administracji i odbudowie gospodarki narodowej*, Warszawa 1987, s. 18.

⁶¹⁷ W. Zamkowski, *Dyktatura, suwerenność, demokracja. Podstawowe, teoretyczne problemy struktury i funkcjonowania władzy państwowej w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 71.

⁶¹⁸ Ibidem.

⁶¹⁹ S. Ehrlich, *Zagadnienie praworządności*, PiP 1946, z. 9-10, s. 40. Sądownictwo administracyjne S. Ehrlich określał jako „twór liberalnego mieszczaństwa”, a także zwracał uwagę na to, że z racji znacznego obciążenia przedwojenny NTA „nie podołał zadaniom obliczonym na siły całego systemu sądownictwa administracyjnego”.

⁶²⁰ Zob. G. Jakubowski, *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944-1950*, Warszawa 2002, s. 275; P. Kładoczny, *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944-1956). Prawna analiza kategorii przestępstw przeciwko państwu*, Warszawa 2004, s. 376; P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945-1954. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002, s. 38-39.

kwestia radykalnej zmiany powszechnego wymiaru sprawiedliwości”⁶²¹. Przykładem tego była działalność Pierwszego Prokuratora Najwyższego Trybunału Narodowego Stefana Kurowskiego, który krytykował zbyt powolne przeprowadzanie zmian przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 1944-1948 r.⁶²² W wydanej w 1951 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości broszurze radzieccy prawnicy *expressis verbis* stwierdzali, że: „W krajach nowej demokracji (w Bułgarii, Albanii, Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i Rumunii) nowe, ludowe sądy utworzone zostały przede wszystkim dla ukarania przestępców wojennych, niemieckich i włoskich faszystów oraz ich współników, dla ukarania zdrajców swego narodu, do prowadzenia walki z agentami obcych wywiadów-szpiegami, dywersantami, terrorystami. Potem dopiero rozpoczęto przekształcanie całego systemu sądowego na nowych, demokratycznych zasadach”⁶²³. W związku z tym sądy miały realizować „ludowy wymiar sprawiedliwości”, zgodnie z „marksistowsko-leninowską nauką o państwie”, a także odciąć się od „przedwrześnieowego wymiaru sprawiedliwości”⁶²⁴.

Na naruszenia praworządności przez organy bezpieczeństwa i prokuratury, w związku ze swoim zatrzymaniem w czasie Sejmu Ustawodawczego, zwrócił uwagę Władysław Gomułka⁶²⁵. W takim więc układzie nie było absolutnie miejsca na powołanie, odrębnego od aparatu administracyjnego, sądownictwa, które kontrolowałoby jego działalność. W ustroju stalinowskim, będącym, według Jerzego Sommera ustrojem totalitarnym i zarazem sprzecznym z nauką Karola Marksa, miała nastąpić całkowita negacja praw obywatelskich i samodzielnej pozycji jednostki w systemie politycznym⁶²⁶. W systemie takim nie mógł więc istnieć żaden chociażby pośrednio niezależny organ, który sprawowałby kontrolę nad administracją, jednocześnie zapewniający ochronę praw obywateli przed jej działaniami. Dlatego też wstrzymano wszelkie prace i dyskusje nad sprawą powołania sądownictwa

⁶²¹ E. Romanowska, *Przekształcenia w powszechnym wymiarze sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1956*, CPH 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 49.

⁶²² Ibidem.

⁶²³ D.S. Kariew, B.A. Gałkin, *Demokratyczne podstawy organizacji i działalności sądu radzieckiego*, Warszawa 1951, s. 12. Warto w tym kontekście dodać, że D.S. Kariew jeszcze w 1948 r. tzw. państw demokracji ludowej nie zaliczał do państw socjalistycznych, co miało dowodzić niepełność zmian rewolucyjnych, które rozpoczęły się w nich w 1944 r. Zob. T. Langer, *Formy państwa socjalistycznego. Studium z teorii państwa i prawa*, Poznań 1972, s. 183-184.

⁶²⁴ Zob. L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, s. 196.

⁶²⁵ W. Gomułka, *Pamiętniki. Tom I*, red. nauk. A. Werblan, Warszawa 1994, s. 124-125.

⁶²⁶ J. Sommer, *Obywatel i władza. Stare i nowe gwarancje praw i wolności obywatelskich w Polsce w latach osiemdziesiątych*, [w:] *System polityczny PRL po 13 grudnia 1981 roku (wybrane problemy)*, pod red. A. Antoszewskiego i J. Sommera, Wrocław-Kalisz 1989, s. 104.

administracyjnego w powojennej Polsce. Reformy polskiego sądownictwa z lat 1949-1950 nie poruszały już w żaden sposób sprawy sądowej kontroli administracji państwowej⁶²⁷.

Dlatego został powołany ogólny nadzór prokuratorski⁶²⁸ nad administracją, na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁶²⁹. Zgodnie z art. 10 ustawy akty lub inne czynności władz i urzędów, instytucji oraz jednostek gospodarki uspołecznionej, sprzeczne z przepisami prawa lub instrukcjami oraz wytycznymi władz zwierzchnich, ulegały zaskarżeniu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej, co nie wstrzymywało wykonania zaskarżonych czynności. Komentując wejście w życie ustawy o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej z 1950 r. S. Rozmaryn stwierdził, że „kontrola legalności podniesiona została dzięki tej ustawie na nowy, wyższy poziom”⁶³⁰.

Nowym etapem organizacji administracji w terenie było wejście w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁶³¹. Ustawa ta likwidowała samorząd terytorialny. W związku z tym rady narodowe były terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach. Z punktu widzenia uprawnień w zakresie kontroli działalności administracji państwowej istotne znaczenie miał art. 6 tej ustawy, zgodnie z nim rady narodowe:

- 1) wykonywały kontrolę społeczną działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji;
- 2) czuwały nad przestrzeganiem praworządności demokratycznej;
- 3) ochraniały własność społeczną i prawa obywateli.

Z kolei art. 11 ustawy stanowił, że rady narodowe powołują dla poszczególnych dziedzin swojej działalności tzw. komisje stałe, które z ramienia rady wykonują nadzór nad działalnością jej organów, a także mają sprawować kontrolę społeczną, przy jednoczesnym

⁶²⁷ Zob. M. Waligórski, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 1952, s. 106-120; A. Murzynowski, J. Rezler, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1970. Ustawodawstwo, organizacja i działalność*, Warszawa 1972, s. 27-40.

⁶²⁸ M. Nowakowski, *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa, prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi*, red. St. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012, s. 163.

⁶²⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 346. Zob. M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950-1967*, Białystok 2006; M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950-1967*, CPH 2005, z. 2, s. 203-224.

⁶³⁰ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 543.

⁶³¹ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

„utrzymaniu stałej i ścisłej więzi z masami pracującymi”. Jednak kluczową rolę w zakresie prawnoustrojowej pozycji rad narodowych miały zajmować ich prezydium jako organy wykonawcze i zarządzające. Prezydium miały charakter kolegialny oraz były wybierane przez rady. Zgodnie z art. 16 ustawy miały sprawować one, na podległym sobie terenie, wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej w ramach obowiązujących przepisów. Samo prezydium dzieliło się z kolei na wydziały, które miały wykonywać sprawy należące do właściwości rad. W związku z tym podporządkowane miały być one radzie narodowej i jej prezydium, a rzeczowo właściwemu wydziałowi prezydium rady narodowej wyższego stopnia. W przeciwieństwie do regulacji o radach narodowych z 1944 r. nie było mowy w ustawie z 1950 r. o kontroli z punktu widzenia legalności. Mowa była wyłącznie o niezdefiniowanej „kontrolu społecznej”, która miała być wykonywana przez komisje stałe rady narodowej. Co jednak istotne, postanowienia ustawy z 1950 r. wprowadziły w rzeczywistości tzw. samokontrolę, gdyż to komisje stałe mogły kontrolować działalność organów danej rady, czyli prezydium i jego wydziałów. Obok tzw. samokontroli, w ramach działań rady, ustawa z 1950 r. przewidywała zwierzchni nadzór nad radami narodowymi, sprawowany przez Radę Państwa. Zgodnie bowiem z art. 27 ustawy z 1950 r. Radzie Państwa przysługiwało uprawnienie do rozwiązania rady narodowej i zarządzenia do niej wyborów, w przypadku gdy dana rada swoją działalnością „naruszała przepisy prawa lub zasadniczą linię polityki Państwa albo nie wykonywała swoich zadań”. W rzeczywistości, mimo stworzenia określonych mechanizmów kontroli w ramach tworzonego aparatu administracyjno-ustrojowego rad narodowych, nie powołano specjalnego mechanizmu ochrony praw jednostki przed nielegalnymi działaniami organów administracji państwowej.

Omawiając pozycję ustrojową rad narodowych na początku lat 50. XX w. należy wspomnieć również o ustawie z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym⁶³². Na mocy tej ustawy rady narodowe oraz ich organy, a mianowicie kolegia przy prezidiach rad narodowych, przejęły orzecznictwo w sprawach karno-administracyjnych.⁶³³ Celem wydania tego aktu było zerwanie więzi między orzecznictwem w tych sprawach a wymiarem sprawiedliwości⁶³⁴, co stanowiło kolejny wyraz dążenia ówczesnych władz do wzmacniania budowanego na wzór radziecki aparatu

⁶³² Dz. U. Nr 66, poz. 454.

⁶³³ Zob. M. Łysko, *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski. Ludowej*, „Komunizm: system – ludzie – dokumentacja” 2013, z. 2, s. 159; M. Łysko, *Polityczne uwarunkowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, SzDPiPP 2014, t. 17, s. 211-212.

⁶³⁴ M. Łysko, *Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3, s. 277-278.

administracyjnego w stosunku do sądownictwa. Kolegia mimo, że zgodnie z ustawą rozstrzygać miały sprawy sporne, służyły jako instrument wspierania administracji⁶³⁵. M. Łysko stwierdził, że: „Kolegia miały aktywnie współdziałać z terenową administracją państwową w procesie organizowania życia społecznego i gospodarczego, w tym zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Stąd też najważniejszym zadaniem postawionym przed orzecznictwem karno-administracyjnym było wspieranie realizacji przez rolników indywidualnych dostaw obowiązkowych płodów rolnych⁶³⁶. Kolegia stanowiły narzędzie do przeprowadzania socjalistycznych przeobrażeń gospodarczych, szczególnie w rolnictwie. Ich powołanie oraz działalność stanowią kolejny dowód na to jak trudne byłoby dla ówczesnych władz Polski Ludowej funkcjonowanie w miarę niezależnej kontroli administracji.

2.2.2 Koncepcje powołania sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1970

Śmierć Józefa Stalina w marcu 1953 r., a następnie przejście władzy w ZSRR przez Nikitę Chruszczowa oraz ogłoszony przez niego na XX Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego referat, rozpoczęły okres tzw. odwilży i odejścia od państwa totalitarnego, opartego na kulcie jednostki. Zmiany te objęły inne państwa socjalistyczne, w tym PRL⁶³⁷. W październiku 1956 r. I Sekretarzem KC PZPR został Władysław Gomułka⁶³⁸. Zdaniem Andrzeja Werblana W. Gomułka w tym okresie, że „W polityce wewnętrznej po pewnych wahaniach wybrał model maksymalnego ograniczenia represji policyjno-sądowych, znacznej liberalizacji pozapolitycznej, a bardzo ostrożnej (ograniczonej do środowisk katolickich) demokracji pluralistycznej. Czyli: więcej wolności od państwa, a tylko ślady politycznego pluralizmu w państwie”⁶³⁹. Jedną z takich sfer, które miały skorzystać na „większej wolności od państwa” miała być nauka⁶⁴⁰. W takich właśnie warunkach rozpoczęła się w PRL debata o stanie praworządności socjalistycznej, w tym wymiaru

⁶³⁵ Ibidem, s. 280.

⁶³⁶ Ibidem.

⁶³⁷ Zob. A. Skrzypek, *Związek Radziecki wobec wydarzeń 1956 roku w Polsce*, [w:] *Październik 1956 roku. Początek erozji systemu*, praca zbiorowa pod red. A. Jabłonowskiego, S. Stęпки, Pułtusk 2007, s. 205-206; Z. Rykowski, W. Władyka, *Polska próba. Październik '56*, Kraków 1989, s. 140 i n.; A. Burda, *Przymrozki i odwilże. Wspomnienia z lat 1945-1957*, Lublin 1987, s. 300.

⁶³⁸ Zob. A. Prażmowska, *Władysław Gomułka*, Warszawa 2016, s. 176-198; P. Gajdziński, *Gomułka. Dyktatura ciemniaków*, Poznań 2017, s. 166-174; J. Boruń, *PZPR- Październik 1956 r.*, [w:] *Październik '56*, Warszawa 1987, s. 63-75.

⁶³⁹ A. Werblan, *Władysław Gomułka i jego epoka*, [w:] *Władysław Gomułka i jego epoka*, praca zbiorowa pod red. E. Salwa- Syzdek i T. Kaczmarka, Warszawa 2005, s. 19.

⁶⁴⁰ Ibidem. A. Werblan precyzuje przy tym, że najwięcej na 1956 r. skorzystały dziedziny nauki i kultury, w których nie wykazywano ambicji politycznych.

sprawiedliwości)⁶⁴¹, oraz możliwej jego sanacji, czego następstwem była dyskusja o tym, czy należy powoływać sądową kontrolę administracji.

Po XX Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego ukazał się na łamach „Państwa i Prawa” artykuł, którego autorzy stwierdzili, że „Postępując monokratyzm i podtrzymywany przezeń kult nieomylnego autorytetu, domagając się całkowitego urzeczywistnienia praworządności ludowej i respektowania konstytucyjnie zagwarantowanych praw obywateli, nadać musimy nowy sens takim pojęciom jak ludowładztwo, dogmatyzm, swoboda krytyki”⁶⁴². Ponadto Autorzy zwrócili uwagę, że błędem był ścisły związek między prawem a polityką polegający na tym, że w praktyce występowało najczęściej jednostronne podporządkowanie prawa polityce⁶⁴³. Definiując zasadę praworządności socjalistycznej oraz określając jej podstawową rolę w państwie socjalistycznym Gustaw Auscaler uznał, że „cele socjalistyczne mogą być osiągnęte nie przez jakąś rzekomo wolną od prawa politykę, a jedynie poprzez prawo (tam oczywiście, gdzie regulowanie prawne jest konieczne)”⁶⁴⁴. Wynikało to z faktu, że prawo w PRL stanowiło wyraz interesów i woli ludu pracującego. Dlatego według G. Auscalera prowadzenie polityki w stylu „cel uświęca środki” z jednoczesnym naruszeniem prawa oznaczało, że polityka taka nie miała nic wspólnego z socjalizmem⁶⁴⁵. Zwracał on również uwagę na to, że „nie można chyba pominąć przy ujęciu praworządności tego zasadniczego faktu, że praworządność obejmuje również gwarancję i ochronę przez państwo praw i interesów obywateli”⁶⁴⁶.

W związku z tym w 1956 r. Stanisław Erlich stwierdził, że: „Uważaliśmy po trosze, że stworzenie podstawowych przesłanek ustroju socjalistycznego niejako automatycznie powoduje coraz mocniejsze zakorzenienie się praworządności. Według tych poglądów ustroj socjalistyczny niejako samorzutnie tworzy praworządność, jak drzewo rodzi owoce”⁶⁴⁷. W ten sposób S. Erlich dokonał niejako samokrytyki, uznając, że istnienie i rozwój ustroju socjalistycznego stanowi główną przesłankę zapewniającą realny stan praworządności w państwie. Dlatego zdaniem Zygmunta Izdebskiego „Obecnie trzeba dać w pojęciu praworządności wyraz walki z tendencjami absolutystycznymi w okresie faszyzacji państwa

⁶⁴¹ D. Maksimiuk, *Rozliczanie stalinizmu na fali „odwilży” 1956 r. Dokumenty archiwalne dotyczące odpowiedzialności sędziów i prokuratorów wojskowych z łamanie praworządności w latach 1948-1954*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2010, tom IX, pod. red. A. Lityńskiego i P. Fiedorczyka, s. 109.

⁶⁴² G. Auscaler, W. Suchecki, *Po XX Zjeździe KPZR*, PiP 1956, z. 4, s. 2.

⁶⁴³ Ibidem, s. 3.

⁶⁴⁴ G. Auscaler, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, PiP 1956, z. 5-6, s. 831.

⁶⁴⁵ Ibidem.

⁶⁴⁶ Ibidem, s. 831-832.

⁶⁴⁷ S. Erlich, *Praworządność*, Sejm, Warszawa 1956, s. 25.

burżuazyjnego, oraz w okresie budownictwa socjalistycznego⁶⁴⁸. Wynika z tego, że dyskusja o praworządności, prowadzona w warunkach ustroju socjalistycznego zaczęła być jednym z głównych tematów wśród polskich prawników, czego wyrazem było m.in. powstanie dwutygodnika prawnospołecznego „Prawo i Życie”⁶⁴⁹. Warto zaznaczyć, że sądowa kontrola administracji w ówczesnym państwie polskim była właśnie takim tematem.

Zmiany w 1956 r. rozpoczęły szeroką dyskusję oraz prace koncepcyjne w zakresie reformy ustroju PRL⁶⁵⁰. W związku z tym rozważano m.in. powołanie NIK, drugiej izby parlamentu, instytucji prezydenta, Trybunału Stanu, sądownictwa konstytucyjnego⁶⁵¹ oraz sądownictwa administracyjnego⁶⁵². Na łamach „Prawa i Życia” z dnia 15 lipca 1956 r. Prezydium Zarządu Głównego ZPP zaprezentowało tezy, dotyczące „rozszerzenia udziału organów wymiaru sprawiedliwości w kontroli praworządności działania administracji”⁶⁵³. Istotne było to, że uznano konieczność tworzenia sądowej kontroli administracji, jako elementu budowy ustroju socjalistycznego. Zgodnie z drugą tezą Prezydium Zarządu Głównego ZPP postulowało, że „Rozpatrywanie skarg na decyzje organów administracji zleca się sądom powszechnym. Sprawy tego rodzaju rozpoznawane będą w osobowych Wydziałach oraz Izbie do spraw administracyjnych Sądu Najwyższego. Rozważenia wymaga możliwość utworzenia w dalszej perspektywie terenowych sądów szczególnych dla spraw administracyjnych”⁶⁵⁴.

Niemal natychmiast po tym wystąpieniu Zarządu Głównego ZPP rozpoczęła się dyskusja przedstawicieli administracji⁶⁵⁵ i doktryny o reaktywacji i kierunkach rozwoju sądowej kontroli administracji w Polsce. Jako jeden z pierwszych przedstawicieli doktryny, z konkretnymi rozwiązaniami oraz zwracając uwagę na konieczność powołania sądowej kontroli administracji, wystąpił Józef Litwin⁶⁵⁶. Postulował on, że: „Budowę sądownictwa administracyjnego należałoby przeprowadzić w dwóch etapach: etapem pierwszym byłoby

⁶⁴⁸ Z. Izdebski, *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, PiP 1957, z. 3, s. 454-455.

⁶⁴⁹ K. Żochowski, *Zagadnienie praworządności na łamach „Prawa i Życia” w 1956 roku*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2014, t. XIII, z. 1, s. 280-281.

⁶⁵⁰ Zob. L. Mażewski, *Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957*, CPH 2010, t. LXII, z. 1, s. 225-226.

⁶⁵¹ E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych (wykład na prawach rękopisu dla studentów I i II roku prawa studiów dziennych i zaocznych, I roku Studium Administracji)*, Katowice 1982, s. 46.

⁶⁵² L. Mażewski, *Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957*, CPH 2010, t. LXII, z. 1, s. 226-236.

⁶⁵³ PiŻ 1956, nr 6, s. 2.

⁶⁵⁴ Ibidem.

⁶⁵⁵ Zob. J. Kopera, *Kilka uwag o kontroli administracji*, PiŻ 1956, nr 9, s. 2; M. Mazur, *Gdy „wszystko” oznacza „nic”*, PiŻ 1956, nr 10, s. 1; J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 47.

⁶⁵⁶ J. Litwin, *Czas przystąpić do realizacji*, PiŻ 1956, nr 9, s. 2.

równoczesne stworzenie NTA i 6-10 wojewódzkich sądów administracyjnych, z których każdy obejmowałby zasięgiem swej właściwości miejscowej kilka województw. Drugie stadium polegałoby na rozbudowie stopnia niższego w kierunku stworzenia sądu dla każdego województwa⁶⁵⁷. J. Litwin uważał, że nie można dopuścić, jak przed wojną, do powołania jedynie NTA⁶⁵⁸ oraz postulował opracowanie projektu prawa o sądach administracyjnych przez specjalną komisję, złożoną zarówno z teoretyków jak i praktyków prawa, z możliwością poddania publicznej dyskusji tego projektu⁶⁵⁹. W dyskusji o powołaniu sądownictwa administracyjnego po 1956 r. J. Litwin zwrócił uwagę na ważny aspekt aksjologiczny. Uznał on bowiem, że nieprawdą jest, że przedwojenny NTA „był instytucją specyficzną odpowiadającą ustrojowi kapitalistycznemu”, gdyż trybunał ten rozpatrywał wiele spraw w kwestiach inwalidzkich, emerytalnych, uwłaszczeniowych, opieki społecznej itp.⁶⁶⁰ Dlatego uważał on, że instytucja sądownictwa administracyjnego pozostaje nadal „instytucją postępową”⁶⁶¹. Celem takiej argumentacji było zwrócenie uwagi na to, że instytucja, która swoją genezę sięga II Rzeczypospolitej, a więc z państwa o odmiennym ustroju politycznym oraz społeczno-gospodarczym znaleźć może pełne zastosowanie w nowych, socjalistycznych warunkach ustrojowych państwa polskiego.

Inni naukowcy, tacy jak Ludwik Bar i Jerzy Stembrowicz, postulowali powołanie, dostosowanego do warunków polskich, odrębnego od sądownictwa powszechnego, sądownictwa administracyjnego⁶⁶². Uważali oni, że: „Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpatrywałby skargi na akty administracyjne i na bezczynność naczelných organów administracji państwowej, a wojewódzkie sądy administracyjne orzekałyby w sprawie legalności działalności terenowych organów władzy państwowej. Najwyższy Trybunał Administracyjny i wojewódzki sąd administracyjny orzekałyby jednoinstancyjnie. Należałoby przewidzieć prowadzenie przez NTA na wniosek Generalnej Prokuratury nadzwyczajnej rewizji w sprawie rozpoznanej i orzeczonej przez którykolwiek z sądów wojewódzkich. NTA oraz wojewódzki sąd administracyjny składać się powinny z sędziów z wykształceniem

⁶⁵⁷ J. Litwin, *Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury*, NP 1956, nr 10, s. 18.

⁶⁵⁸ *Ibidem*.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, s. 19.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, s. 6.

⁶⁶¹ *Ibidem*.

⁶⁶² L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, PiP 1957, nr 1, s. 108.

prawniczym i z wieloletnią praktyką administracyjną. Należałoby przyjąć, iż NTA i wojewódzkie sądy administracyjne orzekają w zasadzie jednoosobowo⁶⁶³.

Poza tym autorzy niektórych propozycji, dotyczących wprowadzenia sądownictwa administracyjnego, postulowali poddanie sądowej kontroli decyzji wydanych w związku z tzw. swobodnym uznaniem administracyjnym. Zaliczyć do nich należy Władysław Langa i Adam Delorme stwierdzili, którzy stwierdzili, że „(...) sądowa kontrola nad aktami władzy administracyjnej, opartymi na swobodnym uznaniu, powinna bezwzględnie dotyczyć podstaw i granic swobodnego uznania. Zagadnieniem do rozważania jest sprawa, o ile kontrola sądowa mogłaby dotyczyć granic kompetencji rzeczowej władzy administracyjnej, działającej w oparciu o swobodne uznanie, a więc spraw z zakresu tzw. nadużycia władzy. Natomiast kontrola sądowa nie powinna w żadnym wypadku dotyczyć celowości aktów administracyjnych w ogóle, w tym także oczywiście aktów wydanych na podstawie swobodnego uznania⁶⁶⁴. Bardziej ostrożny był E. Iserzon, który uważał, że akty administracyjne wydane na podstawie tzw. swobodnego uznania miały podlegać kontroli sądowej w zakresie, czy granice tego uznania nie zostały przekroczone⁶⁶⁵.

Stanowisko, w dyskusji o konieczności powołania sądowej kontroli administracji, zajął również Jerzy Starościk, który uważał, że tego rodzaju kontrola:

- 1) nie może prowadzić do współadministrowania przez organy wymiaru sprawiedliwości;
- 2) może dotyczyć tylko kwestii zgodności działania administracji z prawem, a nie celowości;
- 3) jest kontrolą tego rodzaju, w której organ kontrolujący składa się z osób, które mogą uchodzić za znawców prawa;
- 4) polega na tym, że organ kontrolujący jest wyposażony w prawną niezawisłość w stosunku do organu administracji⁶⁶⁶.

W związku z tym J. Starościk zaznaczył, że powołania sądowej kontroli administracji nie można odraczać do czasu uporządkowania prawa oraz instytucji ustroju administracyjnego państwa. Zwracał on również uwagę na to, że przyszła kontrola wymiaru

⁶⁶³ Ibidem, s. 118.

⁶⁶⁴ W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania (w związku z projektem wprowadzenia sądowej kontroli administracji)*, PiP 1957, nr 4-5, s. 751.

⁶⁶⁵ E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege lata*, PiP 1958, nr 3, s. 397. Zob. E. Iserzon, *Swobodne uznanie i swobodna ocena*, GA 1946, Nr 2-3.

⁶⁶⁶ J. Starościk, *Kontrola sądowa zabezpieczenia praworządności działania administracji*, PiP 1957, z. 6, s. 1070.

sprawiedliwości nie mogła ograniczać się wyłącznie do ochrony praw podmiotowych jednostki, gdyż „zainteresowanie prawidłowym ułożeniem się stosunków między obywatelem a organem administracyjnym nie jest sprawą samych tylko uczestników stosunku prawno-administracyjnego”⁶⁶⁷. Dlatego prawo skargi na decyzje administracyjne powinni posiadać prokuratorzy, NIK oraz organizacje, „których celem była ochrona interesów i potrzeb człowieka pracy w państwie socjalistycznym”, np. związek zawodowy lub organy stowarzyszeń społecznych⁶⁶⁸. Ponadto J. Starościak był zdania, że sądownictwo administracyjne należy pogodzić z ustrojem socjalistycznym i uzasadniał to tym, że „W tych warunkach mówić, że ono jest nie do pogodzenia z systemem prawa państwa socjalistycznego, oznacza chyba przynajmniej nieliczenie się z faktami, pomijanie doświadczeń innych państw socjalistycznych”⁶⁶⁹. Poza tym Zbigniew Leoński zwracał uwagę, że ogólny nadzór prokuratorski nie może skutecznie zapewnić ochrony obywatelom, tak jak czynić może to sądownictwo administracyjne⁶⁷⁰. Niemniej stwierdził on, że w przypadku reaktywacji sądownictwa administracyjnego, należało „zapewnić w nim również udział prokuratora”⁶⁷¹. Kontrola prokuratorska administracji miała być również wykonywana sprawach, które nie podlegałyby zaskarżeniu do sadu administracyjnego⁶⁷². Kolejny przedstawiciel nauki – Eugeniusz Modliński, w dyskusji dotyczącej powołania sądownictwa administracyjnego, wskazywał, że należy zachować odrębność procedury, w istniejącym sądownictwie administracyjnym, w zakresie sądów ubezpieczeń społecznych, ale nie musi to implikować zachowania odrębności organizacyjnej⁶⁷³.

Następnym etapem prac był projekt pt. „Ustawa o powołaniu sądów do orzekania o zgodności z prawem decyzji administracyjnych”, który został opracowany przez Komisję Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym ZPP⁶⁷⁴. Autorami projektu byli: Ludwik Bar, Emanuel Iserzon, Lidia Krotkiewska, Józef Litwin, Jerzy Starościak oraz Jerzy Stembrowicz⁶⁷⁵. Zgodnie z projektem do orzekania o zgodności decyzji administracyjnych z

⁶⁶⁷ Ibidem, s. 1083.

⁶⁶⁸ Ibidem, s. 1083. Według J. Starościaka koncepcję możliwości złożenia skargi i uczestnictwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym wysunął prof. W. Brzeziński w czasie konferencji Zrzeszenia Prawników Polskich w dniu 12 listopada 1956 r.

⁶⁶⁹ J. Starościak, *Spór z nieujawnionym oponentem*, PiŻ 1956, nr 13, s. 2.

⁶⁷⁰ Z. Leoński, *Nadzór prokuratorski wobec projektów reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, PiP 1957, z. 7-8, s. 87-90.

⁶⁷¹ Ibidem, s. 88.

⁶⁷² Ibidem, s. 90.

⁶⁷³ E. Modliński, *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, PiP 1957, z. 7-8, s. 140.

⁶⁷⁴ Pełna treść projektu w: PiŻ 1957, nr 2, s. 3.

⁶⁷⁵ Ibidem.

prawem miały być powołane: SN i sądy wojewódzkie. W tym też celu w sądach wojewódzkich miały zostać utworzone wydziały sądownictwa administracyjnego, a w SN powołana Izba Sądownictwa Administracyjnego. Izba Sądownictwa Administracyjnego SN miała być właściwa do rozpoznawania spraw, w których decyzja została wydana przez organ naczelny (centralny). Natomiast decyzje wydawane przez organy inne niż naczelne (centralne) podlegały właściwości sądów wojewódzkich (wydziały sądownictwa administracyjnego). Orzeczenia wydawane przez sądy wojewódzkie miały być ostateczne.

Projekt ustawy zawierał definicję legalną decyzji administracyjnej, zgodnie z którą, decyzją w rozumieniu ustawy było oświadczenie woli, mocą którego organ administracji państwowej orzekał o prawach lub obowiązkach konkretnie wskazanej osoby fizycznej, grupy osób lub jednostek gospodarczych. Na równi z decyzjami organów administracji publicznej miały być traktowane decyzje organów samorządu gospodarczego (zawodowego), jak również decyzje organów związków zawodowych i innych organizacji społecznych, wydane przy wykonaniu czynności zleconych im przez państwo. Skargę na decyzję należało wnieść: na piśmie, bezpośrednio do sądu, w ciągu miesiąca od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

W sprawie kompetencji sądownictwa administracyjnego projekt zawierał dwie możliwości. Pierwsza z nich zakładała, że to RM mogła wyłączyć niektóre rodzaje spraw spod orzecznictwa sądowego. Druga zaś dotyczyła wprowadzenia klauzuli enumeratywnej z wybranymi wyłączeniami. Natomiast w kwestii legitymacji procesowej projekt ustawy stwierdzał, że stronami w postępowaniu przed sądem są: skarżący, organ pozwany oraz osoba przypozywana. Prawo wniesienia skargi miało przysługiwać osobie fizycznej, grupie osób lub jednostce gospodarczej mającej zdolność procesową w procesie cywilnym, która twierdzi, że decyzja administracyjna narusza jej prawa. Prawo takie przysługiwać miało również:

- 1) Generalnemu Prokuratorowi PRL i prokuratorowi wojewódzkiemu;
- 2) Prezesowi NIK;
- 3) zarządom głównym organizacji społecznych, w zakresie spraw objętych statutem tych organizacji.

W kolejnym numerze „Prawa i Życia” na pytania, dotyczące prac nowowybranego Sejmu PRL na pierwszej sesji, ówczesna Minister Sprawiedliwości Zofia Wasilkowska, Prokurator Generalny PRL Marian Rybicki, oraz sędzia Zofia Stypułkowska, zgodnie oświadczyli, że Sejm powinien zająć się pracami nad powołaniem sądowej kontroli

administracji⁶⁷⁶. W wywiadzie udzielonym „Prawu i Życiu” z 10 marca 1957 r., Stefan Rozmaryn, przewodniczący zespołu sądownictwa administracyjnego Komisji Kodyfikacyjnej, stwierdził, że: „Może wyda się to paradoksalne, ale uznaliśmy organizacyjne usytuowanie sądownictwa administracyjnego za sprawę drugoplanową. W każdym razie uważamy, że konieczna jest organizacja dwustopniowa: instancji sądowych wojewódzkich (lub międzywojewódzkich) i centralnej. Nie uważaliśmy natomiast za sprawę w tej chwili decydującą, czy będą to sądy powszechne, czy też odrębne sądy administracyjne. Co do składu orzekającego: ze względu na charakter spraw (kontrola zgodności z ustawą), udziału ławników nie uważamy za niezbędny (choć była propozycja, aby zespoły składały się z dwóch sędziów i jednego ławnika). Sprawy nieskomplikowane rozpoznawać mógłby sąd jednoosobowo”⁶⁷⁷. W kwestii zakresu kontroli sądowej S. Rozmaryn natomiast dodał, iż: „Wszyscy jesteśmy zgodni, co do konieczności wprowadzenia klauzuli generalnej poddającej kontroli sądowej wszystkie decyzje administracyjne, które stanowią o indywidualnych prawach i obowiązkach obywateli, z wyłączeniem spraw należących do właściwości innych sądów, arbitrażu i organów dyscyplinarnych. Propozycje wyłączenia pewnych spraw spod kontroli z uwagi na przedmiot, nie znalazły poparcia. Wyłączenie spraw o charakterze masowym, a zarazem mających istotne znaczenie dla warunków bytowych obywateli (np. spraw mieszkaniowych) byłoby zupełnie nieuzasadnione, tym bardziej, że rola sądu, według koncepcji Zespołu, ma polegać tylko na kontroli legalności *sensu stricto*. Odpadłyby więc tym samym sprawy, w których rozstrzygnięcie opiera się na uznaniu albo w których nie chodzi obywatelowi o kontrolę legalności. Poważne rozbieżności poglądów zarysowały się natomiast na tle wyłączenia spod kontroli sądowej tzw. wewnętrznych aktów administracji, tzw. aktów skierowanych przez organy nadrzędne do jednostek organizacyjnych im podległych, w szczególności jednostek gospodarki państwa”⁶⁷⁸.

W materiałach Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, znajdujących się w Archiwum Akt Nowym w Warszawie, można znaleźć „Tezy wstępne w sprawie rozszerzenia udziału organów wymiaru sprawiedliwości w kontroli praworządności działania administracji”⁶⁷⁹, które pochodzą z 1956 r. Tezy te zostały ujęte w 9 punktach i wydaje się, że miały stanowić podstawę przyszłych prac legislacyjnych, dotyczących powołania sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z punktem I Tez do rozpatrywania skarg

⁶⁷⁶ PiŻ 1957, nr 3, s. 1.

⁶⁷⁷ PiŻ 1957, nr 6, s. 2.

⁶⁷⁸ Ibidem.

⁶⁷⁹ ANN, MS, sygn. 3629, k. 2.

na „nielegalne decyzje organów administracji”⁶⁸⁰ miały zostać powołane osobne izby lub wydziały w ramach sądownictwa powszechnego. Wskazano jednocześnie, że „w perspektywie” należy rozważyć wydzielenie sądowej kontroli administracji z sądownictwa powszechnego. W tym punkcie znajdowało się również stwierdzenie, że sędziowie „rozpatrujący sprawy administracji” powinni posiadać odpowiednie przygotowanie oraz kwalifikacje. W punkcie III wskazano, że skargi na nielegalne działanie organów administracji mogłyby być wnoszone po wyczerpaniu środków prawnych w postępowaniu administracyjnym. Punkt V przesądzał o uprawnieniach kasacyjnych mającego powstać sądownictwa oraz wyłączało możliwość orzekania co do istoty sprawy. W punkcie VI wskazano, że należy rozważyć kwestię, czy sądownictwo ma sprawować wyłącznie SN, a dokładnie powołana w nim Izba Administracyjna, czy też powołać odpowiednie wydziały w sądach stopnia wojewódzkiego. Ważne informacje zawierał punkt VII, zgodnie z którym „Istotne znaczenie w rozwiązywaniu przedstawionej sprawy ma zabezpieczenie sądu przed napływem nadmiernej ilości skarg, co zwłaszcza w pierwszym okresie mogłoby uniemożliwić sądom wypełnienie ich zadań”. W związku z tym poddano pod dyskusję dwa możliwe rozstrzygnięcia tego zagadnienia:

- 1) wyłączenie skarg w stosunku do niektórych działań administracji, np. sprawy mieszkaniowe;
- 2) powołanie na szczeblu wojewódzkim „fachowo-prawniczych” komisji kontroli społecznej rad narodowych, które starałyby się wyjaśnić obywatelowi lub organowi administracyjnemu nowe regulacje, dotyczące postępowania sądowoadministracyjnego i za których wyłącznym pośrednictwem byłyby do sądów kierowane skargi obywateli.”⁶⁸¹

W kolejnym punkcie uznano, że wyposażanie sądów powszechnych w kompetencje do sprawowania kontroli decyzji administracyjnych w żaden sposób nie zmniejszy uprawnień Rady Państwa w zakresie ustalania powszechnie obowiązującej interpretacji prawa. Punkt IX natomiast zawierał postulat podjęcia prac nad skodyfikowaniem postępowania, regulującego sądową kontrolę administracji, co oczywiście nie stanowiło warunku uruchomienia samej kontroli.

Kolejnym, z proponowanych po 1956 r. rozwiązań w zakresie wprowadzenia sądowej kontroli administracji, był projekt ustawy (o numerze: K. Kod. 268/1/3-4/98) pt.

⁶⁸⁰ Ibidem.

⁶⁸¹ Ibidem, k. 3.

„Prawo o sądownictwie administracyjnym”⁶⁸², który wpłynął do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 28 stycznia 1958 r. Jego autorzy w uzasadnieniu wskazali, że realizację zasady praworządności, która stanowi podstawę ustroju, zapewnić może wyłącznie wprowadzenie „realnej kontroli legalności decyzji administracyjnych”⁶⁸³. Według nich dotychczasowe formy kontroli okazały się niewystarczające, choć nie oznacza to konieczności ich likwidacji, gdyż państwo socjalistyczne wymaga wielości form kontroli. Kontrola sądowa stanowiłaby „punkt węzłowy całego systemu, mający zapewnić jednolitość i praworządność w stosowaniu norm prawa przez administrację”⁶⁸⁴. Powołali się oni przy tym na ZSRR, gdzie sądy w wielu sprawach wykonywały już kontrolę administracji i inne państwa demokracji ludowej takie jak Jugosławia, która posiadała już sądownictwo administracyjne. Wskazano, że państwa nie posiadające takiej kontroli stanowią na świecie wyjątek.

Sądy administracyjne, zgodnie z art. 1 projektu ustawy, miały zostać powołane do orzekania o legalności decyzji, wydanych przez organy administracji państwowej, a stanowiących o indywidualnych uprawnieniach i obowiązkach. Na równi z decyzjami organów administracji państwowej orzecznictwu sądów administracyjnych miały podlegać decyzje administracyjne organów związków zawodowych, samorządów gospodarczych i zawodowego lub organizacji społecznych, wydawane w przekazywanym im przez ustawy zakresie administracji państwowej. Zgodnie z art. 2 projektu sądy administracyjne nie miały prawa badania ważności ustaw i dekretów. Kolejny artykuł projektu wymieniał enumeratywnie przypadki uchylenia decyzji administracyjnej. W związku z tym decyzja podlegała uchyleniu z powodu:

- 1) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, jego niezastosowanie lub zastosowanie niewłaściwe;
- 2) wydania decyzji przez organ rzeczowo lub instancyjnie niewłaściwy;
- 3) braku dostatecznego ustalenia stanu faktycznego będącego podstawą decyzji;
- 4) przyjęcia za podstawę decyzji stanu faktycznego sprzecznie z aktami sprawy;
- 5) innego naruszenia zasad postępowania administracyjnego, jeśli mogło to wpłynąć na treść decyzji.

⁶⁸² AAN, MS, sygn. 5390, k. 1.

⁶⁸³ Ibidem, k. 20

⁶⁸⁴ Ibidem.

W związku z tym kontrola sądowo-administracyjna odnosiła się wyłącznie do badania legalności decyzji oraz do możliwości ich uchylania. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „badanie celowości musiałyby być konsekwentnie połączone z kompetencją rewizyjną i merytoryczną, co obciążałoby w bardzo poważnym stopniu nowopowstałe sądy administracyjne. Ponadto prowadziłyby to z natury rzeczy do tzw. podwójnej administracji i w dalszej konsekwencji do przerzucania przez administrację kłopotliwych spraw na sądy administracyjne. Mogłoby to sparaliżować działalność sądownictwa administracyjnego.”⁶⁸⁵ Projekt opierał się na klauzuli generalnej, co miało zapewnić „powszechność gwarancji praworządności”⁶⁸⁶. Zgodnie art. 4 § 2 projektu, w sprawach, w których organ administracyjny był w toku postępowania administracyjnego obowiązany do wydania decyzji ostatecznej, a nie wydał takiej decyzji w terminie, to wtedy uważało się jej niepodjęcie jako decyzję odmowną.

W kwestii organizacji sądownictwa administracyjnego art. 5 projektu wskazywał, że sądownictwo to wykonywać będą wojewódzkie sądy administracyjne dla jednego lub kilku województw oraz SN, w którym mogła być Izba Administracyjna. W związku z tym SN miał rozpoznawać skargi na decyzję naczelnych organów administracyjnych, a wojewódzkie sądy administracyjne na decyzje innych organów administracyjnych. Jeżeli w toku rozpoznania skargi przez sąd wojewódzki wyniknęło zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd mógł wtedy przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia SN. SN mógł w takim przypadku przejąć sprawę do rozpoznania we własnym zakresie. Również w przypadku, gdy wojewódzki sąd administracyjny doszedłby do przekonania, że wydany przez naczelny organ administracji przepis prawny (niebędący ustawą lub dekretem), na którym została oparta zaskarżona decyzja, jest wydany wadliwie to wtedy był obowiązany on do skierowania sprawy do rozpoznania przez SN. Spory o właściwość między wojewódzkimi sądami administracyjnymi rozstrzygał SN na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 10 projektu sądy administracyjne orzekać miały w zespołach złożonych z trzech sędziów. Natomiast w sprawach nieskomplikowanych i nie budzących zasadniczych wątpliwości prawnych do rozpoznania takiej sprawy prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego mógł skierować jednego sędziego.

Dział II projektu dotyczył postępowania sądowoadministracyjnego. Na podstawie art. 13 projektu prawo zaskarżenia decyzji służyło temu, kto twierdził, że decyzja naruszała jego

⁶⁸⁵ Ibidem, k. 21.

⁶⁸⁶ Ibidem, k. 22.

uprawnienia lub nakładała na niego obowiązek bez podstawy prawnej oraz temu, kto twierdzi, że organ administracyjny nie wydał w przepisany terminie decyzji rozstrzygającej jego roszczenia prawne. Zgodnie z uzasadnieniem projektu przyjęto w nim taką koncepcję skargi, gdyż „kryteria naruszenia uprawnienia, prawa podmiotowego, lub nałożenia obowiązku bez podstawy prawnej zdały egzamin w ciągu 17 lat praktyki przedwojennego NTA, zresztą bardziej odpowiadają naszym warunkom niż np. stosowane w systemie prawnym francuskim kryterium naruszenia chronionego interesu, które jest nie dość ostre i powoduje wiele trudności dla praktyki i teorii”⁶⁸⁷. Prawo zaskarżenia decyzji miało przysługiwać również prokuratorowi, jeżeli stwierdził, że decyzja naruszała przepisy prawa. Zastępstwo adwokackie obowiązywało jedynie w postępowaniu przed SN. Zgodnie z art. 16 projektu skargę należało wnieść bezpośrednio do sądu administracyjnego w ciągu miesiąca od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji, w przypadku zaś, gdy decyzja nie podlegała doręczeniu to od dnia jej ogłoszenia. Prokurator miał wnieść skargę w terminie trzech miesięcy od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

Wymogi formalne skargi zostały określone w art. 19 projektu, zgodnie z którym skarga powinna zawierać:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę oraz adres skarżącego i pełnomocnika;
- 2) oznaczenie zaskarżanej decyzji ze wskazaniem dnia doręczenia lub ogłoszenia, a w przypadku niewydania decyzji ostatecznej w terminie przez organ odwoławczy wskazanie tego terminu;
- 3) wymienienie wiadomych skarżącemu osób, które powinny brać udział w sprawie jako uczestnicy postępowania;
- 4) wniosek o uchylenie decyzji w całości lub określonej części;
- 5) przytoczenie i uzasadnienie powodów zaskarżenia;
- 6) określenie wartości przedmiotu sporu;
- 7) podpis wnoszącego skargę.

W art. 20 projektu wprowadzono możliwość wniesienia tzw. skargi łącznej. Zgodnie z tą regulacją kilka osób mogło wnieść skargę łączną, jeżeli decyzje zapadłe w postępowaniu administracyjnym były oparte na tej samej podstawie faktycznej i prawnej. Każda z tych osób miała popierać sprawę samodzielnie, jednak czynności procesowe tych osób dotyczyły

⁶⁸⁷ Ibidem, k. 28.

wszystkich. Zgodnie z art. 21 projektu skarżący mógł cofnąć skargę w każdym czasie, aż do rozstrzygnięcia sprawy.

Wyroki sądów administracyjnych, zgodnie z art. 48 projektu, miałyby być ostateczne. Jednakże przeciwko takiemu wyrokowi Pierwszy Prezes SN lub Prokurator Generalny PRL mógł wnieść w ciągu trzech miesięcy rewizję nadzwyczajną, jeśli wyrok został wydany z oczywistym pogwałceniem prawa materialnego albo przepisów proceduralnych ze szkodą dla strony. W razie wniesienia rewizji nadzwyczajnej SN mógł wstrzymać wykonanie zaskarżonego wyroku, do czasu rozstrzygnięcia sprawy. Rewizję nadzwyczajną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpoznawać miał SN, w składzie 7 sędziów lub całej Izby Administracyjnej. W przypadku uchylecia zaskarżonego wyroku w całości lub w części SN mógł bądź sam uchylić zaskarżoną decyzję administracyjną bądź przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu, który wydał uchylony wyrok. W przypadku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wojewódzki sąd administracyjny miał być związany wykładnią prawa zawartą w uzasadnieniu wyroku SN.

W zakresie kosztów sądowych art. 62 projektu określał, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w razie umorzenia postępowania, z powodu cofnięcia zaskarżonej decyzji przez organ pozwany, sąd miał zasądzać od organu pozwanego na rzecz skarżącego zwrot wydatków poniesionych z tytułu wynagrodzenia adwokata. Natomiast w razie oddalenia skargi sąd miał zasądzać od skarżącego na rzecz organu pozwanego koszty zastępstwa prawnego w wysokości przewidzianej przez taryfę wynagrodzeń adwokackich. W razie częściowego tylko rozstrzygnięcia na korzyść strony koszty miały być wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone chyba, że nie nieuwzględniona część żądania strony jej nieznaczna. W sprawie zwolnień od kosztów sądowych art. 63 projektu wskazywał, że osoba fizyczna lub prawna, która wykaże zaświadczenie prezydium właściwej rady narodowej o stanie majątkowym i przychodach, że nie może bez poważnego uszczerbku ponieść wydatków na prowadzenie sprawy, może domagać się zwolnienia jej od kosztów sądowych. Postanowienie o przyznaniu zwolnienia miało być wydawane przez prezesa sądu w przy wniesieniu skargi, a w toku postępowania przez sąd. Analizując projekt ustawy stwierdzić należy, że charakteryzował się on wysokim poziomem techniki legislacyjnej. Projekt był dobrze zredagowany, przejrzysty, napisany nieskomplikowanym językiem i składał się z 72 artykułów.

Mimo publicznej dyskusji oraz prac w MS zmiany polskiego października nie przyniosły rozwiązania kwestii sądowej kontroli administracji PRL, chociaż pamiętać należy, że w skali całego systemu sądownictwa nie były one fundamentalne⁶⁸⁸. W związku z tym Arkadiusz Bereza napisał, że: „Zmiany, jakie wtedy wprowadzono w życie, były echem hasła socjalizmu z ludzką twarzą oraz wyrazem potępienia praktyk z czasów stalinowskich⁶⁸⁹. Zenon Kliszko, członek Biura Politycznego KC PZPR, występując na Zjeździe Zrzeszenia Prawników Polskich w maju 1959 r. odpowiedział się przeciwko wprowadzeniu sądownictwa administracyjnego⁶⁹⁰. Uznał on bowiem, że ówczesne warunki, a mianowicie: nie uporządkowany stan prawa administracyjnego, braki kadrowe, a także konieczność „okrzepnięcia” w nowych warunkach ustrojowych, przesądzają negatywnie o wprowadzeniu sądowej kontroli administracji⁶⁹¹. Mimo to, jak stwierdził Jerzy Służewski, Z. Kliszko nie uważał instytucji sądownictwa administracyjnego za sprzeczną z założeniami ustroju socjalistycznego⁶⁹².

Ostatecznie drugi etap dyskusji nad kwestią powołania sądownictwa administracyjnego w PRL niejako „zamknął” prokurator Józef Paliwoda, który w swoim artykule na łamach „Nowego Państwa” z 1960 r. stwierdził, że: „Poddanie bowiem w państwie typu socjalistycznego w szerokim rozmiarze działalności administracji kontroli sądowej stworzy trudną do pogodzenia sprzeczność między działalnością administracji, realizującej praktyczne, bieżące cele i zadania państwa, a sądem administracyjnym, organem załatwiającym sprawy w tempie wolniejszym niż inne organy państwowe, stojącym na uboczu od bezpośredniej pracy administracji, nieorientowanym niekiedy w aktualności tych zadań, w wykonywującym swą kontrolę tylko pod kątem widzenia legalności”⁶⁹³. Zgodnie z opinią J. Paliwody wystarczający do kontroli administracji w państwie socjalistycznym był ogólny nadzór prokuratury. Stwierdził on bowiem, że: „Nadzór ogólny prokuratury jest historycznie nową i wyższą formą kontroli legalności, zrodzoną przez dyktaturę proletariatu. W obecnej swej postaci w zupełności zastępuje on kontrolę sądownictwa administracyjnego i czyni ją zbędną w państwie typu socjalistycznego”⁶⁹⁴. Artykuł polemiczno-krytyczny wobec

⁶⁸⁸ A. Bereza, *Wpływ polskiego października '56 na organizację i funkcjonowanie Sądu Najwyższego (zarys problematyki)*, [w:] *Spółczesność a władza. Ustrój, prawo, idee*, pod red. J. Przygóckiego, M. J. Ptaka, Wrocław 2004, s. 925.

⁶⁸⁹ *Ibidem*.

⁶⁹⁰ Zob. „Trybuna Ludu” z dnia 22.05.1959 r.

⁶⁹¹ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 185.

⁶⁹² *Ibidem*.

⁶⁹³ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, NP 1960, nr 1, s. 34.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, s. 49.

tez J. Paliwody w kolejnym numerze „Nowego Prawa” chcieli zamieścić L. Bar i J. Stembrowicz, ale periodyk ten nie zdecydował się na jego publikację⁶⁹⁵.

W odpowiedzi na pogląd J. Paliwody, o konieczności supremacji nadzoru ogólnego prokuratury nad administracją państwową, E. Iserzon stwierdził, w imieniu zwolenników wprowadzenia sądownictwa administracyjnego w ustroju PRL, że: „Uważamy tę instytucję za bardzo pożyteczną i nawet konieczną również przy istnieniu sądowej kontroli administracji. Natomiast istnienie tej ostatniej uważamy za *conditio sine qua non* ustroju państwa praworządnego państwa typu socjalistycznego”⁶⁹⁶. Ogólna wymowa tej repliki zamykała się w stwierdzeniu, że nie może istnieć i sprawnie funkcjonować praworządne państwo socjalistyczne bez wprowadzenia sądowej kontroli administracji oraz, że nie można przedkładać „operatywności” działań administracji nad „prymat prawa”⁶⁹⁷. Nie negując konieczności istnienia ogólnego nadzoru prokuratury E. Iserzon stwierdził, że J. Paliwoda błędnie przyjmuje tezę, że sądownictwo administracyjne, jako instytucja wywodząca się z formacji kapitalistycznej, jest zbędna w ustroju socjalistycznym⁶⁹⁸. Wyraził on przy tym krytykę założenia polegającego, że w ustroju socjalistycznym nie może wystąpić konflikt między interesem obywatela a interesami powszechnymi, reprezentowanymi przez administrację. Krytykę J. Paliwody wyraził również Janusz Łętowski, który negatywnie ocenił jego pogląd, w szczególności, że sądownictwo administracyjne chroni głównie prawa podmiotowe obywatela, a nie chroni przedmiotowego porządku prawnego⁶⁹⁹. Ochrona tego ostatniego według J. Paliwody miała najpełniej zostać wyrażona przez nadzór ogólny prokuratury. J. Łętowski napisał, że poszukiwanie „czystych form” kontroli legalności decyzji w oparciu o konstrukcję ochrony praw podmiotowych, oddzielając ją tym samym od koncepcji ochrony przedmiotowego porządku prawnego przyczyniła się do swojego rodzaju zaniechania dyskusji nad różnymi instytucjonalnymi formami zapewnienia praworządności w administracji⁷⁰⁰.

⁶⁹⁵ L. Bar, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 279. Informacja została zawarta w przypisie numer 8.

⁶⁹⁶ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP 1960, nr 2, s. 155.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, s. 170.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, s. 156-157. Zob. P. Sobotko, *Emanuel Iserzon (1893-1985)-przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 741.

⁶⁹⁹ J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 14.

⁷⁰⁰ *Ibidem*.

O wpływie polskiego października, na zagadnienie sądownictwa administracyjnego, wypowiedział się również Andrzej Burda. Uważał on, że: „Kwestie wprowadzenia w Polsce po 1956 r. sądownictwa administracyjnego rozstrzygnęły (...) nie względy teoretyczne, lecz zastrzeżenia natury praktycznej”⁷⁰¹. Oponenti wprowadzenia sądowej kontroli administracji, kierujący się argumentami „natury praktycznej”, mieli zwracać uwagę przede wszystkim na to, że najpierw należy uporządkować podstawowe działy prawa administracyjnego, a także wskazywali oni na brak odpowiednich kadr⁷⁰². Sam A. Burda odniósł się do tych stwierdzeń krytycznie⁷⁰³. W roku 1971 r., a więc po kolejnej „odwilży politycznej”, zwracał on uwagę, że wprowadzenie w czasie „(...) przełomu październikowego od dołu do góry piętnowano naruszenia i łamanie praworządności (...)”, lecz „(...) później pojawiły się praktyki nie do pogodzenia z zasadą praworządności, aczkolwiek nie tak jaskrawe jak przed rokiem 1956”⁷⁰⁴. Dlatego też uznać należy, że okres rządów W. Gomułki nie sprzyjał podjęciu jakichkolwiek prac, które zmierzałyby do urzeczywistnienia wprowadzenia sądowej kontroli administracji. Nie oznaczało to jednak, tak jak przed 1956 r., że starano się zupełnie negować tę ideę jako bezwzględnie wrogą ustrojowi socjalistycznemu. Dyskusja bowiem o zaletach, ale i konieczności wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnej, toczyła się m.in. w kontekście teoretycznych rozważań nad treścią i rozwojem idei praworządności ludowej czy też roli sądów powszechnych w zapewnieniu praworządności w państwie.

W latach 60. XX w. badania niektórych przedstawicieli prawa państwowego i administracyjnego PRL skupiły się także na koncepcji zasady praworządności⁷⁰⁵. Jednym z głównych przedstawicieli tego kierunku był Andrzej Burda, według którego przestrzeganie zasady praworządności stanowiło niezbędny warunek realizacji idei ludowładztwa w państwie, co było z kolei konstatacją wynikającą z normy konstytucyjno-ustrojowej PRL, która zakładała, że prawa PRL stanowią wyraz woli oraz interesów ludu pracującego miast i wsi⁷⁰⁶. W związku z tym podjął się on badań nad istotą, warunkami zabezpieczającymi oraz gwarancjami praworządności w PRL. Efektem jego pracy była definicja praworządności, która najpełniej została zaprezentowana w publikacji pt. „Praworządność w systemie

⁷⁰¹ A. Burda, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 119.

⁷⁰² Ibidem.

⁷⁰³ Ibidem.

⁷⁰⁴ A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 8-9, s. 215-216.

⁷⁰⁵ Choć stanowiły one kontynuację rozważań rozpoczętych wraz z „odwilżą polityczną” 1956 r. Zob. A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965, s. 21-22.

⁷⁰⁶ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 177.

demokracji socjalistycznej”⁷⁰⁷. Według niego praworządność należało określić jako: „faktyczny stan rzeczywisty w życiu państwowym, charakteryzujący się tym, że metoda realizowania władzy państwowej w najszerszym tego słowa znaczeniu polega na tym, iż wszelka podległość obywatela władzy państwowej uregulowana jest przez prawo, a odnośne regulacje prawa są ściśle przestrzegane, na straży czego stoją ustanowione przez prawo gwarancje”⁷⁰⁸. A. Burda uważał, że, żeby mówić o praworządności prawo nie może być „pozorem i parawanem zasłaniającym fakt rządzenia w oparciu o nagi przymus”, a istnienie gwarancji przestrzegania prawa stanowić musi trwałą część polityczno-prawnej rzeczywistości państwa. A. Burda napisał w tym kontekście, że: „gwarancje praworządności stanowią o jej bycie lub niebycie z trzech co najmniej powodów:

- 1) przy ich braku niepodobna w sposób miarodajny i obiektywny ustalić, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z naruszeniem prawa i zaistnieniem stanu niepraworządnego, czy nie (...);
- 2) bez instytucjonalnych gwarancji nie można będzie dokonać korektury działania organów państwowych sprzecznych z prawem i osiągnięcia stanu rzeczy prawidłowego z punktu widzenia postulatu praworządności;
- 3) bez funkcjonowania ustanowionych przez prawo instytucji, zapewniających wierne i ściśle przestrzeganie prawa, nie będzie można praktycznie zapewnić wychowawczego oddziaływania prawa na społeczeństwo”⁷⁰⁹.

Gwarancje praworządności A. Burda dzielił na materialne i formalne⁷¹⁰. Zgodnie z marksistowsko-leninowską koncepcją materialne gwarancje miały być związane „z tymi momentami ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego, które stanowią podstawę urzeczywistnienia demokracji socjalistycznej i stanowią przesłankę zgodności treści ustaw ze świadomością i dążeniami mas pracujących”⁷¹¹. Natomiast do instytucji prawno-politycznych, które miały stanowić formalne gwarancje praworządności, A. Burda zaliczał: nadrzędność konstytucji, zastrzeżenie regulowania pewnych spraw tylko w drodze ustawodawczej, kontrolę legalności decyzji administracyjnych, niezawisłość sędziów oraz zabezpieczenie praw i wolności obywatelskich⁷¹². Znaczenie gwarancji formalnych, zabezpieczających prawa

⁷⁰⁷ Zob. A. Burda, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

⁷⁰⁸ Ibidem, s. 12.

⁷⁰⁹ Ibidem, s. 15-16.

⁷¹⁰ Zob. A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965, s. 212-213; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 185.

⁷¹¹ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 185.

⁷¹² Ibidem.

obywatelskie, nie mogło być według A. Burdy pomniejszane w stosunku do gwarancji materialnych⁷¹³.

Na problem praworządności w państwie socjalistycznym uwagę zwracał również Jan Ziemiński. Przyjmując za podstawę podział gwarancji praworządności na formalne i materialne, uważał on, że praworządność nie może funkcjonować bez ich związku⁷¹⁴. Oznaczało to, że same przemiany społeczno-gospodarcze nie są w stanie „wyeliminować jakichkolwiek niebezpieczeństw zakłóceń w mechanizmie funkcjonowania aparatu państwowego, jak i konfliktów między jego organami a obywatelami”⁷¹⁵. Pierwsze lata władzy ludowej miały pokazać, według niego, niesłuszność założeń bezkonfliktowości życia społecznego i będących ich następstwem poglądów o konieczności rezygnacji z istnienia specjalnych urzędów prawnych, które służyłyby zabezpieczeniu praworządności⁷¹⁶. W ocenie J. Ziemińskiego instytucjonalne zabezpieczenie legalności decyzji administracyjnych było „(...) jedną z tych gwarancji, bez których trudno sobie wyobrazić prawidłowe funkcjonowanie aparatu państwowego”⁷¹⁷. Poza tym zwracał on uwagę na rozrost administracji i jej zadań, a także niską jakość techniki legislacyjnej, która komplikowała proces zarządzania⁷¹⁸.

Na konieczność istnienia związków między gwarancjami materialnymi i formalnymi praworządności uwagę zwrócił również Kazimierz Biskupski. W związku z tym uznał on, że: „(...) pospolite przed paroma laty podkreślanie roli gwarancji materialnych miało na celu stworzenie przekonania, że istnienie gwarancji materialnych samo przez się rozwiązuje już problem praw i wolności obywatelskich. Tak jednak nie jest.”⁷¹⁹. Według tego autora brak systemu gwarancji formalnoprawnych powodował „samowolę organów państwa”⁷²⁰ wobec obywatela. Z gwarancji materialnych, tkwiących w mechanizmie państwa, Tadeusz Szymczak wyodrębnił jeszcze tzw. gwarancje moralno-polityczne, które miały być determinowane przez czynniki, takie jak świadomość obywateli, czy stopień dobrowolności wykonywania

⁷¹³ A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 195.

⁷¹⁴ J. Ziemiński, *Prokuratorska kontrola legalności aktów administracyjnych. Rozprawa habilitacyjna*, Lublin 1966, s. 99-107.

⁷¹⁵ *Ibidem*, s. 103.

⁷¹⁶ *Ibidem*, s. 103-107.

⁷¹⁷ *Ibidem*, s. 122.

⁷¹⁸ *Ibidem*, s. 134.

⁷¹⁹ K. Biskupski, *Problemy ustrojownawstwa*, Toruń 1968, s. 81.

⁷²⁰ *Ibidem*.

wskazań zawartych w normach prawnych⁷²¹. Wraz z gwarancjami prawnymi miały one zapewnić właśnie funkcjonowanie państwa socjalistycznego.

Te teoretyczne próby określenia istoty praworządności a także gwarancji jej istnienia stały się podstawą formułowania powszechnie uznanych poglądów w latach 70. i 80 XX w., że istnienie instytucjonalnych gwarancji praworządności (np. badanie konstytucyjności ustaw, czy odpowiedzialność konstytucyjna) stanowi jednocześnie gwarancję podstawowych wolności i praw obywatelskich⁷²². W związku z tym Feliks Siemieński uznał, że: „Można powiedzieć, że w jakimś zakresie przyjęte są gwarancje praworządności, w takim też zakresie przyjęte są gwarancje wolności i praw obywateli”⁷²³. Ponadto Michał Pietrzak, odwołując się również do badań A. Burdy oraz F. Siemieńskiego, zwracał uwagę, że: „Socjalistyczna teoria prawa państwowego pomijała problem zabezpieczenia społeczeństwa przed łamaniem prawa przez rządzących, nadużywaniem powierzonej im władzy, względnie wykorzystaniem jej dla celów prywatnych. Oderwana od rzeczywistości, nie starała się poszukiwać skutecznych gwarancji instytucjonalnych dla praw i wolności politycznych obywateli czy rękojmi przeciwko nadużywaniu władzy przez rządzących”⁷²⁴.

Głęboki kryzys ekonomiczny oraz towarzyszący mu kryzys polityczny w 1980 r. zmusiły jednak ustawodawcę do podjęcia zmian instytucjonalnych, które zabezpieczyłyby społeczeństwo przed nadużywaniem prawa przez rządzących⁷²⁵. Efektem tego były m.in. prace nad powołaniem TK i TS⁷²⁶. Dlatego należy stwierdzić, że dyskusja nad pojęciem praworządności torowała drogę ku instytucjonalnym formom jej zabezpieczenia. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że pojęcie praworządności obejmowało swoim zakresem wyłącznie tzw. praworządność socjalistyczną. W tym miejscu warto przywołać słowa Adama Łopatki, który stwierdził, że: „Praworządność socjalistyczna stanowi wyższy, doskonalszy stopień rozwoju praworządności. Znajduje to wyraz w tym, że praworządność socjalistyczna polega na przestrzeganiu prawa socjalistycznego, a burżuazyjna prawa burżuazyjnego. Są to prawa sobie przeciwstawne”⁷²⁷. Wynika z tego, że mechanizmy praworządności miały służyć ochronie i rozwojowi istniejących stosunków socjalistycznych, zarówno na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej jak i społecznej.

⁷²¹ T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 76.

⁷²² F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 65-66.

⁷²³ *Ibidem*, s. 66.

⁷²⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, SP 1983, z. 2, s. 77.

⁷²⁵ *Ibidem*, s. 78

⁷²⁶ *Ibidem*, s. 79.

⁷²⁷ A. Łopatka, *Pojęcie praworządności*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, opracowanie zbiorowe pod red. A. Łopatki, Warszawa 1968, s. 16.

Po drugiej wojnie światowej nadal obowiązywały regulacje z zakresu postępowania administracyjnego z 1928 r.⁷²⁸ Regulację tę jednak modyfikowano oraz uzupełniano licznymi aktami szczegółowymi (*lex specialis*), co doprowadziło z czasem do konieczności rozpoczęcia prac nad nową kodyfikacją⁷²⁹. W związku z tym koniec lat 50. XX w. w zakresie zmian w prawie administracyjnym zdominowały prace nad gruntowną reformą postępowania administracyjnego. W dniu 28 stycznia 1958 r. Prezes RM powołał specjalną komisję, której celem miało być opracowanie projektu nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego⁷³⁰. W trakcie prac nad projektem ustawy o postępowaniu administracyjnym S. Rozmaryn zwrócił uwagę na przyczyny dokonania zamian w postępowaniu administracyjnym⁷³¹. Według niego do przyczyn prac opracowania kodeksu postępowania administracyjnego należało zaliczyć m.in.:

- 1) konieczność uwzględnienia w przepisach o postępowaniu administracyjnym „zasadniczej zmiany klasowego charakteru państwa i jego organów administracyjnych”;
- 2) konieczność harmonizacji przepisów o skargach i zażaleniach z instytucjami postępowania administracyjnego;
- 3) uzgodnienie przepisów postępowania administracyjnego z zasadami, na których oparta była struktura rad narodowych, m.in. tzw. podwójnego podporządkowania;
- 4) znaczenie roli prokuratury w postępowaniu administracyjnym;
- 5) uwzględnienie w postępowaniu administracyjnym zasady kolegalności;
- 6) „oderwanie się na tak ważnym odcinku życia państwowego i społecznego od przepisów pochodzących z okresu państwa burżuazyjno-obszarniczego”⁷³².

W dniu 15 marca 1960 r. Prezes RM Józef Cyrankiewicz wniósł do łaski marszałkowskiej rządowej projekt ustawy kodeks postępowania administracyjnego⁷³³. W uzasadnieniu do tego projektu stwierdzono, że postępowanie administracyjne stanowi jeden z istotnych środków zapewnienia praworządności socjalistycznej⁷³⁴. Wynikać miało to z faktu,

⁷²⁸ Zob. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 15-18.

⁷²⁹ Ibidem, s. 18.

⁷³⁰ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 17.

⁷³¹ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 629.

⁷³² Ibidem, s. 631-632.

⁷³³ Druk sejmowy nr 326, Sejm PRL, II Kadencja.

⁷³⁴ Ibidem, s. 50.

że kodeks określając zasady występowania administracji wobec obywateli, służyć miał tak „sprawie budownictwa socjalistycznego”, żeby umacniał on ochronę praw oraz interesów obywateli⁷³⁵. Efektem prac w Sejmie PRL było przyjęcie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷³⁶. Z punktu widzenia koncepcji kontroli decyzji administracyjnych była istotna harmonizacja instytucji skarg i wniosków z postępowaniem administracyjnym, co w praktyce oznaczało, że instytucje skarg i wniosków stały się integralną częścią nowej kodyfikacji. *Ratio legis* takiego rozwiązania było związane prawdopodobnie z dążeniem do zapewnienia efektywności skarg jako instytucji wprowadzonych do systemu prawa PRL już w 1950 r., ale wydaje się również, że istotną rolę odgrywała w tym przypadku chęć zwiększenia jej roli jako środka ochrony interesów podmiotu w postępowaniu administracyjnym. Zwłaszcza w warunkach braku instytucji sądowej kontroli administracji.

W uzasadnieniu rządowego projektu kodeksu postępowania administracyjnego uznano, że: „jak wykazały dotychczasowe doświadczenia – jedną z głównych przyczyn trudności w należyтым wykorzystaniu instytucji skarg i zażaleń był właśnie brak dostatecznie wyraźnego jej zharmonizowania. Prowadziło to z jednej strony niejednokrotnie do naruszania praworządności przez uchylene lub zmianę na skutek skargi/zażalenia decyzji, do których uchylene lub zmiany brak było podstaw w przepisach o postępowaniu administracyjnym, z drugiej strony było to przyczyną równoczesnego wnoszenia skarg do różnych organów”⁷³⁷. W opinii Wacława Dawidowicza, przyjęcie do polskiego systemu prawnego k.p.a. oznaczało wprowadzenie „względnej stabilności zasad procesu administracyjnego”, co wpływało na umocnienie praworządności socjalistycznej, a w dalszym stopniu sprzyjało „powstaniu tradycji dobrego administrowania”⁷³⁸. Nadanie rangi ustawy k.p.a., według W. Dawidowicza, postawiło ogólne postępowanie administracyjne na równym poziomie z procedurami sądowymi, a poza tym podkreśliło zakaz możliwości jego traktowania jako wewnętrznych procedur administracyjnych⁷³⁹. Kodyfikacja postępowania administracyjnego realizować miała funkcję ochrony interesów indywidualnych, jak i społecznych (przy założeniu braku ich

⁷³⁵ Ibidem.

⁷³⁶ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

⁷³⁷ Druk sejmowy nr 326, Sejm PRL, II Kadencja, s. 57.

⁷³⁸ W. Dawidowicz, *Rola kodyfikacji postępowania administracyjnego w zabezpieczeniu praworządności socjalistycznej*, PiP 1962, z. 1, s. 16- 17.

⁷³⁹ Ibidem, s. 17.

sprzeczności), a także zabezpieczyć „jednolite i sprawne działanie organów administracyjnych”⁷⁴⁰.

W kodeksie instytucja skarg i wniosków uregulowana została w Dziale IV. Zgodnie z art. 151 § 1 k.p.a. obywatelom, organizacjom zawodowym, samorządowym, spółdzielczym oraz innym organizacjom społecznym przysługiwało, określone w Konstytucji PRL, prawo do składania skarg i wniosków do organów państwowych. Skargi i wnioski mogły być składane w interesie własnym, innych osób, a także w interesie społecznym⁷⁴¹. Konstrukcja taka stanowiła połączenie zasady ochrony prawa przedmiotowego⁷⁴² z zasadą ochrony indywidualnego interesu obywatela. Skargi i wnioski, zgodnie z art. 152 § 1 k.p.a., miały być składane do organów państwowych oraz mogły dotyczyć wszelkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także zadań wynikających dla organów organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych z załatwiania przez nie spraw określonych w art. 1 k.p.a. W artykułach 157 k.p.a. oraz 169 k.p.a. został uregulowany przedmiot skargi oraz wniosku. Przedmiotem skargi bowiem mogło być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słusznych interesów obywateli oraz przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie sprawy. W związku z tym skarga według k.p.a. powinna spełniać dwa kryteria:

1) nie mogła być innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. lub w innych obowiązujących przepisach proceduralnych;

2) zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika⁷⁴³.

Literalna wykładania normy regulującej przedmiot skargi w k.p.a. wskazywała więc wyraźnie na to, że mogła być ona wykorzystana przez stronę niezadowoloną z działań organu administracji państwowej w czasie załatwiania sprawy jak i po jej zakończeniu decyzją administracyjną. Pierwsza sytuacja uregulowana została w art. 164 k.p.a. Zgodnie z tą normą, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:

1) skarga złożona przez stroną podlegać miała rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu (tak jak każdy inny wniosek);

⁷⁴⁰ H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 122.

⁷⁴¹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 904.

⁷⁴² Zob. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 46.

⁷⁴³ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 214.

2) skarga pochodząca od innych osób stanowić miała materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Sytuacja druga, czyli możliwość złożenia skargi w sprawie, która została zakończona decyzją ostateczną, została uregulowana w art. 165 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna, skargę (w zależności od jej treści) uważa się za podanie o wznowienie postępowania lub za żądanie uchylecia lub zmiany decyzji z urzędu. W tych przypadkach postępowanie mogło zostać wznowione, a decyzja uchylona lub zmieniona, wyłącznie w przypadkach kiedy zaszyły przewidziane w k.p.a. warunki do wznowienia postępowania albo do uchylecia lub zmiany decyzji. Rozwiązanie takie z jednej strony realizować miało zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz stałości decyzji administracyjnej, a z drugiej stronie dawała określonym podmiotom prawo do skontrolowania decyzji pod kątem jej uchylecia, zmiany lub wznowienia postępowania.

Jeśli chodzi o wniosek, to w myśl art. 169 k.p.a., jego przedmiotem mogły być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności społecznej oraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Istotą więc instytucji wniosku w myśl regulacji k.p.a. było „ulepszenie istniejącego stanu rzeczy”⁷⁴⁴.

W kontekście zabezpieczenia praworządności w ramach regulacji kodeksu postępowania administracyjnego należy zwrócić uwagę na instytucję udziału w nim prokuratora. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym uregulowany został w dziale III kodeksu postępowania administracyjnego (art. 143-150). E. Iserzon i J. Starościak w komentarzu do k.p.a. wskazali, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym obejmuje cztery warianty:

- 1) żądanie wszczęcia postępowania (art. 143 k.p.a.);
- 2) żądanie udziału w postępowaniu (art. 144 k.p.a.);
- 3) żądanie wznowienia postępowania;

⁷⁴⁴ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 220.

4) żądanie zmiany lub uchylecia decyzji⁷⁴⁵.

Udział we wszystkich tych wariantach nie obejmował udziału w procesie wydawania decyzji. E. Iserzon i J. Starościak stwierdzili, że „Decyzja należy wyłącznie do organów administracji. Motyw wystąpienia prokuratora we wszystkich czterech wypadkach może być tylko jeden- troska o przestrzeganie przepisów prawa przez organy administracyjne, troska o zapewnienie praworządności w administracji”⁷⁴⁶. Z kolei W.F. Dąbrowski określił uprawnienia prokuratora w zakresie zapewnienia zgodności z prawem aktów administracyjnych, jako:

- 1) uprawnienia służące w toku postępowania formułującego decyzję;
- 2) uprawnienia służące w stosunku do decyzji nieostatecznych;
- 3) uprawnienia służące w stosunku do decyzji ostatecznych⁷⁴⁷.

Natomiast Andrzej Nowakowski o uregulowaniu pozycji prokuratora w k.p.a. w 1960 r. napisał: „Uznano nawet wówczas, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym na prawach strony jest surogatem instytucji sądownictwa administracyjnego”⁷⁴⁸. Warto odnotować, że w pracach nad kodeksem postępowania administracyjnego⁷⁴⁹ nie uwzględniono sprawy utworzenia sądownictwa administracyjnego⁷⁵⁰. Jedynie J. Stembrowicz zwrócił uwagę, że powołanie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych to kwestia przyszłości⁷⁵¹. Natomiast S. Rozmaryn w kontekście uchwalenia k.p.a. uznał, że kontrola sądowa może okazać się bardziej skutecznym narzędziem zapewniania praworządności, ale wymaga jeszcze potrzebnej na ten temat dyskusji⁷⁵². Zbliżone stanowisko wyraził A. Burda, który określił wprowadzenie do polskiego systemu prawnego k.p.a. jako „poważny wkład w dzieło umocnienia praworządności ludowej”⁷⁵³. Niemniej jednak,

⁷⁴⁵ Ibidem, s. 200.

⁷⁴⁶ Ibidem.

⁷⁴⁷ W.F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 98.

⁷⁴⁸ A. Nowakowski, *Prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w Polsce: (szkieł prawnooporównawczy)*, „Palestra” 1988, nr 3, t. 32, s. 56.

⁷⁴⁹ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

⁷⁵⁰ Zob. S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 629-645; J. Starościak, *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 682-691; T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, z. 3, s. 459-470; S. Rozmaryn, *Projekt kodeksu postępowania administracyjnego w nowej postaci*, PiP 1960, z. 4-5, s. 609-629.

⁷⁵¹ J. Stembrowicz, *Uwagi o projektowanym udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, NP 1959, nr 7-8, s. 868.

⁷⁵² S. Rozmaryn, *O ogólnych zasadach kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 905.

⁷⁵³ A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1969, s. 84.

oczekiwał on na „pełniejszą realizację zasad Konstytucji PRL” w zakresie praw i wolności obywatelskich⁷⁵⁴.

2.2.3 Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w latach 1970-1980

W ocenie Konrada Nowackiego dyskusja o powołaniu sądownictwa administracyjnego w latach 70. związana była z uchwałą VI Zjazdu PZPR⁷⁵⁵ oraz zapowiedziami stworzenia skutecznego systemu kontroli przestrzegania praw obywateli przez administrację⁷⁵⁶. W dokumentach zjazdowych zawarto bowiem postulat wskazujący na to, że realizację zasady praworządności zapewnić miał efektywny system kontroli⁷⁵⁷. W związku z tym uchwalono, że „należy (...) zapewnić zgodność działania wszystkich organów państwowych, społecznych i poszczególnych obywateli z obowiązującym prawem oraz z opartymi na tym prawie ustaleniami administracji. Należy dążyć do koncentracji czynności kontrolnych, podniesienia ich efektywności, do wyraźnego określenia ich zakresu i odrębności od nadzoru służbowego (...)”⁷⁵⁸. Według Mirosława Wyrzykowskiego fragment ten tworzył tzw. polityczną definicję praworządności, w której to zagadnienie funkcjonowania organów administracji zgodnie z prawem i kontroli miało znaczenie pierwszorzędne⁷⁵⁹. W związku z tym Józef Klimek zwrócił w tym kontekście uwagę, że zadania jakie wiążą się z realizacją Uchwały VI Zjazdu PZPR oraz zbliżającą się VI kadencją Sejmu, powodują, że „całe środowisko prawników będzie musiało wykazać szczególną aktywność w dyskusji nad kierunkami zmian w Konstytucji, nad modelowymi zmianami dotyczącymi sądów kiedy nabierze aktualności sprawa rozszerzenia ich kompetencji o ważną z punktu widzenia gwarancji obywatelskich funkcję kontrolną legalności decyzji administracyjnych”⁷⁶⁰. Dlatego zdaniem K. Nowackiego, w nauce jak i publicystyce starano się dążyć do wypracowania „najwłaściwszej koncepcji sądowej kontroli nad administracją”, tak, żeby dostarczyć jasne i gotowe koncepcje dla ośrodków decyzyjnych⁷⁶¹. Straciła na sile „wcześniejsza polaryzacja stanowisk w nauce za lub przeciw sądowej kontroli administracji”, a także rozważania o szczegółowych jej detalach funkcjonowania⁷⁶². Ponadto K. Nowacki odpowiadał się za

⁷⁵⁴ Ibidem, s. 89.

⁷⁵⁵ VI Zjazd PZPR odbył się w Warszawie w dniach 6-11 grudnia 1971 r.

⁷⁵⁶ K. Nowacki, *Zagadnienia sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, NP. 1979, nr 1, s. 108.

⁷⁵⁷ *Zadania w dziedzinie rozwoju socjalistycznej demokracji i kształtowania socjalistycznych postaw*, [w:] VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6-11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972, s. 262.

⁷⁵⁸ Ibidem.

⁷⁵⁹ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, Warszawa 1978, s. 150.

⁷⁶⁰ J. Klimek, „Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej”, GSiP 1972, nr 4, s. 10.

⁷⁶¹ K. Nowacki, *Zagadnienia sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, NP 1979, nr 1, s. 108.

⁷⁶² Ibidem.

oparciem kompetencji przyszłego sądownictwa administracyjnego na klauzuli generalnej oraz niewyłączeniem badania spraw z zakresu swobodnego uznania administracyjnego⁷⁶³.

Stwierdzić jednak należy, że wymienieni wyżej autorzy, jak i inne osoby postulujące na początku lat 70. XX w. powołanie sądownictwa administracyjnego, dokonywały wykładni Uchwały VI Zjazdu PZPR w rozszerzający sposób, gdyż w samej treści tego dokumentu w ogóle nie wspomniano o sądowej kontroli administracji. W tzw. wytycznych na VI Zjazd PZPR była wprawdzie mowa o ogólnej konieczności reform systemu kontroli administracji, ale przede wszystkim zwracano uwagę na doskonalenie kontroli społecznej, w tym kontroli wykonywanej przez rady narodowe, związki zawodowe, a także system rozpatrywania skarg i wniosków⁷⁶⁴. Należy również pamiętać o tym, że nowe kierownictwo PZPR z Edwardem Gierkiem na czele w planach swoich najbliższych działań skupiło się głównie na realizacji reform o charakterze gospodarczo-społecznym⁷⁶⁵. Dlatego też wydaje się, że wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych nie stanowiło jednego z głównych postulatów zmian w instytucjach ustroju PRL. Niemniej jednak środowiska prawnicze, korzystając z rozpoczynającego się wówczas momentu liberalizacji politycznej, zaczęły powoływać się na ogólne hasła reform systemu, postulowane przez ówczesne czynniki władzy i rozpoczęły debatę o sądowej kontroli administracji. W związku z tym należy uznać, że rozpoczęcie dyskusji o sądowej kontroli administracji po tzw. wydarzeniach grudniowych 1970 r. i po VI Zjeździe PZPR stanowiło kontynuację debaty z okresu powojennego i po tzw. odwilży październikowej, a także konkretyzację ogólnych postulatów w zakresie reformy systemu kontroli administracji⁷⁶⁶, które pojawiały się na krótko przed 1970 r.

W 1970 r. Zbigniew Janowicz, charakteryzując rozwój ogólnego postępowania administracyjnego w PRL, zwracał uwagę, że wprowadzenie sądowej kontroli administracji sprzyjać będzie zapewnieniu jednolitości orzecznictwa organów administracyjnych⁷⁶⁷. Dlatego był on zdania, że „Twórcza działalność sądownictwa administracyjnego odsuwa zresztą na wiele lat potrzebę ewentualnej nowelizacji, niewskazanej raczej (przynajmniej zbyt wcześnie) w przypadku ustaw o znaczeniu podstawowym ze względu na niebezpieczeństwo

⁷⁶³ Ibidem, s.118.

⁷⁶⁴ Z *Wytycznych KC PZPR na VI Zjazd Partii*, [w:] PiP 1971, z. 10, s. 485.

⁷⁶⁵ Głównie chodziło o inwestycje oparte na kredytach zachodnich. Zob. J. Eisler, „Polskie miesiące” czyli kryzys(y) w PRL, Warszawa 2008, s. 94-97; P. Wieczorkiewicz, J. Błażejowska, *Przez Polskę Ludową na przelaj i na przekór*, Poznań 2011, s. 316-320.

⁷⁶⁶ Za taki ogólny postulat uznać można np. postulat Zygmunta Rybickiego z 1970 r., żeby utworzyć system niezależnych od administracji organów kontroli. Zob. Z. Rybicki, *Podstawy socjalistycznej państwowości*, Warszawa 1970, s. 76.

⁷⁶⁷ Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970, nr 3, s. 137.

zwichnięcia przewodnich linii legislacyjnych i – co nie mniej ważne – także ze względu na konieczność ugruntowania się tych aktów w świadomości społeczeństwa”⁷⁶⁸. W związku z tym Z. Janowicz zwracał uwagę, że sądowa kontrola administracji „staje się instytucją coraz powszechniejszą w krajach socjalistycznych (ZSRR, Bułgaria, Węgry, Rumunia i – najpełniej – Jugosławia)”⁷⁶⁹.

Dyskusję nad potrzebą i koncepcjami sądownictwa administracyjnego lub sądowej kontroli decyzji administracyjnych w latach 70. XX w. na łamach „Gazety Sądowej i Penitencjarnej” rozpoczął Stanisław Podemski artykułem pt. „Szukając gwarancji”⁷⁷⁰. Ówczesne rozważania nad wprowadzeniem tej instytucji S. Podemski wiązał z popularnymi wówczas postulatami tzw. naprawy administracji⁷⁷¹. Przewodnią myślą jego wystąpienia było stwierdzenie, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnoustrojowego „sądowej kontroli administracji jest pilną potrzebą chwili”, gdyż od tego zależy stan praworządności, zmiana metod pracy administracji, a także wzajemne zbliżenie obywatela i władzy⁷⁷². W swoich rozważaniach S. Podemski powołał się na tradycję NTA, określonego według niego jako „instytucji na ów czas postępowej”, choć podlegającej już przed wojną surowej krytyce za m.in. przewlekłość postępowania (ze względu na znaczną rozległość terytorialną państwa polskiego) i ograniczone kompetencje rzeczowe⁷⁷³. W związku z tym uznał on, że „nie chodzi tu zatem o ekshumację sędziwego nieboszczyka, której domagano się w roku 1956 bez nadmiernego liczenia się z realiami administrowania”, ale o powołanie odpowiedniej instytucji na miarę lat 70.⁷⁷⁴ Poza tym S. Podemski uważał, że wprowadzeniu sądowej kontroli administracji w Polsce sprzyja własna przedwojenna tradycja takiego sądownictwa, wzory obce w postaci wprowadzanego sądownictwa administracyjnego w państwach socjalistycznych, tradycja i praktyka rodzimego systemu sądownictwa ubezpieczeń społecznych oraz „dorobek sygnalizacyjno-profilaktyczny” polskich sądów, w postaci wystąpień procesowych do władz przedsiębiorstw, urzędów, spółdzielni, „w których stosunki sprzyjały łamaniu prawa”⁷⁷⁵.

⁷⁶⁸ Ibidem.

⁷⁶⁹ Ibidem.

⁷⁷⁰ S. Podemski, *Szukając gwarancji*, GSiP 1971, nr 5, s. 1.

⁷⁷¹ Ibidem.

⁷⁷² Ibidem, s. 8.

⁷⁷³ Ibidem, s. 1. Podobną krytykę NTA w kontekście praw i wolności obywateli w II RP wyraził Marek Sobolewski w artykule z 1954 r. Zob. M. Sobolewski, *Prawa i wolności obywatelskie i praktyka sądów przedwrześniowych*, „Kwartalnik Historyczny” 1954, nr 2, s. 35 i n.

⁷⁷⁴ S. Podemski, *Szukając gwarancji*, GSiP 1971, nr 5, s. 1.

⁷⁷⁵ Ibidem, s. 8.

W 1971 r. Andrzej Burda uznał, że „w okresie wzmożenia się u nas tendencji demokratycznych”, a więc od zmian 1956 r., nastąpiło szczególne zainteresowanie kwestią wprowadzenia sądownictwa administracyjnego⁷⁷⁶. Uważał on, że argumenty przeciw wprowadzeniu sądowej kontroli administracji takie jak m.in. uprzednia konieczność uporządkowania podstawowych działów prawa administracyjnego, brak odpowiednich kadr, czy względny natury finansowej nie wytrzymują krytyki, zwłaszcza biorąc pod uwagę argumenty o dużej wadze społecznej nowego sądownictwa administracyjnego⁷⁷⁷. Następnie w sierpniu 1971 r. za wprowadzeniem w PRL sądowej kontroli decyzji administracyjnych, jako instytucji wzmacniającej pozycję obywatela w kontaktach z administracją, opowiedział się Sylwester Zawadzki⁷⁷⁸. Napisał on, że: „Istnieje (...) możliwość stopniowego wprowadzenia tego rodzaju kontroli, zaczynając tylko od niektórych rodzajów spraw bądź też od powołania Izby Administracyjnej początkowo tylko w ramach Sądu Najwyższego”⁷⁷⁹. Jednym z argumentów wprowadzenia sądownictwa administracyjnego miały być doświadczenia w funkcjonowaniu tej instytucji na Węgrzech, w Rumunii, Bułgarii, Jugosławii, a także dyskusja na ten temat w ZSRR⁷⁸⁰. W przypadku tego ostatniego państwa S. Zawadzki nie podał jednak żadnych informacji potwierdzających ten stan rzeczy, a powołał się jedynie na artykuł W.I. Lenina pt. „O podwójnym podporządkowaniu i praworządności”⁷⁸¹. W 1971 r. o korzyściach, wynikających z wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wypowiedział się również Jerzy Starościak⁷⁸². Stwierdził on wówczas, że: „Jest ona przede wszystkim kontrolą tanią. Ponadto zaś nie absorbuje czasu administracji. Nie podejmuje bowiem kontroli aktów prawidłowych. Trafiają na jej warsztat tylko sprawy wątpliwe. Jej podstawowa wartość to wytworzenie przez nią prewencyjnego jej oddziaływania, a to wobec bezwzględnej odmowy uznawania tych aktów administracji za legalne, które były wydane z rażącym naruszeniem prawa, w tym zakresie, w jakim sąd może ocenę tych aktów podejmować”⁷⁸³.

Następstwem pierwszych dyskusji i artykułów na łamach czasopism prawniczych były prace podjęte m.in. przez Polską Akademię Nauk, Ministerstwo Sprawiedliwości, Zrzeszenie

⁷⁷⁶ A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 8-9, s. 229.

⁷⁷⁷ Ibidem, s. 230.

⁷⁷⁸ S. Zawadzki, *Przesłanki i kierunki rozwoju systemu rad narodowych*, ND 1971, nr 8, s. 15. W ten sposób uzupełniałaby ona instytucję skarg i wniosków oraz ogólną kontrolę prokuratorską.

⁷⁷⁹ Ibidem.

⁷⁸⁰ Ibidem.

⁷⁸¹ Ibidem.

⁷⁸² J. Starościak, *Kontrola praworządności działania administracji*, PiP 1971, z. 11, s. 721.

⁷⁸³ Ibidem.

Prawników Polskich i Prezydium RM. W numerze „Gazety Sądowej i Penitencjarnej” z dnia 1 lutego 1972 r. zamieszczono opinie i postulaty sekcji prawa konstytucyjnego i administracyjnego, które zostały zebrane w czasie sympozjum, zorganizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Instytut Nauk Prawnych PAN⁷⁸⁴. Wskazanej sekcji przewodniczył Jerzy Starościak. Prace komisji prawa konstytucyjnego i administracyjnego w dużej mierze dotyczyły problemu kontroli praworządności w działaniu administracji. Zwrócono w nich uwagę, że Polska pozostaje jednym z nielicznych państw socjalistycznych, które nie uregulowało ustawowo kwestii sądowej kontroli administracji⁷⁸⁵. W postulatach sekcji znalazło się przyjęcie następujących założeń:

- 1) powierzenie kontroli decyzji administracyjnych sądom powszechnym (sądom wojewódzkim i SN);
- 2) kontrola dotyczyć miała decyzji administracyjnych ostatecznych, czyli rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych;
- 3) kontrola decyzji dokonywana miała być tylko z punktu widzenia zgodności z prawem, tzw. legalności decyzji;
- 4) kontrola miała mieć charakter kasacyjny, co oznaczało, że sąd mógł uchylić decyzję (w całości lub części) lub utrzymać ją w mocy;
- 5) uwzględnienie roli prokuratora poprzez nadanie prawa „do wnoszenia spraw na forum sądowe i wyposażenia go w pełnię praw w toku procesu”⁷⁸⁶.

Zauważyć przy tym należy, że dyskusja o możliwościach powołania sądownictwa administracyjnego stanowiła część debaty w sekcji III (Konstytucyjno-Administracyjnej), która była poświęcona problemowi zmiany lub nowelizacji Konstytucji z 1952 r. w kierunku m.in. „wyraźniejszego określenia praw obywatelskich”⁷⁸⁷. Marcin Jełowicki, komentując prace sekcji III oraz fragment Uchwały VI Zjazdu PZPR, zapowiadający wszczęcie prac nad projektem nowej konstytucji, stwierdził, iż: „Wychodząc z założenia, że od roku 1952 daje się zauważyć wyraźny i wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego uznano, że rozwiązania konstytucyjne winne iść w tym kierunku, aby nowa ustawa zasadnicza stała się nie tylko konstytucją państwa, ale konstytucją społeczeństwa”⁷⁸⁸. Dlatego też postulaty

⁷⁸⁴ *Oceny i propozycje*, GSiP 1972, nr 3, s. 1.

⁷⁸⁵ *Ibidem*, s. 6.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ M. Jełowicki, *Próba diagnozy*, PiŻ 1972, nr 2, s. 1.

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

dotyczące utworzenia mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych miały się wpisywać w szerszą reformę ustrojową państwa.

W dniach 3-4 czerwca 1972 r. odbywał się w Warszawie VIII Krajowy Zjazd Zrzeszenia Prawników Polskich⁷⁸⁹. Zgodnie z punktem d) przyjętej ogólnej Uchwały VIII Zjazdu ZPP uznano, że „wszechstronna dyskusja prasowa i organizacyjna naświetliła dostatecznie gruntownie sprawę stworzenia systemu sądowej kontroli decyzji administracyjnych tak, że sprawa ta dojrzała do praktycznego załatwienia”⁷⁹⁰. Oprócz tego, w punkcie b) Uchwały, wskazano m.in. na konieczność uporządkowania stanu prawa administracyjnego⁷⁹¹. Natomiast w Uchwale IV (Środki doskonalenia prawa administracyjnego) Sekcji VIII Krajowego Zjazdu ZPP napisano wprost, że wprowadzenie sądowej kontroli legalności działania administracji posiada szczególne znaczenie dla „doskonalenia prawa administracyjnego i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwowych”⁷⁹². VIII Krajowy Zjazd ZPP opowiedział się więc za koniecznością wprowadzenia sądowej kontroli administracji, co stanowiło wyraz poparcia dla tej idei przez zdecydowaną większość środowisk prawniczych.

W komentarzu „Gazety Sądowej i Penitencjarnej” z dnia 1 lipca 1972 r., odnosząc się do posiedzenia Prezydium Rządu z dnia 17 czerwca 1972 r., w czasie którego omawiać miano wstępne tezy w sprawie ustawowego uregulowania sądowej kontroli decyzji administracyjnych, stwierdzono, że argumenty przeciw sądownictwu administracyjnemu takie jak niedostateczna jakość aparatu administracyjnego oraz stan prawa są już zdezaktualizowane⁷⁹³. W związku z tym uznano, że praktyka innych państw socjalistycznych pozwala stwierdzić, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych pozytywnie wpłynęła na styl działania administracji, jak i poprawę jakości prac ustawodawczych⁷⁹⁴. Zwracano przy tym uwagę, że najwłaściwszym byłoby przeprowadzenie dyskusji w środowisku prawniczym już nad gotowymi założeniami ustawy, a nie nad jej projektem, żeby nie marnować czasu oraz nie ryzykować wycofania projektu⁷⁹⁵.

⁷⁸⁹ VIII Zjazd ZPP, GSiP 1972, nr 12, s. 1.

⁷⁹⁰ Uchwała VIII Zjazdu ZPP, GSiP 1972, nr 12, s. 6.

⁷⁹¹ Uchwała VIII Zjazdu ZPP, PiŻ 1972, nr 12, s. 3.

⁷⁹² Środki doskonalenia prawa administracyjnego. Uchwała IV Sekcji VIII Krajowego Zjazdu ZPP, PiŻ 1972, nr 16, s. 2.

⁷⁹³ Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, GSiP 1972, nr 13, s. 1.

⁷⁹⁴ Ibidem.

⁷⁹⁵ Ibidem.

Na początku lat 70. XX w. dyskusja o powołaniu sądownictwa administracyjnego toczyła się intensywnie na łamach „Prawa i Życia”. W numerze 4 z dnia 20 lutego 1972 r. opublikowano artykuły Wacława Dawidowicza, Jana Jendrośki oraz Jerzego Służewskiego, które jako blok tematyczny zatytułowano „Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji”⁷⁹⁶. W ocenie W. Dawidowicza utworzenie sądownictwa administracyjnego było dla PRL w warunkach lat 70. XX w. przesłanką konieczną dla zwiększenia dobrobytu społeczeństwa. W jego ocenie samo unowocześnienie środków produkcji nie mogło przyczynić się do tego zjawiska, gdyż w państwie socjalistycznym unowocześnić należy również formy i metody realizowania administracji na linii państwo-obywatel⁷⁹⁷. Dlatego też należałoby utworzyć co najmniej dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne⁷⁹⁸ oparte na czynniku profesjonalnym. Jeśli chodzi o jego kompetencje, W. Dawidowicz uznał, że „poza granicami rozważań nad sądownictwem administracyjnym” znaleźć się powinny decyzje podejmowane przez organy administracji państwowej w sferze planowania gospodarczego oraz zarządzania gospodarką państwową⁷⁹⁹.

Z kolei Jan Jendrośka argumentując potrzebę powołania sądowej kontroli administracji zwrócił uwagę m.in. na przedwojenne tradycje NTA, tzw. Małą Konstytucję z 1947 r., deklarację wyborczą Frontu Jedności Narodowej z 1956 r. oraz działalność sądów ubezpieczeń społecznych w PRL⁸⁰⁰. Postulował on powołanie specjalnych wydziałów administracyjnych w ramach sądów powszechnych. Taki sam pogląd wyraził Henryk Starczewski, który zaznaczył, że powiązanie orzecznictwa o legalności decyzji administracyjnych z sądami powszechnymi oraz SN „dałoby możliwość doskonalenia i ujednolicenia prawa administracyjnego, a także eliminowania z systemu prawnego jako całości tych przepisów i ich wykładni, które roszadniają jego jednolitość, a na zewnątrz ujawniają się w postaci niezgodnych ze sobą decyzji administracyjnych oraz orzeczeń sądowych, a niekiedy nawet decyzji naczelnych organów administracji państwowej i Sądu Najwyższego”⁸⁰¹.

Interesujące zdanie w ramach dyskusji wyraził Jerzy Służewski, który stwierdził, że: „Postulując powołanie sądowej kontroli administracji należy pamiętać o tym, że Polska nie

⁷⁹⁶ *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4, s. 1-5.

⁷⁹⁷ W. Dawidowicz, *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4, s. 1.

⁷⁹⁸ W. Dawidowicz niższe instancje sądownictwa administracyjnego określił ogólnym, roboczym według niego zwrotem „terenowe sądy administracyjne”.

⁷⁹⁹ *Ibidem*.

⁸⁰⁰ J. Jendrośka, *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4, s. 1.

⁸⁰¹ H. Starczewski, *Sądownictwo administracyjne a prokuratura*, PiŻ 1972, nr 6, s. 4.

ma w tym zakresie żadnych dobrych tradycji i wzorów. Będziemy musieli sami od początku zdobywać doświadczenia, co na pewno nie ustrzeże nas od błędów i pewnych rozczarowań. Działający u nas w okresie międzywojennym Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dostarczył nam dobrych doświadczeń. Był to przykład kadłubowej organizacji sądownictwa administracyjnego, sądownictwa niezdolnego do zapewnienia w jakimś szerszym zakresie legalności decyzji administracyjnych⁸⁰². Dlatego też Autor ten wypowiadał się za stopniowym i ograniczonym powołaniem sądowej kontroli administracji, która miałaby być sprawowana przez sądownictwo powszechne.

Sceptyczny, a nawet krytyczny, głos wobec różnych propozycji powołania sądownictwa administracyjnego w 1972 r. wyraził Stanisław Kaźmierczyk⁸⁰³, który uznał, że: „źródło (...) sprawnej administracji leży w mechanizmach politycznych zbliżających ją do społeczeństwa drogą różnych form organizacyjnych odpowiadających państwu socjalistycznemu”⁸⁰⁴. Właściwe więc polityczne ukierunkowanie i kultura samej administracji decydować miała o jej stanie i tym samym ochronie praw obywatela, a nie sam fakt istnienia sądowej kontroli administracji. Zwracał on również uwagę na fakt, że w dyskusji o powołaniu sądownictwa administracyjnego powinni wziąć również udział konstytucjoniści i teoretycy prawa, a nie tylko administratywiści, gdyż istnieje potrzeba dokonania szerszej refleksji, czy sądownictwo takie może wkomponować się w ustrój prawno-państwowo-polityczny PRL⁸⁰⁵. Opisane wyżej postulaty S. Kaźmierczyka stanowiły kontynuację wcześniejszych wywodów Józefa Paliwody⁸⁰⁶, który stwierdził, że należy przede wszystkim wzmocnić istniejący system kontroli nad administracją, a więc kontrolę prokuratorską, a także dążyć do organizacyjnej lub strukturalnej modyfikacji organów odwoławczych⁸⁰⁷. W tym celu proponował on utworzenie w ramach organów administracji państwowej, które wydają decyzje administracyjne, tzw. komisji orzecznictwa prawnego⁸⁰⁸. Komisje te mogłyby posiadać charakter mieszany i tym samym składałyby się z czynnika obywatelskiego i fachowego, np. prawnicy administratywiści lub prawnicy z określonych dziedzin, i rozpatrywałyby one odwołania od decyzji administracyjnych.

⁸⁰² J. Służewski, *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4, s. 5.

⁸⁰³ S. Kaźmierczyk, *Argumentacja*, PiŻ 1972, nr 9, s. 4.

⁸⁰⁴ Ibidem.

⁸⁰⁵ Ibidem.

⁸⁰⁶ J. Paliwoda, *Głos o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 5, s. 4.

⁸⁰⁷ Ibidem, s. 5.

⁸⁰⁸ Ibidem.

Na łamach „Prawa i Życia” w 1972 r., ze swoją koncepcją powołania sądownictwa administracyjnego, wystąpił również Zdzisław Papierkowski. Według niego, sieć sądów administracyjnych z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym powinna pokrywać się z instancjami władzy administracyjnej⁸⁰⁹. Jeśli chodzi o tok postępowania, Z. Papierkowski stwierdził, że: „Co do prawa zaskarżania aktów administracyjnych obywatel mógłby mieć prawo wyboru między drogą polegającą na wyczerpaniu toku instancji władz administracyjnych i ewentualnej skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a drogą prowadzącą do bezpośredniego zwrócenia się ze skargą do terenowego sądu administracyjnego, zależnie od instancji władzy administracyjnej, której decyzja ulega zaskarżeniu (np. od decyzji powiatowej, względnie wojewódzkiej władzy administracyjnej do powiatowego, względnie wojewódzkiego sądu administracyjnego, od decyzji centralnej władzy administracyjnej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego)”⁸¹⁰. Ponadto ustawa powołująca sądownictwo administracyjne powinna przewidywać możliwość fakultatywnego udziału prokuratora w postępowaniu, a samo sądownictwo powinno posiadać kasacyjny charakter⁸¹¹.

Kolejną opinię o potrzebie istnienia sądownictwa administracyjnego, wyraził Stanisław Jędrzejewski, który stwierdził, że: „nie ma dotąd lepszej i bardziej skutecznej formy ochrony uprawnień obywatela jak kontrola sądowa”⁸¹². Stąd postulował on poddanie sądowej kontroli aktów administracji oraz „innych przejawów jej zachowania”⁸¹³. Z drugiej jednak strony zwracał on uwagę, że celem stworzenia efektywnego modelu kontroli administracji powinno być również powołanie mechanizmu kontroli legalności przez niezależny organ wszystkich aktów normatywnych, które były wydawane przez administrację⁸¹⁴. Organ taki miałby być niezawisły od administracji, posiadać „skuteczne środki odejmowania mocy prawnej” nielegalnym aktom administracji, a także miałby być powoływany przez Sejm na mocy odpowiednich norm konstytucyjnych⁸¹⁵. A więc kontrola aktów administracyjnych oraz kontrola aktów normatywnych miała stanowić najskuteczniejszą formę kontroli administracji oraz praw obywatela ówczesnego państwa polskiego.

⁸⁰⁹ Z. Papierkowski, *Sąd a administracja*, PiŻ 1972, nr 10, s. 4.

⁸¹⁰ Ibidem.

⁸¹¹ Ibidem.

⁸¹² S. Jędrzejewski, *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973, s. 137.

⁸¹³ Ibidem.

⁸¹⁴ Ibidem.

⁸¹⁵ Ibidem.

Jeśli chodzi o konkretne postulaty w zakresie sądowej kontroli administracji, S. Jędrzejewski uważał, że najlepszym modelem byłoby powołanie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w ramach sądów powszechnych z SN na czele albo wykorzystanie istniejącego sądownictwo ubezpieczeń społecznych⁸¹⁶. W ostatnim przypadku, w miejsce Trybunału Ubezpieczeń Społecznych miał być powołany Trybunał Administracyjny, który składałby się z izby administracyjnej oraz izby ubezpieczeń społecznych, a także z utworzonych terenowych organów tego sądu⁸¹⁷. Autor ten postulował oparcie kompetencji sądownictwa administracyjnego na klauzuli generalnej (z określeniem wyjątków), w tym także kontroli decyzji wydanych na zasadzie swobodnego uznania a także w przypadku bezczynności administracji⁸¹⁸. Poza tym S. Jędrzejewski, powtarzając się na F. Longschamps, w kontekście zasady trwałości decyzji administracyjnej stwierdził, że być może niedoskonałości k.p.a. wzięły się z faktu, że regulacje w nim zawarte formułowane były z perspektywą powołania sądowej kontroli administracji⁸¹⁹. Stwierdził on, że sądowa kontrola decyzji stanowi „czynnik istotny, nieodzowny” w kontekście uzupełnienia instytucji prawnych k.p.a.⁸²⁰

Na problemy w działalności aparatu administracyjnego zwracały uwagę także osoby stojące na czele najważniejszych organów państwa. Prokurator Generalny PRL, Lucjan Czubiński, w wywiadzie dla „Gazety Sądowej i Penitencjarnej” z dnia 1 sierpnia 1972 r. stwierdził, że „najpoważniejszą przyczyną naruszeń prawa w działalności administracji jest skomplikowany, nadmiernie rozbudowany, a przez to i mało komunikatywny system prawny. Najwięcej trudności sprawia on pracownikom najniższych organów administracji, wykonującym zadania bardzo zróżnicowane, regulowane licznymi przepisami”⁸²¹. Wypowiedź tę należy traktować jako przejaw charakterystycznego dla części władz PRL poglądu, że w pierwszej kolejności konieczne było uporządkowanie systemu prawnego PRL, a następnie przejście do ewentualnych reform, czy zmian organizacyjnych. Co istotne, brak było wśród ówczesnych władz odpowiedzi na pytanie: jak należy ten system uporządkować, zmienić, czy zmodernizować. Z drugiej jednak strony, wypowiedź ta stanowi dowód, że istniała świadomość realnego problemu funkcjonowania administracji, zwłaszcza na najniższym szczeblu.

⁸¹⁶ S. Jędrzejewski, *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, NP 1972, nr 4, s. 543.

⁸¹⁷ *Ibidem*.

⁸¹⁸ *Ibidem*, s. 547-548.

⁸¹⁹ S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972, z. 7, s. 69.

⁸²⁰ *Ibidem*.

⁸²¹ *Trzeba skupić siły w punktach newralgicznych. Rozmowa z Prokuratorem Generalnym dr Lucjanem Czubińskim*, GSiP 1972, nr 15, s. 1.

Z kolei Tadeusz Smyczyński zwracał uwagę, że w PRL coraz większą rolę w zarządzaniu majątkiem państwowym odgrywa prawo cywilne, co miało się wyrażać głównie w przekazywaniu gruntów rolnych lub działek budowlanych na podstawie prawa cywilnego (sprzedaż, użytkowanie wieczyste, dzierżawa)⁸²². Jednak podstawą zawarcia umowy była uprzednio wydana decyzja administracyjna. Dlatego, jego zdaniem, ówczesny system prawno-sądowy, rozpatrujący głównie spory wynikłe z cywilnoprawnej działalności organów administracyjnych, był mało efektywny⁸²³. W związku z tym T. Smyczyński postulował powołanie sądownictwa administracyjnego, opartego na czynniku profesjonalnym, którego kompetencja miała dotyczyć wyłącznie kontroli decyzji administracyjnych z punktu widzenia legalności⁸²⁴.

W 1973 r. Ludwik Bar uznał, że po „tragicznych dniach grudniowych 1970 r.” powstaje pilne zadanie, polegające na odbudowaniu zaufania w życiu publicznym, co oznacza konieczność podjęcia dyskusji o powołaniu sądowej kontroli administracji państwowej⁸²⁵. W dalszej części wypowiedzi był zdania, że przeciwnicy wprowadzenia sądowej kontroli administracji używali dotychczas następujących argumentów: brak uporządkowania ustawodawstwa administracyjnego, brak odpowiednich kadr, brak okrzepnięcia administracji państwowej, uznanie sądownictwa za relikw ustroju kapitalistycznego, możliwość wtrącania się w działania administracji państwowej oraz pieniactwo⁸²⁶. Ponadto zwracał on uwagę, że powołanie sądownictwa administracyjnego pozytywnie wpłynęłoby na „pogłębienie praworządności socjalistycznej” oraz podniosłoby znaczenie prawa w kształtowaniu stosunków społecznych⁸²⁷. Według L. Bara najbardziej właściwym byłoby „poruczenie sądom wojewódzkim kontroli decyzji organów administracji terenowej, a Sądowni Najwyższemu kontroli decyzji organów naczelnych”⁸²⁸. Natomiast negatywnie L. Bar ustosunkował się do pomysłu ustanowienia przymusu adwokackiego przy wniesieniu skargi do SN i jednocześnie zaproponował, że pewną selekcję ich mógłby wykonywać np. Prokurator Generalny PRL⁸²⁹. W zakresie wprowadzenia sądowej kontroli administracji dość często powoływał się on na rozwiązania przyjęte w Bułgarii. Podobne stanowisko zajął Zbigniew Resich, który *de lege ferenda*, co do zakresu zmian w organach ochrony prawnej

⁸²² T. Smyczyński, *Uwagi o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 11, s. 7.

⁸²³ Ibidem.

⁸²⁴ Ibidem.

⁸²⁵ L. Bar, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, PiP 1973, z. 3, s. 6.

⁸²⁶ Ibidem, s. 7-9.

⁸²⁷ Ibidem, s. 10.

⁸²⁸ Ibidem, s. 13.

⁸²⁹ Ibidem, s. 14-15.

PRL, zwrócił uwagę na konieczność wprowadzenia instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych, która miałaby być sprawowana przez sądy powszechne oraz SN⁸³⁰. Kontrola ta miała obejmować w szczególności sprawy takie jak: lokalowe, rolne i podatkowe⁸³¹.

W 1973 r. z propozycjami wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, jako jednego z ważniejszych kierunków zmian ustroju prawnego PRL, wystąpił również Marian Rybicki⁸³². Napisał on, że Polska jest „od dawna pionierem idei sądownictwa administracyjnego”, ale została „dość daleko w tyle, jeśli chodzi o realizację tej idei”⁸³³. Pod tym względem Polskę miała wyprzedzić Rumunia, Czechosłowacja i Bułgaria, przewidując w konstytucji przepisy o sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zwracał on również uwagę, że instytucja prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, w zakresie decyzji administracyjnych w PRL, nie jest wystarczająca do zabezpieczenia praw obywatela w relacjach władza-obywatel. Stwierdził on w tym kontekście, że „Polski model nadzoru ogólnego prokuratury, przewidziany w konstytucji 1952 r., jakkolwiek ukształtowany pod niewątpliwym wpływem konstytucji radzieckiej nie został jednak z niej przejęty konsekwentnie i w całości. W przeciwieństwie bowiem do sytuacji w ZSRR i niektórych innych krajach socjalistycznych nadzór ogólny prokuratury nie obejmował u nas od początku decyzji naczelnych organów administracji. Również w świetle przepisów ustawy o prokuraturze z 1967 r., uprawnienie prokuratora do wnoszenia sprzeciwu przeciwko niezgodnym z prawem decyzjom organów administracji dotyczy jedynie organów terenowych”⁸³⁴. W ocenie M. Rybickiego sądowa kontrola decyzji administracyjnych mogła być dokonywana stopniowo, poczynając od spraw najbardziej tego wymagających, a mianowicie z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, budownictwa, oświaty, zdrowia i rolnictwa. Uznać to można za propozycję oparcia sądownictwa administracyjnego, w pierwszej fazie jego funkcjonowania na klauzuli enumeracyjnej, co też nastąpiło wraz z powołaniem NSA w 1980 r. Ponadto, jego zdaniem, sądownictwo administracyjne zwiększyłoby ochronę praw obywateli, a także oddziaływałoby prewencyjnie na organy administracji⁸³⁵.

⁸³⁰ Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 133.

⁸³¹ *Ibidem*.

⁸³² M. Rybicki, *Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego*, SP 1973, z. 35, s. 12.

⁸³³ *Ibidem*, s. 14.

⁸³⁴ *Ibidem*, s. 13.

⁸³⁵ *Ibidem*, s. 14.

Warto jednak zaznaczyć, że w samej administracji był problem z brakiem prawników. Jak wskazał bowiem Jerzy Gotchold i Brosniław Ostapczuk, do 1972 r. w wielu ministerstwach nie było samodzielnych komórek prawnych⁸³⁶. Dopiero w październiku 1972 r. Prezydium Rządu zaleciło, żeby w naczelnych i centralnych organach administracji rządowej były specjalne komórki prawnicze, które miały się zajmować obsługą tych organów⁸³⁷. Na naruszenia prawa, w zakresie wydawania decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej PRL, zwracał uwagę M. Wyrzykowski. Powoływał się on m.in. na dane NIK. W związku z tym zaznaczył, że w 1970 r. wydano 25% decyzji administracyjnych z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego⁸³⁸.

W 1974 r. Janusz Borkowski postulował, że należy utworzyć mechanizmy ochrony jednostki przed aktami samowoli administracji⁸³⁹. Argumentował on to tym, że potrzeba „tworzenia takich instytucji prawnych, które pozwolą obywatelowi na uruchomienie kontroli decyzji i czynności organu administracyjnego”⁸⁴⁰. Dwa lata później postulował on również formułowanie ogólnych zasad prawa administracyjnego, a także ujednoczenie i ujmowanie spraw załatwianych przez administrację wobec obywateli w proceduralne ramy decyzji administracyjnej⁸⁴¹. Poza tym, w związku z zasadami ogólnymi prawa administracyjnego, Adam Jaroszyński zwracał uwagę na ważność zasady miarkowania rozstrzygnięć jednostronnych, które miały stanowić jedną z podstawowych założeń prawa socjalistycznego⁸⁴². Sprzyjać miała ona przede wszystkim redukcji arbitralności w podejmowaniu decyzji przez organy i podmioty publiczne. Oprócz tego w 1974 r. Andrzej Murzynowski zwracał uwagę, że w związku z pracami nad wprowadzeniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych zmianie powinny ulec również ustrój i kompetencje Prokuratury PRL, w zakresie funkcji nadzoru ogólnego nad przestrzeganiem praworządności⁸⁴³. Na podstawie tych reform Prokuratura PRL miałaby „uzyskać prawo zaskarżania

⁸³⁶ J. Gotchold, B. Ostapczuk, *Prawnicy w administracji*, PiP 1973, z. 6, s. 69.

⁸³⁷ Ibidem.

⁸³⁸ Zob. M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 153.

⁸³⁹ J. Borkowski, *Prognozowanie a prawo administracyjne*, PiP 1974, z. 11, s. 26.

⁸⁴⁰ Ibidem.

⁸⁴¹ J. Borkowski, *Zagadnienia doskonalenia administracji państwowej w świetle uchwały VII Zjazdu Partii*, PiP 1976, z. 1-2, s. 69-70.

⁸⁴² A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7, s. 56.

⁸⁴³ A. Murzynowski, *Uwagi na temat zasad organizacji i funkcjonowania sądów oraz Prokuratury PRL*, SP 1974, z. 3, s. 52. Zmiany takie A. Murzynowski rozpatrywał w kontekście swojego postulatu, dotyczącego zniesienia wyodrębnienia Prokuratury PRL jako osobnego i samodzielnego organu państwowego, bezpośrednio podporządkowanego Radzie Państwa. Wprowadzenie sądowej kontroli administracji pozbawić miało znacznej części kompetencji Prokuratury z zakresu badania praworządności decyzji administracyjnych.

niepraworządnych decyzji administracyjnych do właściwych organów sądowych”⁸⁴⁴. Następnie w 1977 M. Wyrzykowski napisał, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądownictwo powszechne „nie jest panaceum na wszelkie bolączki i niedomagania administracji”, ale jej brak powoduje, że instytucjonalny system gwarancji praworządności jest „kulejący”⁸⁴⁵. Istotne znacznie w toku dyskusji, związanych z powołaniem sądownictwa administracyjnego, miała praca Mirosława Wyrzykowskiego wydana w 1978 r. pt. „Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym”. Postulował on wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych, która miała być sprawowana przez sądownictwo powszechne⁸⁴⁶. W związku z tym napisał on, że: „Biorąc pod uwagę nowość instytucji sądowej kontroli administracji w mechanizmie funkcjonowania państwa oraz obecny stan w zakresie organizacji i funkcjonowania tak administracji, jak i sądów, celowe byłoby poruczenie kontroli sądowi wojewódzkiemu oraz Sądowi Najwyższemu”⁸⁴⁷. Co do zasady, w zakresie właściwości sądów wojewódzkich, rozpatrywałyby one skargi na decyzję organów, w którym sąd ma swoją siedzibę. Sąd Najwyższy rozpatrywałby z kolei skargi na decyzje naczelných organów administracji. W recenzji książki M. Wyrzykowskiego Marcin Jełowicki w 1979 r. napisał, że: „W przeszło trzydziestoletnim okresie rozwoju demokracji socjalistycznej i doskonalenia systemu prawnego społeczeństwa budującego w Polsce ustrój socjalistyczny, systematycznie i konsekwentnie rozwijane są instytucje służące zapewnieniu praworządności działania organów państwowych”⁸⁴⁸. Teza taka stanowiła wskazanie, że ustrój PRL podlegał ciągłej ewolucji i swoistej modernizacji w zakresie wzmocnienia gwarancji praworządności dla obywateli. Recenzent wskazał, że książka M. Wyrzykowskiego posiada „cenne postulaty legislacyjne”⁸⁴⁹.

W wydanej w 1979 r. w Poznaniu książce pt. „Konstytucyjne gwarancje praworządności w europejskich państwach socjalistycznych” Hanna Suchocka stwierdziła, że sądownictwo administracyjne „stanowi jedno z ogniw w całym systemie środków kontroli i

⁸⁴⁴ Ibidem, s. 49.

⁸⁴⁵ Wyrzykowski M., *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945-1970*, SP 1977, z. 3, s. 59.

⁸⁴⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 175.

⁸⁴⁷ Ibidem.

⁸⁴⁸ M. Wyrzykowski: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych państwach socjalistycznych (rec. M. Jełowicki)*, PiP 1979, z. 1, s. 134.

⁸⁴⁹ Ibidem, s. 136.

nadzoru nad administracją”⁸⁵⁰. Poza tym H. Suchocka zwróciła uwagę na to, że pozostałe mechanizmy kontroli nie są skuteczne⁸⁵¹ i opowiadała się za wprowadzeniem sądowej kontroli administracji. Argumentowała ona to tym, że krytycy powołania sądów administracyjnych, którzy podkreślają, że służyć one będą wyłącznie ochronie indywidualnych interesów i praw są w błędzie⁸⁵². W jej ocenie zasada praworządności nakładała obowiązek ścisłego przestrzegania norm prawnych przez organy państwa w stosunku do obywateli, a ochrona praw obywateli służyła również ochronie interesów państwa⁸⁵³. W związku z tym, prawidłowe przestrzeganie praw obywateli posiadało funkcjonalne znaczenie dla „ochrony całego porządku prawnego, dla zabezpieczenia praworządności”⁸⁵⁴.

Ponadto w 1979 r. J. Jendrośka postulował wprowadzenie skargi na bezczynność organów administracyjnych⁸⁵⁵. W jego ocenie skarga taka miała być składana do sądu za pośrednictwem organu nadrzędnego nad tym, który „nie załatwił sprawy w terminie”⁸⁵⁶. Sąd taki mógłby po stwierdzeniu zawinionego niezałatwienia sprawy albo zobowiązać organ do załatwienia sprawy w nowym terminie albo sam ją merytorycznie rozstrzygnąć. Autor tej koncepcji nie był jednak zwolennikiem drugiego rozwiązania, gdyż stanowiłoby to odstępstwo od konstytucyjnej zasady rozdziału wymiaru sprawiedliwości od administracji państwowej⁸⁵⁷. Według niego, rozwiązanie wprowadzenia skargi na bezczynność administracji stanowiłoby realizację wzorów „innych państw socjalistycznych”, które już wprowadziły sądową kontrolę administracji, a także postulatami zgłaszanymi przez prawników w ZSRR⁸⁵⁸.

Oprócz tego Józef Kremis rozważając kwestię zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec obywateli na mocy ówczesnego art. 418 Kodeksu cywilnego⁸⁵⁹ napisał w 1979 r., że „sądownictwo administracyjne prowadziło do zniesienia kolizji winy

⁸⁵⁰ H. Suchocka, *Konstytucyjne gwarancje praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1979, s. 84.

⁸⁵¹ Ibidem. Według H. Suchockiej efektywna kontrola administracji państwowej powinna cechować się: 1) fachowością kontroli, 2) niezawisłością kontrolera, 3) prawem zdecydowanej reakcji przeciw naruszeniom prawa, 4) ekonomicznością kontroli. Wszystkich tych cech łącznie nie mógł spełniać prokuratorski nadzór ogólny, nadzór sprawowany przez organy administracji oraz nadzór instancyjny.

⁸⁵² Ibidem, s. 85-86.

⁸⁵³ Ibidem, s. 86.

⁸⁵⁴ Ibidem.

⁸⁵⁵ J. Jendrośka, *Kompetencje proceduralnoprawne a bezczynność organów administracyjnych*, PiP 1979, z. 5, s. 17.

⁸⁵⁶ Ibidem.

⁸⁵⁷ Ibidem.

⁸⁵⁸ Ibidem.

⁸⁵⁹

>>karnej<< i >>cywilnej<<, zapobiegałoby przenoszeniu na grunt prawa cywilnego elementów charakterystycznych dla innych gałęzi prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego) i *vice versa*, a w konsekwencji rozszerzyłoby zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa i pomoc dla poszkodowanego⁸⁶⁰. Według J. Kremisa sądownictwo takie mogłoby istnieć w postaci organów wyodrębnionych z sądownictwa powszechnego albo jako organy mieszczące się w tej strukturze i działające na prawach wydziału (np. przy sądzie wojewódzkim)⁸⁶¹. Sam Autor wypowiedział się za drugim wariantem, gdzie sądy wypowiedziałyby się wyłącznie co do zgodności decyzji z prawem⁸⁶². Orzeczenie takiego sądu, które uznawałoby decyzję administracyjną za niezgodną z prawem, otwierałoby wówczas osobie zainteresowanej możliwość wystąpienia do sądu cywilnego o zasądzenie od Skarbu Państwa stosownego odszkodowania⁸⁶³. Już jednak w 1976 r. Jerzy Świątkiewicz zwracał uwagę, że sądowa kontrola administracji w PRL istnieje, ale wykonywana jest w sposób pośredni, co związane jest np. z działalnością sądów w sprawach cywilnych, np. w sprawach o dochodzenie odszkodowania od państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, w sprawach karnych, np. przy przekroczeniu uprawnień przez funkcjonariusza państwowego i działania na szkodę dobra społecznego lub jednostki, na podstawie ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne⁸⁶⁴, czy też w sprawach ustalania należności z tytułu najmu lokali⁸⁶⁵. To ostatnie zagadnienie związane miało być z funkcjonowaniem Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1964 r. w sprawie właściwości organów do ustalania należności z tytułu najmu lokali⁸⁶⁶. Jeśli najemca nie zgodził się z decyzją w zakresie ustalania czynszu i zarzucił, że czynsz ustalony w takim trybie w całości lub w części nie istnieje albo uległ przedawnieniu, wtedy mógł wnieść wniosek do sądu rejonowego o stosowne ustalenie należności wynajmującego z umowy najmu⁸⁶⁷. W 1977 r. kwestię powołania sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych podjął również adwokat Kazimierz Kałkowski⁸⁶⁸. Wynikało to jego zdaniem m.in. z potrzeby: „równania środków prawnych przysługujących stronom w postępowaniu administracyjnym ze środkami

⁸⁶⁰ J. Kremis, *Przepis art. 418 KC a zagadnienie sądownictwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo LXXIV” 1979, nr 412, s. 16.

⁸⁶¹ Ibidem.

⁸⁶² Ibidem.

⁸⁶³ Ibidem.

⁸⁶⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 230.

⁸⁶⁵ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, PiP 1976, z. 8-9, s. 32-33.

⁸⁶⁶ Dz.U. Nr 32, poz. 206.

⁸⁶⁷ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, PiP 1976, z. 8-9, s. 36.

⁸⁶⁸ K. Kałkowski, *Przyczynek do rozważań nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniem sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1977, nr 10, s. 62-66.

prawnymi przysługującym i stronom w sądowym postępowaniu cywilnym⁸⁶⁹. Zwracał on w tym przypadku uwagę, że: „w sprawie o odszkodowanie w postępowaniu cywilnym obywatel ma dwie instancje sądowe plus ewentualne postępowanie z rewizji nadzwyczajnej, a w sprawie o odszkodowanie rozpatrywanej w postępowaniu administracyjnym obywatel ma czasem tylko jedną instancję administracyjną (np. w sprawie o odszkodowanie wskutek wywłaszczenia nieruchomości, którego wysokość przekracza 500 tys. zł, orzeka wojewoda i jego decyzja jest ostateczna)⁸⁷⁰.

Dyskusja o konieczności rozszerzania instytucjonalnej ochrony praw obywatelskich w państwie socjalistycznym była traktowana jako element i etap w rozwoju ustroju socjalistycznego. Sądownictwo administracyjne miało stanowić kolejną instytucję kontroli nad administracją, ale nie miało być tą dominującą. Byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą jednolitej władzy państwowej, w której to organ władzy w przedstawicielskiej w postaci Sejmu PRL, a także Rady Państwa i poszczególnych rad narodowych, miały sprawować w pierwszej kolejności kontrolę nad administracją⁸⁷¹.

W związku z tym, według definicji Zygmunta Rybickiego i Tadeusza Skoczego z 1972 r. zawartej w artykule pt. „Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego”: „państwo jest organizacją społeczeństwa, służy jego zadaniom, spełnia pierwszoplanową rolę w urzeczywistnianiu celów społecznego, kulturalnego i ekonomicznego rozwoju⁸⁷². Żeby takie państwo było efektywne w tym zakresie to wtedy musi być „państwo demokratyczne, praworządne, oparte na aktywności ludzi pracy⁸⁷³. Oczywiście, państwo ludowe było formą społeczeństwa, które buduje socjalizm, czyli ustrój społeczny i temu miało służyć⁸⁷⁴. W kolejnych częściach artykułu jego Autorzy opisują podstawowe zasady ustrojowe na których opiera się państwo socjalistyczne, zwracając uwagę na zagadnienie kontroli administracji. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych, właściwych dla państwa socjalistycznego miała być nadrzędność organów przedstawicielskich nad organami administracji państwowej oraz prawo bezpośredniej kontroli każdego z tych organów⁸⁷⁵. Nadrzędność Autorzy tego artykułu rozumieli jako nadrzędność w aspekcie funkcjonalnym, która miała oznaczać możliwość wpływania na treść działalności aparatu państwowego, jak i nadrzędność organizacyjną, czyli

⁸⁶⁹ Ibidem, s. 65.

⁸⁷⁰ Ibidem, s. 66.

⁸⁷¹ Zob. S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, s. 164-167.

⁸⁷² Z. Rybicki, T. Skoczny, *Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego*, PiP 1972, z. 1, s. 13.

⁸⁷³ Ibidem.

⁸⁷⁴ Ibidem, s. 25.

⁸⁷⁵ Ibidem, s. 14.

możliwość wpływu na formy działania administracji oraz jej skład osobowy⁸⁷⁶. Kontrola sprawowana przez organy przedstawicielskie nad organami administracji państwowej miała być sprawowana z punktu widzenia legalności i celowości, „a więc zgodności z przepisami prawa i polityką państwa oraz zasadami racjonalnego działania”⁸⁷⁷. Zwrócono również uwagę, że w tym zakresie szczególna rola przypada Radzie Państwa, która sprawuje funkcję nadrzędnego organu państwowego, która posiadała w myśl ustawy o radach narodowych szczególne możliwości sprawowania nadzoru i stałego oddziaływania na rady narodowe⁸⁷⁸.

Kolejną zasadą miała być kierownicza rola partii, a więc PZPR w systemie ustrojowym PRL. Z. Rybicki i T. Skoczny wskazują, że partia nie może zastępować administracji i działań wykonywanych przez nią, ale powinna wspierać państwowy aparat administracyjny tak by zapewnić warunki samodzielnego oraz efektywnego działania tego aparatu, a także „usuwać niedomagania organizacyjne”⁸⁷⁹. Stąd też należało rozumieć, że sprawować miała ona swojego rodzaju kontrolę nad administracją. Kierownicza rola partii według Autorów artykułu rozumiana być musi jako wytyczanie zewnętrznych i wewnętrznych kierunków polityki, sprawowanie kontroli partyjnej, a także organizowanie aktywności społeczeństwa⁸⁸⁰. O takim rozgraniczeniu „pracy partyjnej i państwowej” miał mówić Władysław Gomułka w czasie VIII Plenum KC PZPR w 1956 r.⁸⁸¹

Powołanie mechanizmów kontroli administracji w państwie socjalistycznym nie mogło być jednak motywowane koniecznością zapewnienia ochrony jednostce przed państwem. W związku z tym Andrzej Sylwestrzak stwierdzał, że: „Ustrój socjalistyczny charakteryzuje się jednością celów i dążeń państwa z dążeniami obywatela, polegającą na realizacji przez państwo podstawowych interesów członków społeczności socjalistycznej. Obywatel jest więc zainteresowany w rozszerzaniu aktywności państwa socjalistycznego gwarantującego w praktyce realizację jego podstawowych interesów.”⁸⁸² Dlatego zachodziła konieczność harmonizacji dążeń obywateli z możliwościami państwa, co też implikowało fakt zakazu „abosolutyzowania” uprawnień jednostki w sferze praw obywatelskich, gdyż w przeciwnym wypadku mogło to doprowadzać do przeciwstawianiu ich przeciwko państwu

⁸⁷⁶ Ibidem.

⁸⁷⁷ Ibidem.

⁸⁷⁸ Ibidem, s. 15.

⁸⁷⁹ Ibidem.

⁸⁸⁰ Ibidem, s. 16.

⁸⁸¹ Zob. *Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce*, opracowanie zbiorowe pod. red. A. Łopatki, Warszawa-Poznań 1968, s. 101.

⁸⁸² A. Sylwestrzak, *Kilka uwag o realizacji praw obywatelskich w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 10, s. 545.

socjalistycznemu i tym samym konfliktu⁸⁸³. W takim ujęciu prawa obywatelskie oraz instytucjonalna ich ochrona nie miały stanowić wyłącznego narzędzia ochrony przed ingerencją aparatu państwowego (w przeciwieństwie do tzw. państwa burżuazyjnego), a winny być wszechstronnymi instrumentami współdziałania obywateli i państwa w funkcjonowaniu i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁸⁸⁴.

Praktycznym zastosowaniem tych koncepcji było rozszerzenie kompetencji rad narodowych w zakresie kontroli, na mocy ustawy z dnia 26 maja 1978 r. o zmianie ustawy o radach narodowych⁸⁸⁵, zgodnie z którą w ramach rad narodowych powołano tzw. komitety kontroli społecznej. Odpowiedzialne miały być one za szeroko rozumianą koordynację działalności kontrolnych rad narodowych. W tym zakresie miały one inspirować, sygnalizować oraz interweniować działania tak, żeby zapewnić jak największą skuteczność oraz efektywność systemu kontroli społecznej na poziomie rad narodowych, innych jednostek administracji państwowej oraz jednostek gospodarki uspołecznionej⁸⁸⁶. Działalność komitetów w tym zakresie polegać miała również na propagandzie oraz oddziaływaniu w celu „kształtowania właściwych postaw obywatelskich”⁸⁸⁷. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że same podstawowe gwarancje praw obywatelskich wynikały z rozszerzającego się katalogu praw socjalnych, które oznaczały dla jednostki i społeczeństwa realne czynniki egalitarnej egzystencji i rozwoju. To one stanowiły istotę pozycji jednostki w społeczeństwie socjalistycznym.

Na podstawie przytoczonych poglądów o sądowej kontroli decyzji administracyjnych, które były formułowane w Polsce od 1956 r., należy stwierdzić, że w zdecydowanej większości z nich wykazywano zgodność tej kontroli z ustrojem socjalistycznym i samym socjalizmem. M. Wyrzykowski komentując tę zależność, już po powołaniu NSA, napisał, że na sprzeczność między sądową kontrolą administracyjną a socjalizmem zwracali głównie uwagę „nie twórcy doktrynalnych i organizacyjnych założeń państwa socjalistycznego, lecz >>interpretatorzy<< dorobku Engelsa i Marksa”⁸⁸⁸. W związku z tym przywoływał on fragment listu W.I. Lenina pt. „O podwójnym podporządkowaniu i praworządności”, w którym była mowa o tym, że ogólnym zadaniem prokuratury jest zapewnienie przestrzegania

⁸⁸³ Ibidem, s. 546.

⁸⁸⁴ Ibidem, s. 550-551. W tym zakresie za efektywną formę ochrony praw obywatelskich A. Sylwestrzak uznawał funkcjonowanie i rozwój organizacji społecznych.

⁸⁸⁵ Dz.U. Nr 14, poz. 61.

⁸⁸⁶ M. Starczewska, *Komitety Kontroli Społecznej*, PP 1979, nr 1, s. 9-12.

⁸⁸⁷ R. Chruszczow, *Współdziałanie Prokuratury z komitetami kontroli społecznej*, PP 1979, nr 2, s. 6-7.

⁸⁸⁸ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 23.

praworządności i przekazywanie danych spraw do sądu⁸⁸⁹. To powołanie się na W.I. Lenina miało służyć podkreśleniu, że twórca ZSRR nie był przeciwnikiem sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Ponadto Wojciech Sokolewicz stwierdził, że z listu W.I. Lenina „nie da się wyprowadzić wniosku o konieczności zaprowadzania sądowej kontroli administracji w państwie socjalistycznym w każdym istniejących warunkach, lecz tylko taką konkluzję, że kontrola sądowa administracji nie jest sprzeczna z całokształtem instytucji prawno-politycznych państwa socjalistycznego, nie jest sprzeczna z zespołem zasad określających treść i kształt formalny tych instytucji, a w pewnych warunkach historycznych jej wprowadzenie może być uznane za celowe i pożyteczne”⁸⁹⁰. Zbliżone stanowisko wyraził w 1956 r. E. Iserzon. Napisał on bowiem: „Nie wygasło jeszcze przekonanie, że poddanie sporów o prawo administracyjne orzecznictwu sądowemu jest sprzeczne rzekomo z zasadami organizacyjnymi państwa socjalistycznego. Przekonanie to jest – zdaniem moim – rezultatem wyznawanego do niedawna dogmatu, jakoby charakter i tryb istniejącej u nas i w ZSRR kontroli prokuratorskiej w stosunku do działalności administracji państwowej zostały stworzone według wzoru zalecanego przez Lenina, a ta rzekomo leninowska instytucja wyłącza potrzebę instytucji sądownictwa administracyjnego. Tymczasem bliższe zbadanie sprawy przekonuje, że instytucja tzw. nadzoru ogólnego prokuratury została zbudowana sprzecznie z koncepcją leninowską.”⁸⁹¹ E. Iserzon dowodził, że praktyka administracyjna wypaczyła idee W.I. Lenina, który wskazywać miał, że sprawa wszczęta w wyniku skargi powinna być kierowana przez prokuratora do sądu⁸⁹².

W. Sokolewicz zwracał także uwagę, że W.I. Lenin, pisząc na początku lat 20. XX w. o konieczności kontroli legalności administracji, miał na myśli przede wszystkim:

- 1) zabezpieczenie obywatela przed nadużyciami ze strony powstającej administracji;
- 2) walkę z biurokracją, powstającego aparatu państwa radzieckiego;
- 3) zabezpieczenie praworządności, ale praworządności rozumianej w sensie socjalistycznym, proletariackim, a nie burżuazyjnym⁸⁹³.

⁸⁸⁹ Ibidem.

⁸⁹⁰ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 209.

⁸⁹¹ E. Iserzon, *Proces administracji i rola adwokata w tym procesie*, „Palestra” 1956, nr 2, s. 7. Nieco wbrew tytułowi, artykuł E. Iserzona był publikacją, zawierającą głównie argumenty na rzecz wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

⁸⁹² Ibidem, s. 8.

⁸⁹³ W. Sokolewicz, *Lenin o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1971, nr 6, s. 3.

Według W.I. Lenina sądy miały mieć charakter proletariacki i miały być obierane przez rady, a sądowa kontrola praworządności miała się najczęściej łączyć z orzekaniem o karnej odpowiedzialności osób winnych naruszeń⁸⁹⁴. W. Sokolewicz będąc zwolennikiem wprowadzenia sądowej kontroli administracji w PRL, stwierdził jednocześnie, że „mam wątpliwości co do niekiedy stosowanej argumentacji, łączącej tę formę kontroli niemal z pryncypiami ustroju socjalistycznego”⁸⁹⁵.

Na szczególną rolę oraz potrzebę kontroli administracji socjalistycznej zwracał uwagę Jerzy Starościak. Wiązało się to z jego konstatacją, że administracja państwa socjalistycznego podlega stałej rozbudowie, co też implikuje organizację skutecznej kontroli nad jej działalnością⁸⁹⁶. Według J. Starościaka w państwach kapitalistycznych działalność administracji ograniczać się miała głównie do tworzenia warunków działania. Administracja w takich stosunkach opierać miała swoją działalność na zakazie i nakazie administracyjnym⁸⁹⁷. Inaczej natomiast przedstawiała się, według niego, sytuacja w państwie socjalistycznym. W związku z czym J. Starościak stwierdził, że „w tych państwach administracja nie tylko stwarza warunki działania obywatela, ale podejmuje bezpośrednio organizowanie procesów wytwarzania”⁸⁹⁸. Na zagadnienie rozbudowy administracji państwa socjalistycznego po J. Starościaku zwracali uwagę kolejni badacze. Głos w dyskusji o stanie i jakości administracji, czyli takiego segmentu państwa, który był odpowiedzialny za „praktyczną jego działalność”, zabrał również Adam Jaroszyński⁸⁹⁹. Zwracał on również uwagę na zjawisko stałego rozszerzania się zakresu oddziaływania administracji na życie społeczne oraz na jej ingerencję w działanie jednostki i na rzecz dobra ogółu⁹⁰⁰. Ponadto Marcin Jełowicki podkreślił rozbudowaną funkcję administracji w dziedzinie organizowania stosunków gospodarczych oraz reglamentacji⁹⁰¹. W związku z tym, zakres działania administracji był szeroki i miał polegać na organizacji praktycznie całości życia społeczno-gospodarczego w państwie. Dlatego też, jak stwierdził Jerzy Wróblewski: „Od administracji

⁸⁹⁴ Ibidem.

⁸⁹⁵ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 209.

⁸⁹⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 355.

⁸⁹⁷ J. Starościak, *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 69.

⁸⁹⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 355.

⁸⁹⁹ A. Jaroszyński, *Kierunki rozwoju administracji socjalistycznej*, PiP 1974, z. 3, s. 41.

⁹⁰⁰ Ibidem, s. 44-47.

⁹⁰¹ M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987, s. 53. M. Jełowicki dokonał klasyfikacji funkcji jakie pełniła administracja w społeczeństwie socjalistycznym. Były to funkcje: polityczne, społeczne i kulturotwórcze, funkcje w dziedzinie organizowania stosunków gospodarczych oraz funkcje reglamentacyjne.

społeczeństwo oczekuje bardzo wiele. Jest to część aparatu państwowego, z którą obywatel ma styk ciągły i bezpośredni. W państwie socjalistycznym od państwa oczekuje się bardzo wiele, gdyż stanowi ono podstawowy element mechanizmu politycznego, a ideologia systemu nakłada na państwo niezwykle szerokie zadania⁹⁰². Według zaś Olgi Bujkowej tak „ogromny” zakres zadań na różnych odcinkach działalności administracyjnej państwa nieznanym był poprzednim ustrojom⁹⁰³. Oznaczało to więc głęboką i stałą ingerencję w sytuację prawną jednostki. Stan ten implikować miał konieczność wzrostu znaczenia kontroli działania administracji z punktu widzenia zgodności z prawem jak i tzw. kontroli wykonania⁹⁰⁴. Ta druga rozumiana miała być jako „kontrola efektów osiągniętych przez administrację”⁹⁰⁵. Z kolei w 1976 r. J. Świątkiewicz zwrócił uwagę, że wraz ze wzrostem „zamożności obywateli oraz zasobnością państwa” zwiększy się skala relacji państw-obywatel i tym samym wydawanych decyzji administracyjnych⁹⁰⁶. Stanowić miało to kolejny argument na rzecz rozbudowy sądowej kontroli decyzji administracyjnych w Polsce.

W ocenie J. Starościała wzorcowa kontrola powinna posiadać trzy cechy. Powinna być bezstronna, fachowa i efektywna⁹⁰⁷. Autor ten zwracał również uwagę, że na progu lat 70. XX w. w społeczeństwie socjalistycznym wzrasta zainteresowanie „dobrym funkcjonowaniem (...) urzędów użyteczności publicznej”⁹⁰⁸. Ogólny wzrost materialny, a także kultury społecznej i politycznej powodował, że dla społeczeństwa coraz ważniejsze stawało się dobre i skuteczne działanie mechanizmu reglamentacji w społeczeństwie socjalistycznym⁹⁰⁹. Administracja i reglamentacja miała funkcjonować po prostu dobrze. Biorąc pod uwagę powyższe procesy stwierdzić należy, że w społeczeństwie zaczęła kształtować się potrzeba posiadania instytucjonalnych mechanizmów zapewniających kontrolę nad właściwym wykonywaniem zadań wobec obywateli. Trafność tej zależności w

⁹⁰² J. Wróblewski, *Biurokracja a procesy decyzyjne*, SP 1981, z. 1-2, s. 354.

⁹⁰³ O. Bujkowa, *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 155. Jednocześnie O. Bujkowa pozytywnie odniosła się do postulatów przedstawicieli polskiej doktryny, dotyczących rozszerzenia istniejących w PRL mechanizmów kontroli administracji przez sądy.

⁹⁰⁴ J. Starościał przestrzegał jednocześnie przed nadmierną rozbudową aparatu kontroli administracji.

⁹⁰⁵ J. Starościał, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 355.

⁹⁰⁶ J. Świątkiewicz, *Funkcja profilaktyczna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Patologia Społeczna – Zapobieganie” 1976, t. 2, s. 69.

⁹⁰⁷ J. Starościał, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 357.

⁹⁰⁸ J. Starościał, *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 69.

⁹⁰⁹ Ibidem.

1987 r. potwierdził M. Jełowicki zwracając uwagę, że decyzje administracyjne, które stanowią czołowy przykład działalności reglamentacyjnej podlegać powinny kontroli przez sąd administracyjny⁹¹⁰. Sądowa kontrola miała następować „ze względu na ich stopień oddziaływania na pozycje prawną podmiotów, których dotyczą”⁹¹¹.

Prezentacja powyższych opinii wskazuje, że potrzeba wprowadzenia mechanizmów kontrolnych, które chroniłyby obywatela przed potężnie rozbudowaną administracją państwa socjalistycznego zaczęła być bardzo popularna. Wynikało to również z konstatacji, że państwo i administracja całkowicie zdominowały społeczeństwo socjalistyczne, co miało być zresztą sprzeczne z samym marksizmem⁹¹². Zwrócił na to uwagę S. Zawadzki, który *explicite* stwierdził, że administracja wzięła na siebie tyle zadań, że nie jest w stanie ich wykonać⁹¹³. Według niego: „(...) w poważnym stopniu zostały przekroczone granice tego, co może zrobić administracja”⁹¹⁴. Dlatego sądowa kontrola administracji stawała się wręcz konieczna do stabilnego funkcjonowania administracji w kontekście rozwoju i potrzeb społeczeństwa socjalistycznego. W tym czasie S. Zawadzki stwierdził wprost, że stopień realizacji zasady praworządności w sferze wymiaru sprawiedliwości, administracji oraz gospodarki narodowej, stanowi podstawowe kryterium dalszego rozwoju demokracji socjalistycznej⁹¹⁵.

Ponadto Antoni Bromer zwracał uwagę na zjawisko preferowania tzw. operatywności administracji kosztem legalności jej działania, co wynikało właśnie ze znacznego wzrostu zadań administracji⁹¹⁶. Uznał on, że: „W praktyce oznaczało to, iż stawiając na tzw. działanie celowe, pomniejszano rolę tych gwarancji prawnych, jakie ustawodawca stworzył w interesie społecznym oraz jednostkowym. Takie działanie przejawiało się zwykle w upraszczaniu trybu załatwiania spraw administracyjnych przez pomijanie wielu uprawnień stron w toku postępowania wyjaśniającego, a nieraz także przez nadużywanie formy nakazów i zakazów administracyjnych, dla których nie było dostatecznych podstaw w prawie materialnym rangi ustawowej”⁹¹⁷. Tym samym biurokracja stała się przeszkodą, nie tylko dla realizacji utopijnych idei socjalizmu-komunizmu w ustroju prawno-politycznym państwa, ale także dla

⁹¹⁰ M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod. red. A. Jaroszyńskiego, Warszawa 1987, s. 56.

⁹¹¹ Ibidem.

⁹¹² Zob. S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, s. 21-22.

⁹¹³ Ibidem, s. 22.

⁹¹⁴ Ibidem.

⁹¹⁵ S. Zawadzki, *Demokracja a forma państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 183-184.

⁹¹⁶ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 14.

⁹¹⁷ Ibidem.

realizacji jego podstawowych zadań na rzecz społeczeństwa. Co z kolei godziło nie tylko w realizację praw obywateli, ale także w ich pozycje materialno-społeczną. Realizacja zasad organizacji i funkcjonowania państwa socjalistycznego takich jak: centralizm demokratyczny, udział obywateli w administracji, społeczna kontrola funkcjonowania administracji i funkcjonowanie terenowego samorządu społecznego⁹¹⁸ nie stanowiła o skutecznym działaniu aparatu państwowego PRL. Dlatego należy uznać, że dyskusja o możliwościach powołania sądowej kontroli administracji dotyczyła, w wielu kwestiach, możliwości modernizacji istniejącego systemu ustrojowego, politycznego oraz społeczno-gospodarczego PRL.

Na zakończenie omawianego okresu 1970-1980 należy zwrócić uwagę na to, że argumentem przemawiającym za prowadzeniem prac nad sądową kontrolą decyzji administracyjnych było ratyfikowanie w 1977 r. przez PRL Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁹¹⁹, otwartego do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r.⁹²⁰ W przypadku PRL wszedł on w życie 18 czerwca 1977 r. Na podstawie art. 2 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zobowiązano się do zapewnienia każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w Pakcie zostały naruszone, skutecznego środka ochrony prawnej, nawet gdy naruszenie to zostało dokonane przez osoby działające w charakterze urzędowym. Prawo każdego człowieka do takiego środka ochrony prawnej powinno zostać określone przez właściwe władze sądowe, administracyjne lub ustawodawcze albo przez jakąkolwiek inną właściwą władzę, przewidzianą w systemie prawnym danego państwa, oraz rozwijać możliwości ochrony praw na drodze sądowej.

Ponadto, zgodnie z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jego sygnatariusze zobowiązali się do zagwarantować każdemu człowiekowi prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź, co do jego praw i obowiązków, w sprawach cywilnych. Według Anny Michalskiej, art. 14 i art. 15 Paktu określały zasady postępowania w sprawach karnych, a częściowo również w sprawach cywilnych i administracyjnych⁹²¹. W

⁹¹⁸ J. Wróblewski, *Biurokracja, technokracja i demokracja*, PiP 1979, z. 4, s. 20.

⁹¹⁹ Zob. J. Borkowski, *W kierunku instytucji i wartości państwa prawa*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hauser, L. Nowacki, Warszawa 2005, s. 200; Z. Resich, *Polska w obronie praw człowieka*, Warszawa 1978, s. 82 i n.; Z. Resich, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981, s. 44 i n.; J. Jakubowski, *Pakty Praw Człowieka a prawo międzynarodowe prywatne*, PiP 1977, z. 11, s. 17-18.

⁹²⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 167.

⁹²¹ A. Michalska, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL a Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, pod. red. A. Łopatki, Warszawa 1978, s. 305-306.

ocenie zaś J. Bafii ratyfikacja Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oznaczała powrót na agendę sprawy rozwiązania problemu sądowej kontroli decyzji administracyjnych⁹²². Wiązało się to z koniecznością powołania, w systemie ustrojowym państw ratyfikujących Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, organów, które poprzez wyposażenie w odpowiednie kompetencje i środki działania, realizowałyby funkcję ochrony praw człowieka⁹²³.

2.2.4 Prace legislacyjne Sejmu PRL VII Kadencji w zakresie nowelizacji k.p.a. i powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego

Powołanie NSA, czyli instytucji sądowej kontroli decyzji administracyjnych w PRL na przełomie lat 1979-1980, było związane z pracami nad nowelizacją k.p.a. w okresie VII Kadencji Sejmu PRL (1976-1980). Prace nad reformą k.p.a., które były przewidziane w ramach rządowego programu prac ustawodawczych, miały się rozpocząć już w 1974 r., co wynikało z uchwały RM z dnia 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974-1980⁹²⁴. Zgodnie z relacją Jerzego Świątkiewicza: „nie podjęto jednak działań na szerszą skalę w tym zakresie”⁹²⁵ i realne prace nad reformą k.p.a. rozpoczęły się dopiero w początkach 1977 r., czyli w czasie rozpoczynającej się rok wcześniej VII Kadencji Sejmu PRL.

Inicjatywa w zakresie przyjęcia programu doskonalenia prawa wynikała z krytycznych ocen stanu prawa na początku lat 70. XX., co było związane m.in. z nadmiarem przepisów i aktów prawnych wykonawczych⁹²⁶. Według Jerzego Bafii nadmierna liczba aktów prawnych wykonawczych wynikała z nieprawidłowej praktyki w administracji, która polegała nie na bezpośrednim stosowaniu ustaw, ale stosowaniu ich norm „za pośrednictwem wewnętrznych zarządzeń, okólników i wyjaśnień”, czyli tzw. prawa powielaczowego⁹²⁷. Ta doraźna działalność regulacyjna, cechująca się szybką zmianą znacznej liczby przepisów, miała doprowadzać do wielu negatywnych zjawisk w zakresie funkcjonowania państwa, jak np. zmniejszenie odpowiedzialności, ale też samodzielności administracji, przytłumienie

⁹²² J. Bafia, *Ratyfikacja Paktów Praw Człowieka w PRL*, PiP 1977, z. 4, s. 14.

⁹²³ Ibidem.

⁹²⁴ Zob. M. Wyrzykowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego na tle porównawczym*, SP 1981, z. 4, s. 39; J. Świątkiewicz, *Kierunki zamierzonej modernizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PP 1979, z. 5, s. 3; L. Bar, K. Siarkiewicz, *Doskonalenie postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 3, s. 3 i n.

⁹²⁵ J. Świątkiewicz, *Kierunki zamierzonej modernizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PP 1979, z. 5, s. 3.

⁹²⁶ Zob. J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 39.

⁹²⁷ Ibidem, s. 39-40.

inicjatywy społecznej oraz samorządności⁹²⁸. Zwracał na to uwagę Janusz Łętowski stwierdzając, że akty wewnętrzne, a więc np. okólniki oraz instrukcje, nie tworzyły przecież obowiązków prawnych, które bezpośrednio dotyczyć miały „podmiotów stojących poza administracją”⁹²⁹. Ponadto J. Świątkiewicz zwracał również uwagę na brak środków kontroli legalności aktów Rady Ministrów i aktów wykonawczych, gdyż nie podlegały one prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa⁹³⁰. Instytucjonalnym wyrazem chęci zmiany tego stanu rzeczy było: powołanie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów na mocy decyzji Prezydium Rządu z dnia 28 lipca 1972 r.⁹³¹; powołanie Komisji Prac Ustawodawczych w czasie Sejmu PRL VI Kadencji⁹³²; stworzenie Rejestru prawa wewnątrzresortowego⁹³³ oraz wreszcie przyjęcie uchwały RM z dnia 4 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974-1980⁹³⁴.

Oceniając te działania, Minister Jerzy Bafia w czasie obrad VIII Zjazdu PZPR stwierdził, że w latach 70. XX w. nastąpiło „przejście od przypadkowego do planowego rozwoju prawa”⁹³⁵. Ważnym czynnikiem wpływającym na decyzję o nowelizacji postępowania administracyjnego była również reforma terenowych organów administracji i władzy państwowej z lat 1972-1975⁹³⁶. Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, a zwłaszcza istniejącą świadomość konieczności zmian w zakresie polityki legislacyjnej oraz zwiększenia

⁹²⁸ Ibidem, s. 40.

⁹²⁹ J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974, z. 1, s. 31.

⁹³⁰ J. Świątkiewicz, *O stanie i porządkowaniu prawa administracyjnego*, PiP 1973, z. 4, s. 28.

⁹³¹ J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 45. Rada Legislacyjna zastąpiła Centralną Komisję do Spraw Uporządkowania Administracyjnego, która powołana została w 1970 r., a która to stanowiła następczynię powołanej w 1967 r. Centralnej Komisji do Spraw Uporządkowania Resortowych Aktów Prawnych. Zob. A. Bałaban, L. Dubel, L. Leszczyński, *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1978, s. 130.; W. Berutowicz, *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa PRL*, PiP 1976, z. 1-2, s. 33; J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 162. Należy również pamiętać, że w 1957 r. powołanie specjalnego organu w postaci Komisji Legislacyjnej postulował Adam Podgórecki. Zob. A. Podgórecki, *Tworzenie prawa*, PiP 1976, z. 12, s. 27.

⁹³² Zob. J. Bafia, *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, PiP 1976, z. 7, s. 14-15.; Z. Jarosz, *Niektóre nowe elementy w organizacji i formach działania Sejmu VI kadencji*, PiP 1977, z. 8-9, s. 3-17.

⁹³³ Rejestr taki prowadzony był przez Ministra Sprawiedliwości. Zob. J. Bafia, *Praworządność*, Warszawa 1985, s. 198.

⁹³⁴ K. Kałkowski, *Przyczynek do rozważań nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniem sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1977, nr 10, s. 62.

⁹³⁵ AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. I/286, k. 101.

⁹³⁶ M. Wyrzykowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego na tle porównawczym*, SP 1981, z. 4, s. 39. Zob.: Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce*, [w:] RPEiS 1984, nr 4, s. 8-10.; I. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944-1990)*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Plazie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod. red. Jerzego Malca i Wacława Uruszczaka, Kraków 1999, s. 249-250; R. Koziół, *Reformy terenowego aparatu władzy i administracji: od likwidacji samorządu do prób jego odbudowy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 5” 2011, s. 192; E. Sokalska, *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, s. 315-317; J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 4 i n.

efektywności działania administracji, należy uznać, że ogólny klimat polityczny dla rozpoczęcia dyskusji o sądowej kontroli administracji w związku z reformą k.p.a., wydawał się być sprzyjającym. Uwzględnić przy tym należy również fakt, że sama dyskusja, o sądowej kontroli decyzji administracyjnych, toczyła się już od 1971 r. Niemniej jednak, jak zauważył J. Bafia, druga połowa lat 70. XX w. dla polskiego ustawodawcy, obok konieczności reformy k.p.a. i rozstrzygnięcia sprawy powołania sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wymagała jeszcze rozwiązania kwestii takich jak: uporządkowanie kwestii ustawodawstwa gospodarczego, ratyfikacja Paktów Praw Człowieka, reforma prawa rodzinnego i powołanie sądów rodzinnych, przyjęcie kodeksu pracy, a także nowelizacja Konstytucji z 1952 r.⁹³⁷. Kwestia sądownictwa administracyjnego nie była więc priorytetem legislacyjnym. Stąd też czynniki zmierzające do jego wprowadzenia stanęły przed poważnym zadaniem skutecznego przygotowania odpowiedniego projektu, a następnie przekonanie władzy o przydatności jego przyjęcia w warunkach prawno-ustrojowych PRL.

Jeśli chodzi o sytuację wewnątrzpolityczną PRL, nie bez znaczenia w kontekście powołania mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnej pozostaje fakt, że w czerwcu 1976 r. miały miejsce strajki w Radomiu, Ursusie i Płocku, które zostały stłumione przez władze państwowe⁹³⁸. W reakcji na te wydarzenia zawiązał się Komitet Obrony Robotników⁹³⁹. Dlatego też władzom PRL zależało na usprawnieniu działania aparatu administracyjnego wobec obywateli, a przede wszystkim na zmanifestowaniu gotowości do zwiększenia gwarancji praworządności w ciągle rzekomo usprawniającym się ustroju socjalistycznym. Wydarzenia z czerwca 1976 r. uznać więc należy za jeden z czynników sprzyjających podjęciu decyzji o podjęciu prac nad koncepcjami sądownictwa administracyjnego, które stałyby się podstawą do jego wprowadzenia.

W dniu 19 marca 1977 r. odbyło się wspólne posiedzenie dwóch Komisji: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych pod przewodnictwem Edwarda Dudy z ZSL i Adama Łopatki z PZPR⁹⁴⁰. Przedmiotem ich prac było m.in.: omówienie raportów i opinii w kwestii „realizacji kodeksu postępowania administracyjnego”⁹⁴¹. W trakcie dyskusji i obrad Komisji postulat rozważenia wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych w kontekście reformy k.p.a. zgłosili posłowie:

⁹³⁷ J. Bafia, *Praworządność*, Warszawa 1985, s. 55-56.

⁹³⁸ Zob. A. Kemp-Welch, *Polska pod rządami komunistów 1944-1989*, Kraków 2008, s. 254-260.

⁹³⁹ *Ibidem*, s. 260-261.

⁹⁴⁰ *Biuletyn z dnia 19 marca 1977 r. (Nr 161/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /8/. Komisja Prac Ustawodawczych /9/*, [w:] *Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 1.*

⁹⁴¹ *Ibidem*, s. 2.

Krystyna Jandy-Jendrośka (bezpartyjna), Jerzy Kusiak (PZPR) oraz Sylwester Zawadzki (PZPR). Postulat ten miał charakter dość ogólny, bez wskazania na jakiegokolwiek rozwiązania koncepcyjne. W czasie obrad S. Zawadzki uznał, że dotychczasowe prace podkomisji ds. k.p.a. jak i wspólnych obrad Komisji dowodzą, że należy kontynuować prace analityczne, badawcze i koncepcyjne nad oceną efektywności stosowania obecnej procedury administracyjnej oraz kierunków jej możliwej nowelizacji⁹⁴². Stać się miały one podstawą opracowania potencjalnych koncepcji nowelizacji postępowania administracyjnego.

Przed rozpoczęciem prac Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska jej posłowie zwrócili się do ZPP o nadesłanie opinii, uwag i wniosków na temat dotychczasowego funkcjonowania k.p.a.⁹⁴³ W odpowiedzi na tę prośbę, Komisja Prawa Państwowego i Administracyjnego Zarządu Głównego ZPP opracowała dokument z własnymi postulatami zmian w k.p.a. Jeden z głównych postulatów w nim zawartych dotyczył wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych pod względem ich zgodności z prawem⁹⁴⁴. Motywowane to było nie tylko potrzebą ochrony praw podmiotowych obywatela, ale też „potrzebą podjęcia środków integrujących rozległe dziedziny prawa administracyjnego, zabezpieczenia jego właściwego i jednolitego stosowania, przeciwdziałania partykularyzmowi resortowemu i lokalnemu (...)”⁹⁴⁵. W związku z tym rzeczniostwo sądowe w sprawach administracyjnych miało pełnić funkcję profilaktyczną, w tym: „Eliminowałyby potrzebę wydawania okólników przez organy administracji wyższego stopnia, a także zapewniało możliwość pośredniej kontroli zgodności aktów wykonawczych z ustawami. W razie bowiem kolizji rozporządzenia z ustawą, sąd rozstrzygałby o zgodności decyzji z ustawą”⁹⁴⁶. Następnym działaniem Prezydium Zarządu Głównego ZPP było wydanie tzw. „Zalecenia w sprawie organizowania dyskusji w środowiskach prawniczych na temat stosowania oraz potrzeby i kierunków zmian w KPA”⁹⁴⁷. Dokument ten zawierał w sobie załącznik w postaci tez, które ułatwić miały dyskusję i pracę

⁹⁴² Ibidem, s. 6-7.

⁹⁴³ H. Górski, *Prawnicy o KPA*, PiŻ 1977, nr 12, s. 4. Zob. S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 29. Zaangażowanie środowisk eksperckich oraz prasy miało być, według S. Zawadzkiego, założeniem strategii „(...) pozyskania możliwie szerokiego zaplecza społecznego i naukowego (...)”, które wspierałoby prace zmierzające do powołania sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

⁹⁴⁴ H. Górski, *Prawnicy o KPA*, PiŻ 1977, nr 12, s. 4.

⁹⁴⁵ Ibidem.

⁹⁴⁶ Ibidem.

⁹⁴⁷ J. Świątkiewicz, *Przed zmianami w KPA*, PiŻ 1977, nr 19, s. 5.

wokół zagadnień dotyczących k.p.a. Jedną z nich brzmiała: „Potrzeba wprowadzenia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych oraz zakres i formy takiej kontroli”⁹⁴⁸.

Działania te dowodzą, że decydując się na kompleksową ocenę dotychczasowego stosowania k.p.a. oraz na potencjalne jego nowelizacje, komisje sejmowe przystąpiły od samego początku swoich prac do szerszego współdziałania ze środowiskami prawniczymi PRL. Kontakty te i współpraca w tym zakresie trwały w różnych formach aż do zakończenia prac ustawodawczych, co w praktyce oznaczało aż do powołania NSA. Jednocześnie z powstaniem podkomisji ds. k.p.a. przy Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska powołano zespół ekspertów przy Kancelarii Sejmu złożony z przedstawicieli nauki⁹⁴⁹.

W 1990 r. Sylwester Zawadzki tak wspominał kontekst rozpoczęcia prac nad powołaniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych w ramach parlamentu w marcu 1977 r.: „Po dotychczasowych niepowodzeniach z przeprowadzeniem sprawy na szczeblu rządowym, uznałem tym razem za warunek powodzenia wniesienie sprawy na forum Sejmu. Uważałem to za mój podstawowy obowiązek poselski wobec środowiska prawniczego. Nie zapewniało to jeszcze sukcesu, gdyż w stosunkach Sejm-Rząd, wbrew założeniom Konstytucji, dominująca rola należała do Rządu”⁹⁵⁰. Zaznaczył on przy tym, że w tym czasie „nie dojrzały jeszcze na terenie Sejmu warunki do tego, aby postawić sprawę wprost (tj. sprawę sądowej kontroli decyzji administracyjnych-Autor) (...). Dlatego też w toku przygotowywania planu prac Komisji Sejmowych zaproponowałem temat, który nie mógł się nie podobać, a mianowicie kontrola Sejmu realizacji kodeksu postępowania administracyjnego”⁹⁵¹.

Podjęcie prac nad reformą postępowania administracyjnego było komentowane w prasie⁹⁵². Za aprobatą podjęcia prac w zakresie analizy stosowania regulacji k.p.a. przez Komisję Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w marcu 1977 r. na

⁹⁴⁸ Ibidem.

⁹⁴⁹ E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 582. W jego skład weszli m.in. J. Borkowski, W. Dawidowicz, Z. Janowicz, J. Jendrośka i M. Wyrzykowski.

⁹⁵⁰ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 28.

⁹⁵¹ Ibidem, s. 30.

⁹⁵² J. Borkowski, *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednolicenia postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 10, s. 35.

łamach „Państwa i Prawa”, jako jeden z pierwszych autorów, wystąpił Jerzy Świątkiewicz⁹⁵³. Uznał on, że w związku z nowelizacją k.p.a. można rozważyć wprowadzenie do polskiego systemu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych na zasadzie klauzuli generalnej⁹⁵⁴. „Zabieg legislacyjny” w tym zakresie można by jego zdaniem wykonać w ten sposób, że wprowadzono by odpowiedni rozdział do kodeksu⁹⁵⁵ lub wydano by odrębną ustawę. Wprowadzenie sądowej kontroli administracji miałyby być działaniem integrującym z racji partykularyzmów resortowych, rozczłonkowania prawa administracyjnego, a także potrzeb ujednoczenia jego wykładni⁹⁵⁶.

Janusz Łętowski zaś w kontekście dyskusji o możliwości udoskonalenia postępowania administracyjne zwrócił w 1977 r. uwagę, że w tym czasie nie było już przeszkód politycznych czy organizacyjno-administracyjnych, które wpływałyby negatywnie na możliwość powołania sądowej kontroli administracji⁹⁵⁷. W jego ocenie opór administracji przeciw sądom administracyjnym był bezcelowy i nawet niekorzystny dla niej samej⁹⁵⁸. W ocenie Adama Jaroszyńskiego, nowelizacja k.p.a. z jednej strony zwiększyć miała stopień ochrony praw podmiotowych, a z drugiej strony stanowić miała istotny czynnik dyscyplinujący w zakresie funkcjonowania administracji⁹⁵⁹. Według Janusza Borkowskiego, który w 1978 r. oceniał 17 lat obowiązywania k.p.a., „kodeks stał się swego rodzaju ustawą zasadniczą stosunków obywateli z administracją w sprawach indywidualnych”⁹⁶⁰. Do zalet kodeksu zaliczył on m.in. wyodrębnienie zasad ogólnych, włączenie regulacji dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków oraz uregulowanie pozycji udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym „w zakresie sprawowania kontroli legalności działania administracji”⁹⁶¹. Ponadto J. Borkowski stwierdził, że dyskutując o problemie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych należy mówić o „zagadnieniu rozszerzenia kontroli sądowej”, a nie o jej wprowadzeniu⁹⁶². Wynikać to miało z faktu, że wiele ustaw prawa administracyjnego zawierało normy umożliwiające „przeniesienie sprawy zakończonej ostatecznym aktem administracyjnym na forum sądowe”⁹⁶³. Tak m.in. miało być w zakresie

⁹⁵³ J. Świątkiewicz, *O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 6, s. 10 i n.

⁹⁵⁴ Ibidem, s. 19.

⁹⁵⁵ Ibidem. J. Świątkiewicz stwierdził, że taki wariant przyjęto w Bułgarii.

⁹⁵⁶ Ibidem, s. 19-20.

⁹⁵⁷ J. Łętowski, *O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 5, s. 29.

⁹⁵⁸ Ibidem, s. 28-29.

⁹⁵⁹ A. Jaroszyński, *Badania nad rozwojem socjalistycznej administracji w Polsce*, PiP 1979, z. 12, s. 28.

⁹⁶⁰ J. Borkowski, *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, z. 1, s. 61.

⁹⁶¹ Ibidem.

⁹⁶² Ibidem, s. 71.

⁹⁶³ Ibidem.

spraw z zakresu wynalazczości pracowniczej czy regulacji dotyczących kwestii odszkodowań w związku z niektórymi rodzajami świadczeń na cele obrony państwa⁹⁶⁴. Doświadczenia takie przemawiać miały pozytywnie na rzecz kompleksowego rozwoju niezależnej kontroli decyzji administracyjnych⁹⁶⁵. Według J. Borkowskiego przyszłe sądownictwo administracyjne, sprawujące kontrolę decyzji administracyjnych, powinno opierać się na klauzuli generalnej, która byłaby uzupełniona enumeracją pozytywną, wyłączającą z niej określone sprawy, oraz powinno ono być sprawowane przez sądy powszechne⁹⁶⁶.

Konieczność kontynuowania prac, o których mowa była w dniu 19 marca 1977 r., czyli podczas wspólnego posiedzenia Komisji, stały się przedmiotem obrad następnego posiedzenia Komisji: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych w dniu 4 lipca 1977 r.⁹⁶⁷ W trakcie obrad przewodniczący podkomisji ds. k.p.a. S. Zawadzki wystąpił z obszernym referatem, który zawierał ocenę i wnioski ze stosowania regulacji k.p.a. w PRL od 1960 r., a także ogólne postulaty jego nowelizacji⁹⁶⁸. Wśród postulatów reformy postępowania administracyjnego, wynikających z analizy stosowania k.p.a., S. Zawadzki wymienił potrzebę „rozszerzenia zakresu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych”⁹⁶⁹. Postulat ten miał zostać poparty przez większość podmiotów z którymi współpracowała Komisja ds. k.p.a., a także sama Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. W związku z tym S. Zawadzki uznał, że: „(...) interes obywateli przemawia za stworzeniem możliwości odwołania do organów stojących poza organami administracji. Za rozwiązaniem tym przemawia również interes społeczny: wprowadzenie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej byłoby czynnikiem unifikacji orzecznictwa. Istnieje potrzeba tego rodzaju unifikacji ze względu na fakt działania 49 organów wojewódzkich wydających decyzje ostateczne. Wprowadzenie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych miałyby znaczenie profilaktyczne i wychowawcze”⁹⁷⁰. Komisja stać miała na stanowisku, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych opierać się miała na klauzuli generalnej z wyłączeniami określonych

⁹⁶⁴ Ibidem.

⁹⁶⁵ Ibidem.

⁹⁶⁶ Ibidem, s. 72.

⁹⁶⁷ *Biuletyn z dnia 4 lipca 1977 r. (Nr 235/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /12/. Komisja Prac Ustawodawczych /13/, [w:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 1.*

⁹⁶⁸ Ibidem, s. 1-2. Referat został przygotowany w oparciu o materiały i opinie zebrane przez Podkomisję ds. KPA m.in. od: Urzędu Rady Ministrów, Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Prokuratury Generalnej, Zrzeszenia Prawników Polskich, Naczelnej Rady Adwokackiej, różnych komisji sejmowych, wojewódzkich zespołów poselskich.

⁹⁶⁹ Ibidem, s. 11.

⁹⁷⁰ Ibidem.

kategorii spraw (np. obronność czy bezpieczeństwo kraju)⁹⁷¹. Powierzona miała być ona z kolei sądom powszechnym, a nie administracyjnym, które miałyby charakter kasacyjny. S. Zawadzki zwracał również uwagę na fakt, że „inne państwa socjalistyczne” wprowadziły u siebie instytucję sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Dodał przy tym, że: „Nowy projekt Konstytucji Radzieckiej przewiduje możliwość zaskarżania do sądu osoby urzędowej, gdy wydała ona decyzję bezprawną bądź naruszającą prawo”⁹⁷². Dlatego postulat wprowadzenia czy też rozszerzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych stał się jednym z głównych postulatów, rozpatrywanych w związku z planowaną reformą postępowania administracyjnego.

Efektom prac Komisji było opracowanie na podstawie opinii Komisji ds. k.p.a. tez o usprawnieniu funkcjonowania k.p.a. oraz uchwalenie „Opinii w sprawie kierunków działania nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego”, którą skierowały one do Prezydium Sejmu PRL⁹⁷³. Zgodnie z „Biuletynem z dnia 4 lipca 1977 r. (Nr 235/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /12/. Komisja Prac Ustawodawczych /13/”: „W opinii tej zawarto wysoką ocenę obowiązującego Kodeksu i zwrócono uwagę na przyczyny uzasadniające zamierzone prace nowelizacyjne. Określając zakres zamierzonej nowelizacji Komisje zwróciły uwagę na celowość poddania założeń nowelizacji szerokiej dyskusji społecznej oraz przyznania inicjatywy ustawodawczej Sejmowi”⁹⁷⁴. Tym samym można było rozpocząć prace nad konkretnym projektem nowelizującym k.p.a. Prace w tym zakresie toczyły się przez cały 1978 r. i aż do ogłoszenia wstępnych złożeń projektu nowelizacji w maju 1979 r.⁹⁷⁵ Zgodnie z tym projektem, skargi na decyzje administracyjne miały być rozpatrywane przez:

- 1) Sąd Najwyższy, gdy chodziło o decyzje naczelných i centralnych organów administracji państwowej;
- 2) sądy wojewódzkie, gdy chodzi o pozostałe decyzje⁹⁷⁶.

W związku z pracami nad nowelizacją k.p.a. oraz powołaniem sądownictwa administracyjnego należy zwrócić uwagę na posiedzenia Komisji Administracji, Gospodarki

⁹⁷¹ Ibidem, s. 12.

⁹⁷² Ibidem.

⁹⁷³ Ibidem, s. 21.

⁹⁷⁴ Ibidem.

⁹⁷⁵ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 43.

⁹⁷⁶ Ibidem.

Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 22 lutego 1978 r.⁹⁷⁷ oraz z dnia 3 maja 1979 r.⁹⁷⁸, które dotyczyły informacji o załatwianiu skarg i wniosków. Nie kwestionując racjonalności i celowości konstytucyjnego prawa obywateli do składania skarg i wniosków zwracano uwagę na problemy praktyczne w związku z funkcjonowaniem tej instytucji. Np. na fakt dużej ilości skarg składanych ponownie. Akcentowano, że: „W praktyce skargi często wykorzystywane są jako dalszy środek prawny po wykorzystaniu środków prawnych w dwuinstancyjnym toku postępowania”, a prawne nieograniczenie ich wnoszenia paraliżuje często postępowania⁹⁷⁹. W tym przypadku należy wskazać, że rodzaju krytyczne głosy co do praktycznej realizacji instytucji skarg i wniosków, zwłaszcza w związku z nadużywaniem tego prawa w postępowaniu administracyjnym, stanowiły dodatkowe argumenty na rzecz postulatów wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Na konieczność reformy postępowania administracyjnego oraz wprowadzania sądowej kontroli decyzji administracyjnej wpłynęły również próby reform w zakresie administracji rolnej. Rolnictwo w PRL stanowiło bowiem jedną z tych sfer gospodarczo-społecznych, w które państwo silnie ingerowało w celu kształtowania określonych kierunków ustroju rolnego, w tym kierunków i rodzajów produkcji rolnej⁹⁸⁰, a także na fundamentalne dla rolników kwestie związane ze stanem prawnym nieruchomości rolnych⁹⁸¹. Stąd też od lat 70. XX w. narastała silna potrzeba zagwarantowania rolnikom możliwości zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnych⁹⁸². Szczególne znaczenie w tej sprawie miała regulacja odnosząca się do

⁹⁷⁷ Zob. *Biuletyn z dnia 22 lutego 1978 r. (Nr 337/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /32/. Komisja Prac Ustawodawczych /36/, [w:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 2. Biuletyn Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.*

⁹⁷⁸ Zob. *Biuletyn z dnia 3 maja 1979 r. (Nr 596/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /32/. Komisja Prac Ustawodawczych /36/, [w:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 2. Biuletyn Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.*

⁹⁷⁹ Zob. *Biuletyn z dnia 22 lutego 1978 r. (Nr 337/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /32/. Komisja Prac Ustawodawczych /36/, [w:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 2. Biuletyn Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, s. 4-5.*

⁹⁸⁰ Np.: stawa z dnia 10 lipca 1952 r. o obowiązkowych dostawach zbóż, Dz. U. Nr 32, poz. 214 (uchylona w 1971 r.); dekret z dnia 28 sierpnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach ziemniaków, Dz. U. Nr 37, poz. 255 (uchylony w 1971 r.); ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych, Dz. U. Nr 23, poz. 109; ustawa z dnia 16 lutego 1961 r. o hodowli roślin i nasiennictwie, Dz. U. Nr 10, poz. 54.

⁹⁸¹ Np. ustawy z dnia: 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70); 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250); 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 3, poz. 14); 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 3, poz. 13); 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118); 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249); 14 czerwca 1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (Dz. U. Nr 29, poz. 166).

⁹⁸² Zob. J. Piszczek, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w sprawach rolnych*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6.*

przejmowania nieruchomości rolnych na własność państwa. W związku z tym w czerwcu 1978 r., na mocy decyzji KC PZPR i Prezydium Rządu, zdecydowano się na podjęcie prac koncepcyjnych w zakresie przygotowania regulacji umożliwiających zaskarżenie do sądu decyzji administracyjnych w sprawach nieruchomości rolnych⁹⁸³. Decyzja ta odnosiła się do przyjęcia programu pt. „Kierunki przedsięwzięć w sprawie dalszego doskonalenia gospodarki ziemią”⁹⁸⁴. Efektem tych prac stało się opracowanie projektu ustawy z dnia 12 sierpnia 1978 r. o zaskarżaniu do sądu niektórych decyzji administracyjnych dotyczących nieruchomości rolnych, która nie została jednak uchwalona, jako obowiązujące prawo⁹⁸⁵. Najprawdopodobniej zadecydowała w tym zakresie kwestia prowadzenia prac nad sądową kontrolą decyzji administracyjnych w ramach zespołu S. Zawadzkiego.

Na początku 1979 r. decydujące czynniki polityczne PRL zaakceptowały ogólny zakres proponowanych zmian k.p.a. i powołanie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Wynika to wprost z „Notatki w sprawie potrzeby oraz kierunków aktualizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, która została sporządzona w styczniu 1979 r. na polecenie Edwarda Babiucha i Stanisława Kani przez Prezydium Klubu Poselskiego PZPR⁹⁸⁶. W dniu 26 stycznia 1979 r. wysłano ją członkom Biura Politycznego oraz Sekretarzom i Członkom Sekretariatu KC PZPR⁹⁸⁷. Zgodnie z notatką Klub Poselski PZPR, po zapoznaniu się z opinią w sprawie kierunków aktualizacji k.p.a. oraz dotychczasowym stanem prac w tym zakresie, uznał, iż wystąpienie z inicjatywą poselską w sprawie nowelizacji kodeksu „odpowiada wytycznym rozszerzonego Prezydium Klubu Poselskiego PZPR w udziałem I Sekretarza KC PZPR tow. Edwarda Gierka w marcu 1977 r.”⁹⁸⁸. W związku z tym można uznać, że notatka ta była decydującym czynnikiem rozpoczęcia prac, zmierzających do przygotowania projektu nowelizacji k.p.a. w formie poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Jedną z głównych zmian, określonych w notatce, miało być „dalsze pogłębianie praworządności w postępowaniu administracyjnym”⁹⁸⁹. Dlatego nowelizacja miała dotyczyć przede wszystkim:

1) przywrócenia zasady dwuinstancyjności w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego;

Studia Administracyjnoprawne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza, Gdańsk 1982, s. 343.

⁹⁸³ Ibidem, s. 344

⁹⁸⁴ Ibidem.

⁹⁸⁵ Ibidem.

⁹⁸⁶ AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 3.

⁹⁸⁷ Ibidem.

⁹⁸⁸ Ibidem.

⁹⁸⁹ Ibidem, k. 4.

- 2) rozszerzenia zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych;
- 3) zmian zmierzających do utrzymania trwałości decyzji administracyjnych⁹⁹⁰.

Jeśli chodzi o sądową kontrolę decyzji administracyjnych, w notatce napisano, że jest ona stosowana w polskim systemie prawnym od wielu lat. W związku z tym zwrócono uwagę na kilka ustaw, w których były zawarte przepisy o możliwości zaskarżenia danej decyzji lub działania administracji⁹⁹¹. Dodano przy tym, że rezultaty stosowania tych przepisów były pozytywne oraz zaznaczono, że „szereg innych krajów socjalistycznych” stosowało sądową kontrolę decyzji administracyjnych, należy rozszerzyć ją w Polsce⁹⁹². W przypadku innych krajów socjalistycznych w pierwszej kolejności zwrócono uwagę na ZSRR, podkreślając, że „sądowa kontrola decyzji administracyjnych, na podobnych zasadach jak w PRL, funkcjonuje od szeregu lat w Związku Radzieckim”, a zakres tej kontroli znacząco rozszerzyło wejście nowej Konstytucji ZSRR w 1977 r. W tym zakresie zawarto tłumaczenie artykułu 58 tej Konstytucji. Następnie napisano, że sądową kontrolę administracji wprowadziły Jugosławia, Rumunia, Bułgaria, a także w ograniczonym zakresie Węgry⁹⁹³.

W przypadku argumentów i postulatów, na rzecz rozszerzenia zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnej, to w notatce wskazano, że:

1) obejmowała ona w krajach socjalistycznych wyłącznie kontrolę zgodności tych decyzji z prawem, a nie obejmowała kryterium celowości oraz zasadności merytorycznej. Tym samym sądy nie ingerowały w działalność administracji państwowej. Ten model miałby być właściwy również dla PRL;

2) poziom rozwoju PRL oraz „dojrzałość i sprawność organów administracji państwowej, jak również systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników organów administracji państwowej”⁹⁹⁴ stwarzały dobre warunki do przeprowadzenia reformy;

3) z punktu widzenia zakresu kompetencyjnego najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie „ogólnej klauzuli o dopuszczalności skargi do sądu na decyzje wydawane przez organy administracji państwowej, z wyłączeniem jedynie, podobnie jak to się czyni w innych

⁹⁹⁰ Ibidem, k. 6.

⁹⁹¹ Chodziło o następujące ustawy z dnia: 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151); 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz. U. Nr 43, poz. 272); 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 39, poz. 231); 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230).

⁹⁹² AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 12.

⁹⁹³ Ibidem, k. 12.

⁹⁹⁴ Ibidem.

krajach, określonych kategorii decyzji, np. w sprawach obronności kraju, zwalczania klęsk żywiołowych i epidemii, wiz i paszportów, oraz w niektórych innych sprawach o szczególnym charakterze”⁹⁹⁵;

4) skarga do sądu byłaby dopuszczalna jedynie po wyczerpaniu drogi postępowania administracyjnego;

5) jeśli chodzi o podstawowe założenia postępowania przed sądem, to w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa to „sąd władny byłby uchylić w części lub całości decyzję i przekazać sprawę właściwemu organowi administracji państwowej do ponownego rozpatrzenia oraz wydania nowej decyzji”⁹⁹⁶.

Na końcu notatki Prezydium Klubu Poselskiego PZPR wystąpiło z propozycją, żeby Biuro Polityczne PZPR „wyraziło zgodę na sfinalizowanie i wniesienie pod obrady Sejmu projektu nowelizacji KPA w oparciu o przedstawione zasady”⁹⁹⁷. Oprócz tego zostały zawarte trzy propozycje dla komisji sejmowych, które zajmowały się reformą. Po pierwsze, zalecono komisjom sejmowym kontynuowanie prac nad nowelizacją i przedyskutowanie ich w trybie roboczym z przedstawicielami rządu. Po wtóre, uzgodniony po wskazanych wyżej konsultacjach projekt miano wnieść do Sejmu pod pierwsze czytanie, a następnie zaproponowano „otworzyć nad nim fachową konsultację i publiczną dyskusję prowadzoną rzeczowo i bez pośpiechu”⁹⁹⁸. W trzecim postulacie zawarto wskazanie, że po pomyślnych konsultacjach projekt należy przedłożyć Sejmowi do uchwalenia pod koniec kadencji tego organu, a więc między czwartym kwartałem 1979 r. lub pierwszym kwartałem 1980 r.⁹⁹⁹ Biuro Polityczne PZPR zaakceptowało propozycje Prezydium Klubu Polskiego PZPR, ale jednocześnie wyraziło trzy uwagi, dotyczące wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych¹⁰⁰⁰. Po pierwsze, wyrażano preferencję dla przyjęcia klauzuli enumeracyjnej¹⁰⁰¹. Po drugie, wskazano, że sądowi administracyjnemu nie powinno przysługiwać prawo merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w przypadku bezczynności

⁹⁹⁵ Ibidem, k. 13.

⁹⁹⁶ Ibidem.

⁹⁹⁷ AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 14.

⁹⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰⁰ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 37.

¹⁰⁰¹ Ibidem.

organów administracji¹⁰⁰². Natomiast trzecia uwaga odnosiła się do kwestii odszkodowania w przypadku uchylenia decyzji wydanych z ewidentnym naruszeniem prawa¹⁰⁰³

W związku z pracami nad nowelizacją k.p.a. w dniach 21-22 maja 1979 r. Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk zorganizował konferencję na temat praworządności w działaniu administracji państwowej¹⁰⁰⁴. W trakcie jej obrad zwracano uwagę, że zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa opowiedziała się za powołaniem mechanizmu sądowej kontroli decyzji administracyjnych na podstawie klauzuli generalnej¹⁰⁰⁵. W materiałach pokonferencyjnych zostały opublikowane referaty S. Zawadzkiego, W. Dawidowicza, J. Borkowskiego, J. Jendroński, L. Bara i J. Świątkiewicza. Z punktu widzenia rozważań nad genezą NSA ważny wydaje się referat S. Zawadzkiego pt. „Praworządność w stosunkach między obywatelem a administracją państwa socjalistycznego”¹⁰⁰⁶. Wystąpienie S. Zawadzkiego stanowiło bowiem swojego rodzaju ideologiczne uzasadnienie planowanej reformy postępowania administracyjnego i wprowadzanego wraz z nią mechanizmu sądowej kontroli decyzji administracyjnej. Referent zwrócił w nim uwagę, że zewnętrzna kontrola sądu nad określonymi działaniami administracji zgodna jest z interesami mas pracujących i jest konieczna dla realizacji postulatów umocnienia praworządności w PRL¹⁰⁰⁷. W związku z tym zwrócił on uwagę na dwa węzłowe problemy:

1) nie można zakładać, że „administracja sama i tylko ona najlepiej jest w stanie ocenić trafność i zgodność z prawem podejmowanych przez poszczególne organy decyzji”, gdyż jest to sprzeczne z zasadą ludowładztwa. Z niej natomiast wynika, że władza należy do ludu pracującego miast i wsi i jest realizowana nie tylko przez administrację, ale i przez sądy oraz organy przedstawicielskie;

2) klasowy charakter państwa nie oznaczał, że nie mogły w nim wystąpić dysfunkcje, które należało eliminować, zwłaszcza w warunkach skomplikowania się rzeczywistości

¹⁰⁰² Ibidem.

¹⁰⁰³ Ibidem, s. 37-38.

¹⁰⁰⁴ *Dyskusja*, [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 21-22 maja 1979 roku pod redakcją Ludwika Bara*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 125-140.

¹⁰⁰⁵ Ibidem, s. 136.

¹⁰⁰⁶ S. Zawadzki, *Praworządność w stosunkach między obywatelem a administracją państwa socjalistycznego*, [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 21-22 maja 1979 roku pod redakcją Ludwika Bara*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 9.

¹⁰⁰⁷ Ibidem, s. 19.

społeczno-gospodarczej oraz wzmocnienia biurokracji i tendencji technokratycznych. Stąd też istnieje możliwość wystąpienia kontroli¹⁰⁰⁸.

W dniu 23 maja 1979 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych, pod przewodnictwem Adama Łopatki¹⁰⁰⁹. Przedmiotem tego posiedzenia były m.in. wyniki prac nad kontrolą realizacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. „Kodeks Postępowania Administracyjnego” oraz wnioski w przedmiocie aktualizacji tej ustawy¹⁰¹⁰. Posiedzenie rozpoczęło się od wystąpienia Sylwestra Zawadzkiego z ramienia PZPR, który przedstawił sprawozdanie poselskie podkomisji ds. k.p.a. z zakończenia prac przygotowawczych nad nowelizacją kodeksu¹⁰¹¹. Stwierdził on, że prace nad wstępnym projektem nowelizacji k.p.a. dotyczyły w zasadzie czterech zagadnień:

- 1) dwuinstancyjności postępowania;
- 2) unifikacji tego postępowania oraz dostosowania ustaw szczególnych do nowelizowanego k.p.a.;
- 3) sądowej kontroli decyzji administracyjnych;
- 4) „niektórych innych kwestii szczegółowych”¹⁰¹².

W przypadku konkretnych rozwiązań S. Zawadzki uznał, że: „Proponuje się zasadę kontroli decyzji administracyjnych pod względem ich zgodności z prawem, jako jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Byłby to niewątpliwym przejawem pogłębiania się praworządności socjalistycznej i poszerzania instytucjonalnych form ochrony praw obywateli”¹⁰¹³. Zgodnie z relacją S. Zawadzkiego, Komisja po wielu dyskusjach opowiedziała się za uregulowaniem sądowej kontroli decyzji w k.p.a. Jeśli chodzi o strukturę sądownictwa administracyjnego, to skargi na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej rozpatrywać miał SN, skargi zaś na pozostałe decyzje rozpatrywane miały być przez sądy wojewódzkie. Poza tym S. Zawadzki stwierdził, że: „Przewiduje się zarazem, iż przed skierowaniem sprawy do sądu organ administracji państwowej sam będzie mógł

¹⁰⁰⁸ Ibidem, s. 19-21.

¹⁰⁰⁹ *Biuletyn z dnia 23 maja 1979 r. (Nr 605/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /32/. Komisja Prac Ustawodawczych /36/, [w:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 2. Biuletyn Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.*

¹⁰¹⁰ Ibidem, s. 1.

¹⁰¹¹ Ibidem.

¹⁰¹² Ibidem, s. 3.

¹⁰¹³ Ibidem, s. 4.

zmienić lub uchylić kwestionowaną decyzję, jeśli uzna skargę jako zasadną. Podstawą skargi sądowej może być jedynie niezgodność decyzji z prawem, naruszenie prawa materialnego, bądź prawa procesowego¹⁰¹⁴. Z kolei sąd mógłby uchylić decyzję w całości lub w części, przekazując ją do ponownego rozpatrzenia. Tym samym nie mógłby rozstrzygać sprawy merytorycznie.

Podsumowując swoje wystąpienie, S. Zawadzki zaznaczył, że Podkomisja ds. k.p.a. jest zdania, iż prace przygotowawcze są na tyle zaawansowane, że projekt nowelizacji k.p.a. może zostać wniesiony z inicjatywy poselskiej pod obrady Sejmu¹⁰¹⁵. W czasie dyskusji, po wystąpieniu S. Zawadzkiego, jako pierwszy głos zabrał poseł PZPR Aleksander Zarajczyk, który zwrócił uwagę, że kompetencja sądownictwa administracyjnego powinna opierać się na klauzuli generalnej¹⁰¹⁶. Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia odpowiedział z kolei, że „z prawniczego punktu widzenia” może zgodzić się z posłem A. Zarajczykiem, ale dyskusja czy lepsza jest klauzula enumeracyjna, czy też generalna nie jest „sporem pryncypialnym”¹⁰¹⁷.

Dyskusja o kierunkach prac legislacyjnych nad reformą k.p.a. i powołaniem sądowej kontroli administracji odbyła się na łamach „Gazety Prawniczej” z dnia 15 czerwca 1979 r. Wzięli w niej udział: Ludwik Bar, Irena Damentko, Tadeusz Łopaciuk, Jerzy Świątkiewicz, Sylwester Zawadzki oraz moderator Józef Klimek. W opinii S. Zawadzkiego najważniejszy był fakt, że w trakcie dyskusji nad reformą k.p.a. pojawiła się „aprobata polityczna dla kierunków rozwiązań sądowej kontroli decyzji administracyjnych”¹⁰¹⁸. Umożliwiło to tym samym prace nad odpowiednim projektem poselskim. Oprócz tego L. Bar zwrócił uwagę na to, że projektowane rozwiązania muszą odpowiadać „zapotrzebowaniom politycznym, społecznym i prawnym”, chociaż daje się zauważyć negatywny stosunek administracji, która wszelką kontrolę upatruje jako dążenie do uszczuplenia jej władzy¹⁰¹⁹. W dyskusji poruszono m.in. problem zaskarżania bezczynności organów administracji, możliwość wydawania orzeczeń merytorycznych przez sądy administracyjne¹⁰²⁰, klauzuli kompetencyjnej¹⁰²¹, czy też

¹⁰¹⁴ Ibidem.

¹⁰¹⁵ Ibidem, s. 5-6.

¹⁰¹⁶ Ibidem, s. 6.

¹⁰¹⁷ Ibidem.

¹⁰¹⁸ *Dyskusja redakcyjna. Kierunki legislacyjnych zamierzeń. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, GP 1979, nr 12, s. 1.

¹⁰¹⁹ Ibidem.

¹⁰²⁰ W tej kwestii sprzeciw wyraził L. Bar. Według niego kontrola decyzji administracyjnych powinna być sprawowana wyłącznie z punktu widzenia legalności.

¹⁰²¹ W tym zakresie L. Bar odpowiedział się za najbardziej „radykalnym” rozwiązaniem, a mianowicie przyjęciem klauzuli generalnej z tym, że decyzje np. z zakresu obronności lub bezpieczeństwa byłyby rozpatrywane w postępowaniu tajnym. Natomiast S. Zawadzki opowiedział się za przyjęciem klauzuli

kwesję struktury organizacyjnej przyszłego sądownictwa administracyjnego¹⁰²². Na łamach „Gazety Prawniczej” z dnia 1 lipca 1979 r. założenia projektu ustawy opisał Jerzy Świątkiewicz, co miało służyć jego prezentacji dla szerszego grona odbiorców przed skierowaniem go do pierwszego czytania w Sejmie¹⁰²³. Autor ten określił go jako „dojrzały dokument myśli politycznej i prawniczej”, który powinien stać się przedmiotem ewentualnego doskonalenia i uchwalenia¹⁰²⁴.

Kolejną publiczną informację o przebiegu prac nad reformą postępowania administracyjnego znajdujemy w artykule w „Państwie i Prawie” z sierpnia-września 1979 r. Jego autorzy, S. Zawadzki oraz Remigiusz Orzechowski (ówczesny dyrektor Biura Prawnego Sejmu PRL) napisali, że biorąc pod uwagę ówczesny przebieg prac w Sejmie, skargi na decyzje administracyjne rozpatrywane będą przez Sąd Najwyższy, gdy wydane zostaną one przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz przez sądy wojewódzkie, gdy wydana zostaną one przez pozostałe organy¹⁰²⁵. Podstawę skargi stanowić miała niezgodność decyzji z prawem, która polegać miała na naruszeniu prawa materialnego lub procesowego¹⁰²⁶. Tym samym kontrola odbywać miała się pod względem legalności, a nie celowości, co spowodowało, że zrezygnować miano z możliwości skargi na bezczynność organów administracji¹⁰²⁷. Samo postępowanie w sprawach kontroli sądowej decyzji administracyjnych miało być jednoinstancyjne, z możliwością wniesienia rewizji nadzwyczajnej według zasad podobnych jak w postępowaniu cywilnym¹⁰²⁸.

Koncepcja wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, która została przedstawiona w maju 1979 r. w formie propozycji legislacyjnych, nie przewidywała utworzenia odrębnego sądownictwa administracyjnego¹⁰²⁹. Sam już jednak formalny projekt ustawy o zmianie k.p.a., który został wniesiony do prac sejmowych dnia 17 października 1979 r., przewidywał utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego, co oznaczało istotną

enumeracyjnej, polegającej na wyliczeniu podstawowych dziedzin życia społecznego (np. rolnictwo, leśnictwo). Według niego, wariant ten można byłoby zmodyfikować w ten sposób, żeby dziedziny te ująć jeszcze bardziej szczegółowo, co też znalazło ostatecznie wyraz w przyjętej w 1980 r. ustawie powołującej NSA.

¹⁰²² Ibidem, s. 4.

¹⁰²³ J. Świątkiewicz, *Projektowane zmiany w kpa*, GP 1979, nr 13, s. 1.

¹⁰²⁴ Ibidem, s. 11.

¹⁰²⁵ S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przesłanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 8-9, s. 20.

¹⁰²⁶ Ibidem.

¹⁰²⁷ Ibidem.

¹⁰²⁸ Ibidem, s. 21.

¹⁰²⁹ R. Chruściak, *Prace parlamentarne nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (1979-2002)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 91.

zmianę pierwotnej koncepcji¹⁰³⁰. Wiązało się to z przyjęciem propozycji rządowych, które wskazywały na konieczność wydzielenia sądownictwa administracyjnego z pionu sądownictwa powszechnego¹⁰³¹. W dniu 17 października 1979 r. do Marszałka Sejmu PRL wpłynął projekt ustawy zmieniający ustawę Kodeks postępowania administracyjnego (Druk Sejmowy 131), którzy wnieśli posłowie z upoważnienia PZPR w porozumieniu z Klubami Poselskimi ZSL oraz SD¹⁰³². Wniesiony projekt nosił nazwę „Ustawa z dnia....1979 r. zmieniająca ustawę Kodeks postępowania administracyjnego”¹⁰³³. Zgodnie z punktem 10 projektu, art. 12 § 2 k.p.a. miał zawierać normę, która określiła, że decyzje administracyjne mogły być „na zasadach i w trybie określonym w kodeksie” zaskarżane do sądu z powodu niezgodności z prawem”¹⁰³⁴. Punkt 52 projektu zakładał, że na mocy art. 99 § 1 k.p.a. do części składowej decyzji administracyjnej należeć miało również pouczenie o przysługującej stronie prawie skargi do sądu¹⁰³⁵.

Główną część projektu stanowił jednak „Dział III”, który otrzymał brzmienie „Zaskarżanie decyzji do sądu”. Zgodnie z art. 150¹ § 1 w nim zawartym: „Decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżana do sądu z powodu jej niezgodności z prawem”¹⁰³⁶. W art. 150¹ § 2 zawarto katalog dwudziestu spraw, w których decyzje mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego, a w art. 150¹ § 3 znajdowała się norma, która wskazywała, że na mocy ustaw szczególnych mogły zostać przewidziane inne przyczyny zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego niż te określone w art. 150¹ § 2. Zgodnie z art. 150³ § 1 rozpoznawanie skarg na decyzje administracyjne organów administracji państwowej należeć miało do Najwyższego Sądu Administracyjnego. Jego siedziba znajdować miała się w Warszawie. W art. 150²³ projektu zawarto ogólne regulacje odnoszące się do mającego być powołanego NSA. Zgodnie z nimi Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, mógł

¹⁰³⁰ Ibidem, s. 91-92.

¹⁰³¹ Zob. S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 44.

¹⁰³² Druk Sejmowy Nr 131, Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980). Był to projekt poselski. Wniosło go 22 posłów: Edward Babiuch, Jerzy Bafia, Józef Barecki, Mieczysław Jagielski, Stanisław Kania, Eugenia Kempara, Barbara Koziej-Żukowa, Zdzisław Kurowski, Witold Lipski, Adam Łopatka, Jerzy Łukaszewicz, Bronisław Owiak, Józef Pińkowski, Franciszek Sadurski, Halina Skibniewska, Piotr Stefański, Zdzisław Tomal, Krzysztof Trębaczewicz, Andrzej Werblan, Sylwester Zawadzki, Zbigniew Zieliński, Zdzisław Żandrowski.

¹⁰³³ Ibidem, s. 1.

¹⁰³⁴ Ibidem, s. 5.

¹⁰³⁵ Ibidem, s. 21.

¹⁰³⁶ Ibidem, s. 43.

tworzyć „poza siedzibą tego Sądu” ośrodki zamiejscowe oraz ustalać ich siedziby, obszar właściwości oraz ich organizację”¹⁰³⁷.

Sędziowie Najwyższego Sądu Administracyjnego mieli być wybierani przed Radę Państwa spośród osób, które posiadały przewidziane we właściwych przepisach kwalifikacje sędziowskie i osoby, które „wykazywały się szeroką znajomością problematyki występującej w zakresie administracji państwowej i mające wykształcenie prawnicze”¹⁰³⁸. Dodatkowym wymogiem dla drugiej kategorii osób było posiadanie co najmniej dziesięcioletniego okresu pracy na stanowisku, w organach administracji państwowej albo na innym stanowisku, z którym była związana praktyka prawnicza. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, spośród sędziów NSA miał powoływać Prezesa tego Sądu. Jego odwołanie następować miało w takim samym trybie. Dział poświęcony Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu kończył się art. 150²³ § 5 projektu, zgodnie z którym „w pozostałych sprawach dotyczących sędziów Najwyższego Sądu Administracyjnego i tego Sądu, w szczególności w sprawach powoływania i odwoływania sędziów, w sprawach dyscyplinarnych oraz ustrojowych mają odpowiednie zastosowanie przepisy odnoszące się do sędziów sądów wojewódzkich oraz sądów wojewódzkich, zaś w sprawach płacowych przepisy dotyczące sędziów Sądu Najwyższego”¹⁰³⁹.

Jeśli chodzi o procedurę postępowania przed Najwyższym Sądem Administracyjnym, w projekcie, w przeciwieństwie do ostatecznej wersji przyjętej w 1980 r., zawarto kompetencję sądu do umorzenia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 150¹³ § 1 projektu, sąd po rozpatrzeniu skargi na rozprawie, w razie jej uwzględnienia miał uchylać w całości lub w części zaskarżoną decyzję, a w miarę potrzeby również wydaną przez decyzję przez organ administracji pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu organowi. Jeżeli zaszła podstawa do umorzenia postępowania administracyjnego, sąd w razie uchylecia decyzji, umarzał postępowanie.

Interesująca była treść uzasadnienia dołączona do projektu, w której stwierdzono, że „Zasada dopuszczalności skargi do sądu na decyzję administracyjną do jej zgodności z prawem stanowi zarówno przejaw pogłębiania zasady praworządności socjalistycznej, jak też poszerzania instytucjonalnych form ochrony praw obywateli. Stanowi zarazem wyraz osiągniętego rozwoju naszego Państwa oraz jego dążenia do instytucjonalnego

¹⁰³⁷ Ibidem, s. 52a.

¹⁰³⁸ Ibidem.

¹⁰³⁹ Ibidem.

zagwarantowania prawidłowości działania jego organów”¹⁰⁴⁰. Autorzy projektu argumentowali, że konstrukcja polegająca na tym, że sądy będą kontrolować legalność decyzji administracyjnych miała zagwarantować to, że „nie będą zatem ani ograniczały ani zastępowały organów administracji państwowej w merytorycznym rozstrzygnięciu spraw należących do ich właściwości”¹⁰⁴¹. W związku z tym sądowa kontrola decyzji administracyjnych przyczynić się miała do:

- 1) podniesienia jakości pracy organów administracji państwowej;
- 2) ujednoczenia wykładni prawa;
- 3) podniesienia autorytetu organów administracji państwowej¹⁰⁴².

W końcowej części uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie k.p.a. zwrócono uwagę, że dopuszczenie skargi na decyzje administracyjne „stanowiąc będzie w istocie upowszechnienie tej kontroli, dopuszczonej dotychczas incydentalnie w poszczególnych ustawach szczególnych”¹⁰⁴³.

Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego (Druk nr 131) odbyło się w dniu 25 października 1979 r. w trakcie 25 posiedzenia Sejmu PRL¹⁰⁴⁴. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się jako czwarty punkt obrad, a głos jako pierwszy zabrał poseł-sprawozdawca Sylwester Zawadzki¹⁰⁴⁵. Przedmowa jak i pierwsze dwa punkty sprawozdania dotyczyły głównie *ratio legis* projektu¹⁰⁴⁶, a także zawierały charakterystykę głównych zmian w zakresie postępowania administracyjnego. Punkt 3 sprawozdania dotyczył natomiast powołania sądowej kontroli administracji. Jego pierwszy akapit należy przywołać *in extenso*: „Do najistotniejszych zmian w przedłożonym projekcie i nowelizacji należy niewątpliwie projekt istotnego rozszerzenia zakresu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych”¹⁰⁴⁷. Zgodnie z tym zaakcentowano, że w systemie prawno-ustrojowym PRL sądowa kontrola

¹⁰⁴⁰ Ibidem, s. 10.

¹⁰⁴¹ Ibidem, s. 11.

¹⁰⁴² Ibidem.

¹⁰⁴³ Ibidem, s. 11.

¹⁰⁴⁴ Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 października 1979 r., Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980).

¹⁰⁴⁵ Ibidem, s. 68.

¹⁰⁴⁶ S. Zawadzki rozpoczynając sprawozdanie stwierdził, że: „w trybie KPA zostało wydanych w 1978 roku wyłączenie przez organy administracyjnego stopnia podstawowego około 9 milionów decyzji, dotyczących najbardziej żywotnych dla obywateli spraw”, co oznaczać miało doniosłość i konieczność zmian tej regulacji, co miało zapewnić „praworządność i rozwój demokracji socjalistycznej”.

¹⁰⁴⁷ Ibidem, s. 73.

administracji już istniała, ale nowelizacja ustawy o k.p.a. w zakresie jej rozszerzenia stanowi jedną z najbardziej istotnych reform. S. Zawadzki wskazał, że w postępowaniu administracyjnym organy administracji łączą w sobie cechy strony i arbitra, co powoduje „trudności w eliminowaniu subiektywizmu w rozstrzygnięciach”¹⁰⁴⁸. W związku z tym, według S. Zawadzkiego, W.I. Lenin przewidywał możliwość ochrony praw obywatela poprzez możliwość rozwiązania takich sporów w sądzie. W tym też kierunku pójść miało ustawodawstwo Bułgarii, Węgier, Rumunii, Jugosławii, a ZSRR przyjąć miał „zasadę kontroli sądowej” w swojej konstytucji z 1977 r.¹⁰⁴⁹

Propozycja przyjęcia instytucji skargi na niezgodność decyzji administracyjnej z prawem miała oznaczać w ocenie S. Zawadzkiego:

- 1) zasadniczy postęp w umacnianiu praworządności w relacjach między obywatelem a administracją;
- 2) ujednoczenie przepisów prawa administracyjnego oraz „integrację jego rozległych dziedzin”;
- 3) poszerzenie instytucjonalnych form ochrony praw obywateli;
- 4) zwiększenie kultury administrowania¹⁰⁵⁰.

Powołanie Najwyższego Sądu Administracyjnego miało nie być sprzeczne z art. 61 Konstytucji PRL, który stanowił, że SN jest naczelnym organem sądowym, sprawującym nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. W związku z tym projekt ustawy nowelizującej k.p.a. zakładał wnoszenie do SN, w określonych przypadkach, rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Najwyższego Sądu Administracyjnego.

Po zakończeniu sprawozdania S. Zawadzkiego głos zabrał wicemarszałek Sejmu PRL Andrzej Werblan, który stwierdził, że Konwent Seniorów zaproponował, żeby omawiany projekt ustawy nie był poddawany dyskusji po wystąpieniu S. Zawadzkiego a był odesłany do Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz do Komisji Prac Ustawodawczych w celu wspólnego jego rozpatrzenia¹⁰⁵¹. W związku z brakiem sprzeciwu A. Werblan poinformował, że na mocy art. 57 ust. 2 regulaminu Sejmu Prezydium Sejmu

¹⁰⁴⁸ Ibidem.

¹⁰⁴⁹ Ibidem, s. 73-74.

¹⁰⁵⁰ Ibidem, s. 74.

¹⁰⁵¹ Ibidem, s. 77.

postanowiło przekazać projekt zmiany ustawy o k.p.a. do konsultacji społecznych i w tym celu zwróciło się do wojewódzkich zespołów poselskich o jej przeprowadzenie¹⁰⁵².

Okres przeznaczony na przeprowadzenie zarządzonych konsultacji społecznych, ze względu na zbliżający się koniec VII kadencji Sejmu PRL, był dość krótki, trwał bowiem od 1 listopada do 12 grudnia 1979 r., ale jak zauważył S. Zawadzki „został on w maksymalnym stopniu wykorzystany”¹⁰⁵³. Według niego wojewódzkie zespoły poselskie przeprowadziły ogółem 636 spotkań i narad, w których miało uczestniczyć ogółem 33 620 obywateli¹⁰⁵⁴. Ich wynikiem miało być 47 opinii wojewódzkich zespołów poselskich i Koła Poselskiego „Znak”, które zostały złożone do Prezydium Sejmu¹⁰⁵⁵. Oprócz tego, Prezes Rady Ministrów zobowiązał do zajęcia stanowiska w zakresie reformy k.p.a. wszystkie naczelne, centralne i terenowe organy administracji stopnia wojewódzkiego, a także zwrócił się o opinię do władz naczelnych 10 związków spółdzielczych, 7 wydziałów prawa i administracji, a także do Akademii Spraw Wewnętrznych¹⁰⁵⁶. Należy również wspomnieć o opiniach poszczególnych instytucji oraz osób indywidualnych, których liczba według S. Zawadzkiego, powołującego się na dane Kancelarii Sejmu wynieść miały ogółem 1050¹⁰⁵⁷.

W okresie konsultacji społecznych, jak zauważył S. Zawadzki, najwięcej uwag i propozycji, skierowanych do komisji sejmowych, dotyczyło sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych. Po pierwsze postulowano zmianę nazwy tytułu ustawy, która miała zaakcentować „fakt utworzenia sądownictwa administracyjnego jako najpoważniejszą zmianę k.p.a.”¹⁰⁵⁸. Komisje sejmowe wyszły naprzeciw tym propozycjom, pozostawiając jednak kompleksowy charakter ustawy (kodeksu), co oznaczało, że zawierać miała ona również normy o sądownictwie administracyjnym, kolegium kompetencyjnym oraz o skargach i wnioskach¹⁰⁵⁹. Po wtóre postulowano powierzenie sądownictwu powszechnemu sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, co miało gwarantować głównie powszechność sądów dla ludności oraz niwelować trudności organizacyjne, związane z utworzeniem nowych sądów¹⁰⁶⁰. Z racji jednak specyfiki prawa administracyjnego,

¹⁰⁵² Ibidem, s. 77-78.

¹⁰⁵³ S. Zawadzki, *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 2, s. 3.

¹⁰⁵⁴ Ibidem.

¹⁰⁵⁵ Ibidem.

¹⁰⁵⁶ Ibidem, s. 4. W efekcie tych działań URM zarejestrował wpływ ponad 100 opinii.

¹⁰⁵⁷ Ibidem.

¹⁰⁵⁸ Ibidem, s. 5-6.

¹⁰⁵⁹ Ibidem, s. 6.

¹⁰⁶⁰ Ibidem.

różniącego się od problematyki prawa cywilnego i karnego, w komisjach sejmowych przeważał pogląd o utworzeniu sądownictwa specjalnego, które zapewni dla obywatela odpowiedni poziom orzecznictwa w sprawach administracyjnych¹⁰⁶¹. Jak zwracał uwagę Remigiusz Orzechowski, w toku prac nad ustawą dość długo utrzymywała się koncepcja powołania sądownictwa administracyjnego, które rozpatrywałoby skargi na decyzję administracyjne przez sądy wojewódzkie i Sąd Najwyższy¹⁰⁶². Taka koncepcja sprzyjałaby m.in. zapewnieniu zbliżenia sądu do obywateli, co związane miało być z powołaniem tzw. wydziałów administracyjnych w sądach wojewódzkich¹⁰⁶³.

Trzecim postulatem była kwestia nazwy nowego sądu. Uznano, że zaproponowana nazwa „Najwyższy Sąd Administracyjny” nie jest właściwa, gdyż po pierwsze słowo „najwyższy” może sprawiać wrażenie, że istnieją jeszcze niższe instancje sądownictwa administracyjnego, a po drugie przymiotnik ten mógł budzić wątpliwości jakie są relacje nowego sądu z innymi sądami¹⁰⁶⁴. Dlatego Zbigniew Janowicz napisał o tej decyzji, że: „Jeszcze w projekcie z dnia 17 X 1979 r. mowa jest o Najwyższym Sądzie Administracyjnym. Nazwę tę zmieniono dla uniknięcia nieporozumień co do czołowej pozycji Sądu Najwyższego w strukturze całego naszego sądownictwa. Po dłuższej dyskusji, w której proponowano m.in. przyjęcie nazwy Trybunał Administracyjny, odpowiadającej bardziej naszym tradycjom, przyjęto obecną nazwę”¹⁰⁶⁵. Spośród następujących propozycji nazwy nowego sądu: Naczelny Sąd Administracyjny, Główny Sąd Administracyjny, Krajowy Sąd Administracyjny, Sąd Administracyjny, Trybunał Administracyjny, Sąd Administracyjny Odwoławczy, zdecydowano się na pierwszą nazwę, czyli Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰⁶⁶. Kolejnym zagadnieniem, które często poruszano w opiniach, była kwestia ośrodków zamiejscowych. W wielu z nich uznano, że pozostawienie regulacji ustawowej, która gwarantowała Ministrowi Sprawiedliwości fakultatywne rozstrzygnięcie, co do ich powołania i siedzib nie jest właściwe. Dlatego postulowano obligatoryjność, a nie fakultatywność, ich powołania przez tego ministra.

¹⁰⁶¹ Ibidem, s. 6.

¹⁰⁶² R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 111-112.

¹⁰⁶³ Ibidem, s. 112.

¹⁰⁶⁴ Ibidem, s. 7.

¹⁰⁶⁵ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1982, s. 266.

¹⁰⁶⁶ R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 7.

O dalszym losie prac, nad wniesionym w październiku 1979 r. projektem ustawy, dowiadujemy się z tzw. „Notatki dla Obywatela Ministra Z. Jędrzejczaka w sprawie propozycji ustrojowych Najwyższego Sądu Administracyjnego” z dnia 21 listopada 1979 r.¹⁰⁶⁷ Przygotowana ona została na podstawie pisma Sejmowej Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 13 listopada 1979 r. oraz propozycji Departamentu Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości dot. kwestii ustrojowych Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁰⁶⁸. Notatka ta zawierała propozycje zmian projektu w kwestii ustroju Najwyższego Sądu Administracyjnego. Przede wszystkim postulowano zawarcie w projekcie ustawy odrębnego rozdziału 2 w Dziale III¹, który regulowałby wyłącznie kwestie ustrojowe Najwyższego Sądu Administracyjnego. W związku z tym zamierzano w ustawie wyraźnie wyodrębnić normy odnoszące się do zagadnień ustrojowych NSA. Najciekawszą propozycją w tym zakresie było powołanie przy Najwyższym Sądzie Administracyjnym tzw. Zespołu Konsultantów do spraw z zakresu administracji państwowej. Zespół ten miałby się składać z przewodniczącego, jego zastępców oraz członków powoływanych na okres 5 lat przez Ministra Sprawiedliwości spośród pracowników nauki i praktyki. Zadaniem Zespołu Konsultantów byłoby opracowywanie opinii z zakresu administracji państwowej oraz udzielania konsultacji w tym zakresie na wniosek Najwyższego Sądu Administracyjnego. Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określać miał tryb powoływania i zasady wynagradzania członków.

Kolejną z propozycji było zmodyfikowanie, m.in. pod wpływem sugestii Jerzego Bafii, uregulowania w zakresie wymogów na stanowisko sędziego Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁰⁶⁹. Według nich, na stanowisko sędziego mógłby być powołany ten, kto m.in.:

1) dawał gwarancję przestrzegania zasad praworządności w postępowaniu administracyjnym; warunek ten był umieszczony jako pierwszy na liście wymogów, ale z kolejnych wersji projektu ustawy i jego wersji ostatecznej został usunięty na rzecz sformułowania: „daje gwarancję należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”;

2) pracował na stanowisku sędziego, prokuratora, arbitra Głównej Komisji Arbitrażowej lub okręgowej komisji arbitrażowej, adwokata, notariusza, radcy prawnego albo

¹⁰⁶⁷ AAN, MS, sygn. 7/703, k. 7.

¹⁰⁶⁸ Ibidem.

¹⁰⁶⁹ Ibidem, k. 9.

na innym stanowisku, z którym była związana, co najmniej pięcioletnia praktyka prawnicza; wymóg ten w ostatecznej wersji zmieniono w ten sposób, że obowiązek pracy na stanowisku sędziego, prokuratora, arbitra, adwokata, notariusza, radcy prawnego wynosił co mniej dziesięć lat.

Poza tym z notatki dla Z. Jędrzejczaka dowiadujemy się również, że w dniu 16 listopada 1979 r. odbyło się posiedzenie Kolegium Ministerstwa Sprawiedliwości, którego przedmiotem był właśnie projekt ustawy wniesiony w październiku do Sejmu PRL¹⁰⁷⁰.

Następnie Z. Jędrzejczak¹⁰⁷¹ przesłał do S. Zawadzkiego, zastępcy Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, dokument pt. „Wstępne propozycje ustrojowe i organizacyjne Najwyższego Sądu Administracyjnego”¹⁰⁷². Proponowano w nim powołanie ośrodków zamiejscowych w liczbie od 3 do 5, biorąc pod uwagę miasta wojewódzkie takie jak: Kraków, Wrocław, Poznań i Gdańsk. Podział wewnętrzny NSA miał się opierać z kolei na wydziałach według kryteriów rzeczowych. Takie kryterium rekomendowano zamiast kryterium terenowego. W związku z tym stwierdzono, że: „Różnorodność bowiem zaskarżonych decyzji wymagać będzie specjalizacji i łatwiejsza będzie praca, jeżeli określone sprawy będą zgrupowane w jednym wydziale, niż w wypadku podziału terytorialnego, kiedy trzeba byłoby przy wyznaczaniu spraw na rozprawę w danym wydziale czuwać nad tym, aby w składzie Sądu zasiadał sędzia specjalista z określonej dziedziny. Z tego punktu widzenia, łącząc w jednym Wydziale sprawy o zbliżonej problematyce, NSA mógłby być podzielony na 5 Wydziałów”¹⁰⁷³.

Spodziewano się, że wpływ skarg będzie wynosić ok. 40 000 rocznie¹⁰⁷⁴, co oznaczać miało konieczność utworzenia etatów dla blisko 150 sędziów NSA. W propozycjach zwracano również uwagę, że ustawa powołująca NSA wprowadzać musi zasadę, że możliwe do zaskarżenia będą wyłącznie decyzje, które zostały wydane po wejściu w życie tej ustawy. Natomiast ujęta w projekcie zasada, zgodnie z którą możliwe jest zaskarżenie również decyzji wydanych lub doręczonych przed 30 dniami od wejścia w życie ustawy, mogłaby paraliżować pracę tworzonego sądu administracyjnego. W punkcie 7 Wstępnych propozycji napisano, że

¹⁰⁷⁰ Ibidem.

¹⁰⁷¹ Najprawdopodobniej miało to miejsce w końcu listopada 1979 r.

¹⁰⁷² AAN, MS, sygn. 7/703, k. 15.

¹⁰⁷³ Ibidem, k. 17-18.

¹⁰⁷⁴ W czasie posiedzenia Rady Państwa w dniu 24 lutego 1983 r. ówczesny prezes NSA A. Zieliński powiedział, że w momencie tworzenia NSA przewidywany wpływ skarg w skali rocznej szacowano na około 35 tys. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat. A., Współpraca NSA z naczelnymi organami państwowymi: Sejmem, Radą Państwa, KC, Ministerstwem Sprawiedliwości, innymi- korespondencja, załączniki 1983, sygn. 536/236, k. 23.

prace dotyczące opracowania regulaminu NSA oraz przepisów o jego biurowości rozpoczną się „po ustaleniu ostatecznych założeń i głównych form organizacyjnych sądowej kontroli decyzji administracyjnych”¹⁰⁷⁵. Następnie przystąpić miano do działań zmierzających do uzyskania odpowiednich lokali w Warszawie i w miastach, w których miały zostać powołane ośrodki zamiejscowe. W tym czasie miało się rozpocząć również szkolenie przyszłej kadry sędziowskiej. W dalszej części Wstępnych propozycji zawarto propozycje zmian, co do konkretnych przepisów ustaw. W stosunku do projektu, w kwestiach proceduralnych, proponowano głównie:

1) dodanie do art. 150⁹, w jego paragrafie 1 zdanie drugie w brzmieniu: „Niestawiennictwo prokuratora nie tamuje rozpoznania sprawy”;

2) aby tzw. wstępne badanie skargi było wykonywane przez jednego, a nie trzech sędziów;

3) zmianę brzmienia art. 150⁹ na treść: „W razie uchylenia decyzji, sąd niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia zwraca akta sprawy organowi administracji państwowej. Przewidziany w kodeksie termin na załatwienie sprawy w postępowaniu administracyjnym liczy się wówczas od dnia zwrócenia akt sprawy przez sąd”.

Jeśli chodzi o kwestie ustrojowe, to proponowano m.in. rozważyć zasadę powoływania przez Prezesa Rady Ministrów Prezesa NSA i jego wiceprezesów na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W związku z tym uznano, że: „Wprowadzenie takiego rozwiązania istniało w okresie międzywojennym w odniesieniu do Prezesa i wiceprezesów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jednakże było ono krytykowane m.in. dlatego, że Trybunał był powoływany do sprawowania >>kontroli<< legalności decyzji organów administracji na każdym szczeblu. Dla uniknięcia tego rodzaju zastrzeżeń można by rozważyć czy powoływanie Prezesa i wiceprezesów NSA nie powinno należeć do kompetencji Rady Państwa bądź Przewodniczącego Rady Państwa”¹⁰⁷⁶. Według J. Łętowskiego zawarte w projekcie ustawy propozycje, aby to szef rządu powoływał Prezesa NSA, spotkały się również z silną krytyką środowisk prawniczych, w tym głównie uniwersyteckich¹⁰⁷⁷. Uważał on, że spór miał charakter pryncypialny, polegający na dążeniu do zachowania jak największej

¹⁰⁷⁵ AAN, MS, sygn. 7/703, k. 22.

¹⁰⁷⁶ Ibidem, k. 26-27.

¹⁰⁷⁷ J. Łętowski, *Droga do sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 333.

niezawisłości sądów¹⁰⁷⁸. Podobnie rzecz miała się w zakresie krytyki postulatu możliwości powołania jako sędziów NSA funkcjonariuszy administracji publicznej¹⁰⁷⁹. Rządowa propozycja powoływania Prezes NSA przez Prezesa Rady Ministrów została skrytykowana przez S. Zawadzkiego oraz Konferencję Episkopatu Polski w uwagach do projektu ustawy z dnia 20 grudnia 1979 r.¹⁰⁸⁰ Powołanie się natomiast na regulacje, odnoszące się do ustroju wewnętrznego przedwojennego NTA dowodzą, że w pracach nad powołaniem sądownictwa administracyjnego w PRL zwracano uwagę na wcześniejsze unormowania w zakresie sądowego rozstrzygnięcia decyzji administracyjnych. Napisał o tym wprost S. Zawadzki¹⁰⁸¹.

W dokumentach Ministerstwa Sprawiedliwości, znajdujących w Archiwum Akt Nowych w Warszawie w teźce pt. „Sprawa utworzenia Najwyższego Sądu Administracyjnego- wstępne propozycje resortu. Projekt ustawy o NSA oraz o zmianie kpa. 1979-1980” znajdują się dwa projekty „Ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego”¹⁰⁸². Pierwszy projekt ustawy o NSA z naniesioną na nim datą z dnia 14 stycznia 1980 r. zawiera dwa rozdziały: „Naczelny Sąd Administracyjny” oraz „Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego”¹⁰⁸³. Projekt ten stanowił w dużej mierze wersję uchwaloną w końcu stycznia 1981 r. przez Sejm, z tym, że nie zakładał on zaskarżenia decyzji administracyjnych z zakresu spraw zdrowia i opieki społecznej, wymagań sanitarno-epidemiologicznych, kultury fizycznej, sportu i turystyki, jak również działalności sportowej.

W przypadku drugiego projektu, bez oznaczonej daty, znajdują się w nim wyłącznie karty z rozdziałem „O Naczelnym Sądzie Administracyjnym”. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego projektu: „Naczelny Sąd Administracyjny posiada ośrodki zamiejscowe tworzone dla jednego lub więcej województw”¹⁰⁸⁴. Jeśli chodzi o kompetencje NSA, art. 2 ust. 1 projektu wskazywał, że NSA w „zakresie oraz trybie określonym w przepisach prawa, orzeka w sprawach zgodności z prawem decyzji administracyjnych i w innych sprawach przekazanych

¹⁰⁷⁸ Ibidem. Z drugiej jednak strony J. Łętowski uznał, że istnieją państwa, gdzie szef rządu powołuje prezesa sądu administracyjnego i nie doprowadziło to „do jakiś szczególnych naruszeń niezawisłości sądów orzekających w konkretnych sprawach”.

¹⁰⁷⁹ Ibidem.

¹⁰⁸⁰ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 49.

¹⁰⁸¹ Ibidem, s. 52. W związku z koncepcją wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego z pionu sądownictwa powszechnego S. Zawadzki napisał, że: „(...) zapoznałem się z materiałami międzywojennymi z okresu tworzenia i pierwszych lat funkcjonowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego”.

¹⁰⁸² AAN, MS, sygn. 7/703, k. 33-55.

¹⁰⁸³ Ibidem, k. 33.

¹⁰⁸⁴ Ibidem, k. 49. Data na tym projekcie nie została oznaczona.

do jego właściwości”¹⁰⁸⁵. Jeśli chodzi o wybór sędziów, to wskazano wyłącznie, że wybiera ich Rada Państwa. Nie było mowy o wniosku Ministra Sprawiedliwości. Art. 3 ust. 3 wskazywał natomiast, że wyboru Prezesa NSA dokonywała Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów NSA. Art. 5 regulował ramy ustroju wewnętrznego NSA. Zgodnie z nim NSA dzielić się miał na wydziały. Wydziałami mieli kierować przewodniczący, zaś ośrodkami zamiejscowymi przewodniczący ośrodków zamiejscowych NSA. Oprócz tego w NSA działać miało Biuro Orzecnicze, w skład którego wchodzić mieli jego dyrektor oraz członkowie, którzy mieli być powoływani przez prezesa NSA spośród sędziów NSA.

W kolejnym artykule projektu określono sposób zwoływania przez Prezesa NSA zgromadzenia ogólnego tego sądu. Zwoływane miało ono być co najmniej raz w roku. Jego celem było omówienie działalności NSA, dokonania oceny orzecznictwa tego Sądu, „a w oparciu o to orzecznictwo-praworządności w kształtowaniu stosunków administracyjnych”¹⁰⁸⁶. Co istotne, zgodnie z ust. 3 art. 6 projektu, w zgromadzeniu ogólnym brać mieli udział: Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prokurator Generalny PRL. Ponad to, Prezes NSA mógł zapraszać do udziału w zgromadzeniu ogólnym „inne osoby zainteresowane problematyką stanowiącą przedmiot obrad zgromadzenia.”¹⁰⁸⁷. Prezes NSA miał obowiązek przedłożenia Radzie Państwa i Prezesowi Rady Ministrów informacje o przebiegu zgromadzenia ogólnego oraz o wynikających z niego wnioskach.

Prace w zakresie kształtu przyszłego sądownictwa administracyjnego podejmowane były już jesienią 1979 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości. Zgodnie z Notatką, która sporządzona została najprawdopodobniej jesienią 1979 r. przez sędzię Zofię Kołodziej, w porozumieniu z Dyrektorem Departamentu Spraw Cywilnych Ministerstwa Sprawiedliwości, przewidywany napływ spraw rocznie do NSA wynosić miał ok. 40 000¹⁰⁸⁸. Autorzy wskazywali, że są to przewidywania Departamentu Prawnego. W zakresie rozmieszczenia ośrodków zamiejscowych, zgodnie z Notatką wskazano, że „należy w pierwszym rzędzie wziąć pod uwagę te miasta wojewódzkie, która poza tym, że dotychczasowe dane dotyczące postępowania administracyjnego na danym terenie wskazują na możliwość większej ilości zaskarżeń decyzji administracyjnych, dysponują odpowiednią kadrami prawniczą i warunkami

¹⁰⁸⁵ Ibidem.

¹⁰⁸⁶ Ibidem, k. 51.

¹⁰⁸⁷ Ibidem, k. 52.

¹⁰⁸⁸ Ibidem, k. 2.

lokalowymi”¹⁰⁸⁹. W związku z tym należałoby powołać ośrodki zamiejscowe w takich miastach jak: Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk oraz Warszawa. Właściwość NSA obejmowałyby województwa: piotrkowskie, łódzkie, skierniewickie, płockie, ciechanowskie, stołeczne warszawskie, radomskie, lubelskie, zamojskie, chełmskie, bielskopodlaskie, siedleckie, ostrołęckie, białostockie oraz suwalskie. Po wytypowaniu siedzib ośrodków zamiejscowych zwracano uwagę na konieczność rozpoczęcia starań w zakresie zapewnienia warunków lokalowych. W związku z tym należałoby powołać w NSA w Warszawie dział gospodarczy z kierownikiem lub dyrektorem i odpowiednią obsadą pracowników¹⁰⁹⁰. Poza tym należałoby w NSA w Warszawie powołać trzech wizytatorów dla funkcji nadzorczych i kontaktów z organami administracyjnymi. W zakresie obsady kancelaryjnej proponowano jednego urzędnika na jednego sędziego. W kwestii podziału NSA wskazano, że powinien on dzielić się na wydziały. W tym zakresie proponowano powołać pięć wydziałów.

W pracach nad reaktywacją sądowej kontroli administracji, jak już zaznaczono, korzystano z doświadczeń ustawodawstwa II RP. W komentowanej Notatce w punkcie 6 zawarto wskazanie, że należałoby rozważyć „czy nie zachodziłaby potrzeba umożliwienia NSA rozpoznawania niektórych spraw na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego, jak to np. było w art. 84 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27. X. 1932 r. w związku z art. 72 i 73 tego rozporządzenia”¹⁰⁹¹. Co ciekawe, w dniu 15 listopada 1979 r. Dyrektor Departamentu Spraw Cywilnych Ministerstwa Sprawiedliwości Józef Pietraszewski przekazał Ministrowi Z. Jędrzejczakowi fotokopię ustawy o NTA z 1922 r. oraz rozporządzenia Prezydenta RP o NTA z 1932 r.¹⁰⁹²

W tym okresie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwały również inne prace, które były związane m.in. z finansowymi aspektami funkcjonowania mającego być powołanego sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z „Notatką Służbową dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wstępnego obliczenia skutków finansowych utworzenia Najwyższego Sądu Administracyjnego”, która została sporządzona przez Ignacego Góraję, Dyrektora Departamentu Kadr MS, orientacyjne koszty związane z utworzeniem NSA wraz z pięcioma ośrodkami zamiejscowymi tego sądu miały wynieść odpowiednio:

¹⁰⁸⁹ Ibidem, k. 4.

¹⁰⁹⁰ Ibidem, k. 6.

¹⁰⁹¹ Ibidem, k. 5.

¹⁰⁹² Ibidem, k. 1.

1) wydatki stałe w skali rocznej w wysokości 82 miliony złotych, w tym 45 milionów na osobowy fundusz płac, przy czym liczbę etatów szacowano na 441, w tym 170 etatów sędziowskich, 221 etatów pracowników administracyjnych oraz 50 etatów obsługi;

2) jednorazowe koszty związane z pierwszym wyposażeniem w wysokości 10 milionów złotych¹⁰⁹³.

W Notatce wskazano, że w obliczeniach nie uwzględniono rocznych wydatków związanych na inwestycje i remonty kapitałne oraz jednorazowego kosztu przejścia dla potrzeby Najwyższego Sądu Administracyjnego pomieszczeń, ich adaptacji i modernizacji, z uwagi na brak decyzji w sprawie lokalizacji tworzonych jednostek.

Następnym etapem prac nad nowelizacją ustawy o k.p.a. było kolejne wspólne posiedzenie Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Komisji Prac Ustawodawczych, pod wspólnym przewodnictwem posłów Edwarda Dudy oraz Adama Łopatki z dnia 21 stycznia 1980 r.¹⁰⁹⁴ Było to ostatnie posiedzenie przed uchwaleniem ustawy dotyczącej nowelizacji o nowelizacji k.p.a. i powołaniu NSA. W czasie jego obrad Komisje rozpatrzyły poselski projekt ustawy, zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego, a także przeprowadzono dyskusję na temat sprawozdania podkomisji powołanej do prac nad tym projektem¹⁰⁹⁵. Sprawozdawcą był S. Zawadzki, który zwrócił uwagę m.in. na to, że:

1) podkomisja ds. nowelizacji k.p.a. pracowała ponad 2,5 roku. Natomiast od kiedy projekt trafił pod obrady Sejmu w październiku 1979 r., od tego czasu koncentrowała się ona przede wszystkim na konsultacjach społecznych nad projektem;

2) podkomisja zdecydowała, że regulacja o sądowej kontroli decyzji administracyjnych będzie stanowić część k.p.a., a takie rozwiązanie funkcjonować miało m.in. w Bułgarii i na Węgrzech;

¹⁰⁹³ Ibidem, k. 31. Notatka została sporządzona i przekazana Ministrowi najprawdopodobniej w dniu 5 grudnia 1979 r. Obliczenia kosztów dokonane zostały przez pracowników Departamentu Budżetowo-Gospodarczego w porozumieniu z Departamentem Kadr MS.

¹⁰⁹⁴ *Biuletyn z dnia 21 stycznia 1980 r. (Nr 728/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /32/. Komisja Prac Ustawodawczych /36/*, [w:] *Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 2. Biuletyn Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.*

¹⁰⁹⁵ Ibidem, s. 1.

3) sądową kontrolę decyzji administracyjnych będzie sprawować specjalne sądownictwo administracyjne, co związane jest głównie ze specyfiką prawa administracyjnego;

4) jeśli chodzi o zakres przedmiotowy kompetencji NSA powinna być utrzymana klauzula generalna z jednoczesnym wyliczeniem w ustawie 20 rodzajów spraw, w zakresie których możliwe jest zaskarżenie do sądu decyzji administracyjnych, przy spod należało kompetencji wyłączyć należy sprawy „o dużej ostrości politycznej związanej z bezpieczeństwem i obronnością państwa”;

5) NSA nie będzie rozpatrywał spraw z punktu widzenia merytorycznego.

Ponadto S. Zawadzki zwrócił jednak uwagę, że: „Słuszne jest natomiast wprowadzenie przepisu przewidującego, że w wypadku beczynności organu administracyjnego sąd administracyjny może, gdy uzna skargę za uzasadnioną, zobowiązać organ administracji państwowej do wydania decyzji w określonym terminie. W świetle propozycji wysuniętych przez podkomisję sąd administracyjny będzie mógł też zwrócić uwagę organowi administracji na rażące zaniedbania przy załatwieniu sprawy”¹⁰⁹⁶.

W czasie dyskusji, po wystąpieniu sprawozdawcy, głos zabrał m.in. Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia, który zaaprobował główne założenia w zakresie nowelizacji ustawy o k.p.a., a także powołanie sądownictwa administracyjnego. Jednak zwrócił on uwagę na to, że w planach było utworzenie siedmiu ośrodków zamiejscowych¹⁰⁹⁷, do czego odniósł się następnie S. Zawadzki. Powiedział on, że najoptymalniejszym wariantem byłoby osiem takich ośrodków¹⁰⁹⁸. J. Bafia powiedział również, że: „Podjęte ponadto zostaną pewne działania organizacyjne mające na celu upowszechnienie wniosków wynikających z praktyki sądów administracyjnych na terenie całego kraju. Rozważa się m.in. wprowadzenie rozwiązania, w świetle którego prezesi sądów wojewódzkich czuwać będą nad wcielaniem w życie ustaleń wynikających z orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczególnie ważne wydaje się upowszechnianie znajomości orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na terenie tych województw, gdzie nie funkcjonują ośrodki zamiejscowe”¹⁰⁹⁹. Oznaczać to miało współpracę sądownictwa powszechnego z, mającymi być powołanymi, ośrodkami zamiejscowymi NSA.

¹⁰⁹⁶ Ibidem, s. 3-5.

¹⁰⁹⁷ Ibidem, s. 9.

¹⁰⁹⁸ Ibidem, s. 17.

¹⁰⁹⁹ Ibidem, s. 9.

W dniu 21 stycznia 1980 r. Przewodniczący Komisji Prac Ustawodawczych Adam Łopatka oraz Przewodniczący Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Edward Duda wystąpili ze sprawozdaniem, zgodnie z którym poinformowali o rozpatrzeniu poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego na posiedzeniach w dniach 25 października 1979 r. oraz 21 stycznia 1980 r. oraz wnosili o jego uchwalenie¹¹⁰⁰.

Ostatecznym efektem prac nad zmianą ustawy o k.p.a. było 28 posiedzenie Sejmu PRL VII kadencji z dnia 31 stycznia 1980 r., w czasie którego uchwalono ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁰¹. Punkt 1 obrad posiedzenia dotyczył Sprawozdania Komisji Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Komisji Prac Ustawodawczych o poselskim projekcie ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego (druki nr 131 i 140). Jako pierwszy głos zabrał poseł sprawozdawca Sylwester Zawadzki. W pierwszej kolejności zwrócił on uwagę, że reforma k.p.a., zwłaszcza w kontekście przeprowadzonych w związku z nią konsultacji, posiada ścisły związek z problematyką VIII Zjazdu PZPR. Przemianom społeczno-gospodarczym odpowiadać miała bowiem rozbudowa „nadbudowy politycznej socjalizmu”, co związane miało być z dążeniami do umocnienia praworządności poprzez doskonalenie administracji państwowej i obroną obywatela przez „bezduszością i biurokratyzmem”¹¹⁰². Dlatego też przedkładana reforma k.p.a. i wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych miało być w opinii S. Zawadzkiego poważnym osiągnięciem Sejmu PRL VII Kadencji. Po tym wstępie sprawozdawca przystąpił do omówienia zakresu konsultacji społecznych, a także argumentów, przyczyn oraz warunków związanych z decyzją o powołaniu sądownictwa administracyjnego w formie sądownictwa szczególnego jakim miał być NSA z jego ośrodkami zamiejscowymi. S. Zawadzki wyjaśnił dlaczego sądową kontrolę decyzji administracyjnym zdecydowano się powierzyć specjalnemu sądowi administracyjnemu, a nie sądom powszechnym. Argumentem na rzecz takiego wyboru miała być specyfika prawa administracyjnego, która różnić się miała poważnie od prawa karnego czy cywilnego. Mówił on w tym kontekście: „W tej sytuacji proponuje się utrzymać koncepcję sądownictwa

¹¹⁰⁰ Zob. Sprawozdanie Komisji: Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Prac Ustawodawczych o poselskim projekcie ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania administracyjnego, Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980).

¹¹⁰¹ Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 31 stycznia 1980 r., Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980).

¹¹⁰² Ibidem, s. 7.

administracyjnego w formie przewidzianej przez Konstytucję- tzn. sądownictwa specjalnego, podległego jednak w całej rozciągłości nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego”¹¹⁰³. Poza tym zwrócił on również uwagę, że Komisje nie poparły postulatów oparcia kompetencji NSA wyłącznie na klauzuli generalnej, objęcia możliwością zaskarżenia spraw z zakresu bezpieczeństwa i obronności kraju, a także składania skargi bezpośrednio do NSA, a nie poprzez organ administracji, który wydał decyzję. W przypadku tego ostatniego zagadnienia, utrzymanie trybu składania skargi poprzez organ, który wydał decyzję wiązało się z faktem, iż miał być to tryb zapewniający skrócenie postępowania i pozwalający szybciej wysłać akta sprawy do NSA¹¹⁰⁴. Wreszcie tryb ten miał zapewnić organowi administracyjnemu dokonanie samokontroli, wydanej przez niego ostatecznej decyzji.

Po wystąpieniu S. Zawadzkiego głos w dyskusji zabrali posłowie: A. Łopatka, Edward Duda, Maria Budzanowska, Jerzy Bafia, Witold Jankowski, Kazimierz Plezia, Janusz Zabłocki, Mieczysław Róg-Świostek, Eugenia Małkowska, Stanisław Antoszewski, Władysław Cabaj oraz Bronisława Sokołowska. W ocenie A. Łopatki, powołanie NSA obok kompetencji Rady Państwa w zakresie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją z 1952 r. oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, miało wzmocnić ogólnopaństwowy system kontroli praworządności działania państwa¹¹⁰⁵. Pozytywnie wyraził się on o przyjętej klauzuli enumeracyjnej. Stwierdził, że „20 wielkich grup spraw administracyjnych” stanowić ma blisko 90% ogółu decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach indywidualnych oraz miało obejmować „wszystkie najważniejsze z punktu widzenia codziennego życia obywatela sprawy”¹¹⁰⁶.

Następnie poseł Edward Duda – przedstawiciel ZSL zwrócił uwagę, że nowelizacja k.p.a. i wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych posiada wielkie znaczenie dla rozwoju rolnictwa i wsi. Wynikać to miało w jego opinii z faktu, że „(...) spośród milionów decyzji administracyjnych, wydawanych w ciągu roku przez urzędy, około 80% dotyczy w jakiś sposób ludności mieszkającej na wsi, dotyczy rolnictwa”¹¹⁰⁷. Miałyby być to m.in. decyzje w tak ważnych dla ludności wiejskiej sprawach jak zezwolenie na kupno, sprzedaż, czy podział ziemi rolnej, decyzje o scaleniu i wymianie, dzierżawie, wywłaszczeniu, obowiązku wymiany ziarna siewnego, zwalczaniu stonki, czy niszczeniu

¹¹⁰³ Ibidem, s. 9-10.

¹¹⁰⁴ Ibidem, s. 11.

¹¹⁰⁵ Ibidem, s. 20.

¹¹⁰⁶ Ibidem.

¹¹⁰⁷ Ibidem, s. 26.

chwastów. Stąd k.p.a. miało być „(...) dla rolników tym, czym Kodeks pracy dla obywatela zatrudnionego w gospodarce społecznej.”¹¹⁰⁸. Maria Budzanowska, reprezentująca Stronnictwo Demokratyczne, zwróciła uwagę, że „(...) zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych realizowała się w ścieraniu poglądów długotrwałym, bo 20-letnim, poglądów co do zasady, zakresu, struktury organów kontrolnych”¹¹⁰⁹. W tym kontekście poseł M. Budzanowska dodała, że zasada ta pojawiła się m.in. w Małej Konstytucji z 1947 r., deklaracji wyborczej Frontu Jedności Narodowej z 1958 r., a przede wszystkim w tezach programowych Stronnictwa Demokratycznego z 1946 r. i z 1958 r., uchwale X Kongresu Stronnictwa z 1973 r., a także uchwale XI Kongresu Stronnictwa z 1976 r., która podkreślała znaczenie „przestrzegania praworządności w działaniu administracji”¹¹¹⁰. W tym kontekście mówiła ona, że: „Nawiązuję do tych dokumentów politycznych, aby oddać szacunek tym współtwórcom myśli politycznej, których nie ma już wśród nas i aby wskazać na wagę i celowość konsekwentnego kontynuowania dorobku naszych poprzedników, a więc na podstawy, które nie mogą nam być obce również na etapie wdrażania ustawy”¹¹¹¹. W jej ocenie sądowa kontrola administracji miała przyczynić się do tworzenia nowoczesnej administracji.

Kolejnym mówcą był poseł Witold Jankowski, który zaznaczył, że powołanie i działalność NSA powinna przyczynić się do „(...) uwrażliwienia administracji na interes obywatela i do podejmowania decyzji zgodnych z prawem, a więc w ostatecznym rezultacie powinno przyczynić się do podniesienia autorytetu administracji i podniesienia jakości jej funkcjonowania”¹¹¹². Następstwem tego miało być ujednoczenie wykładni prawa i przede wszystkim eliminacja tzw. prawa powielaczowego, które miało nie docierać do obywateli oraz miało być sprzeczne z obowiązującymi ustawami¹¹¹³. Poseł Janusz Zabłocki, reprezentujący Koło Poselskie „Znak”, zwrócił uwagę na niektóre mankamenty regulacji powołującej NSA, mimo, że nową ustawę określił ogólnie jako „(...) istotne *novum* w naszym ustawodawstwie, biorąc również pod uwagę okres międzywojenny.”¹¹¹⁴ Poseł Kazimierz Plezia z PZPR w swoim wystąpieniu skupił się głównie na nowelizacjach k.p.a., odnoszących się do postępowania administracyjnego, nie poruszając zagadnień związanych z

¹¹⁰⁸ Ibidem.

¹¹⁰⁹ Ibidem, s. 28.

¹¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹¹ Ibidem.

¹¹¹² Ibidem, s. 37.

¹¹¹³ Ibidem.

¹¹¹⁴ Ibidem, s. 46. Poseł J. Zabłocki przyczyny reformy k.p.a. oraz powołanie NSA upatrywał w kontekście: „(...) nowego, pogrudniowego klimatu politycznego w Polsce”.

sądownictwem administracyjnym. Z kolei poseł J. Zabłocki stwierdził, że on jak i Koło „Znak” stoją na stanowisku przyjęcia w ustawie klauzuli generalnej, która zakładałaby, że sąd administracyjny właściwy jest do rozpatrywania spraw, z wyjątkiem wyłączonych przepisami ustawy. W jego ocenie, poza dwudziestoma grupami spraw podlegających do zaskarżenia przed NSA, pozostał szereg innych, które powinny znaleźć się w tym katalogu. W tym kontekście J. Zabłocki zwrócił uwagę, że jego frakcja negatywnie ocenia fakt wyłączenia spod kontroli sądowej decyzji w sprawach wyznaniowych¹¹¹⁵. Mieczysław Róg-Świostek zwracał uwagę, że w socjalistycznych stosunkach społecznych PRL niezwykle ważne znaczenie posiada kwestia zaufania społecznego do władzy. Znaczenie tego miało wiązać się z tym, że „państwowy aparat władzy jest zarazem ważnym narzędziem socjalistycznych przeobrażeń”¹¹¹⁶. W praktyce życia publicznego jednak, kiedy organy administracji stopnia podstawowego gminnego wydają blisko 9 milionów decyzji administracyjnych (według stanu na 1978 r.), mogły się zdarzać, jego zdaniem, naruszenia. Stąd nowelizacja k.p.a. oraz powołanie stosownych mechanizmów kontroli takich decyzji miało wpłynąć pozytywnie na budowę zaufania do władzy i realizację sprawiedliwości społecznej¹¹¹⁷.

Powołanie NSA nastąpiło w czasie ostatniego posiedzenia Sejmu PRL VII kadencji¹¹¹⁸, co należy niewątpliwie uznawać jako swojego rodzaju ukoronowanie jego czteroletniej pracy. Tym samym można było przygotowaną i przeprowadzoną reformę k.p.a. przedstawić jako sukces środowiska prawniczego skupionego wokół A. Zawadzkiego i władz, który miał się przyczynić do lepszego funkcjonowania administracji¹¹¹⁹. Do kontekstu prac eksperckich i parlamentarnych, których efektem było powołanie w 1980 r. NSA, piętnaście lat później w Sejmie RP odniósł się poseł Piotr Chojnacki. W dniu 1 lutego 1995 r. wystąpił on, jako sprawozdawca Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o prezydenckim projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zwrócił on uwagę, że twórcom ustawy NSA z dnia 31 stycznia 1980 r. należy się szacunek, gdyż w „trudnych uwarunkowaniach politycznych oraz przy szerokim oporze licznych czynników administracyjnych potrafili przeforsować ustawę, która przywracała, wprawdzie w ograniczonym zakresie, sądową kontrolę aktów administracyjnych”¹¹²⁰. Poseł P. Chojnacki w

¹¹¹⁵ Ibidem, s. 47.

¹¹¹⁶ Ibidem, s. 50.

¹¹¹⁷ Ibidem, s. 51.

¹¹¹⁸ *Zgodnie z Konstytucją*, GP 1980, nr 4, s. 1.

¹¹¹⁹ B. Birkut, *Sesja pod znakiem prawa*, GP 1980, nr 5, s. 1.

¹¹²⁰ 42 posiedzenie Sejmu w dniu 1 lutego 1995 r., projekt ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Stenogram Sejmu, Sejm RP II Kadencja (1993-1997), s. 7.

swoim wystąpieniu podkreślił również rolę pierwszych dwóch prezesów NSA Sylwestra Zawadzkiego oraz Adama Zielińskiego¹¹²¹.

2.3 Kontrola administracji przez wymiar sprawiedliwości w latach 1944-1980

2.3.1 Sądownictwo ubezpieczeń społecznych

Po drugiej wojnie światowej rozpoczęło prace sądownictwo ubezpieczeń społecznych, z tym, że podstawę prawną dla tych sądów stanowiła uchwalona w 1939 r. ustawa – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych¹¹²², która nie weszła w życie przed wybuchem wojny¹¹²³. Na mocy miały funkcjonować okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych jako organy orzekające w I instancji. Natomiast instancją wyższą w stosunku do nich pozostawał Trybunał Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. Taki model sądownictwa ubezpieczeń społecznych funkcjonował do 1 stycznia 1975 r., kiedy zamieniono go na system mieszany (cywilno-administracyjny)¹¹²⁴ w postaci okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych¹¹²⁵. Okręgowy sąd pracy i ubezpieczeń społecznych tworzony miał być co do zasady dla województwa i miasta wyłączonego z województwa. Model ten zmieniono z kolei w 1985 r., kiedy przyjęto ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych¹¹²⁶. Zgodnie z ust. 2 art. 1 tej ustawy, rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych podlegało sądom pracy i ubezpieczeń społecznych, które stanowiły odrębne jednostki organizacyjne sądów wojewódzkich.

Według Michała Nowakowskiego okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, działające w Polsce w latach 1945-1975, należy uznać za sądy administracyjne o charakterze szczególnym¹¹²⁷. W związku z tym Autor ten stwierdził, że: „Były to zatem (wraz z Trybunałem Ubezpieczeń Społecznych jako sądem II instancji) jedyne sądy administracyjne działające w Polsce Ludowej przed 1980 r. (...), a także jedyne sądy administracyjne

¹¹²¹ Ibidem.

¹¹²² Dz. U. Nr 71, poz. 476.

¹¹²³ M. Nowakowski, *Początki administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, [w:] *Spoleczeństwo a władza: ustrój, prawo, idee*, pod. red. J. Przygodzkiego i M.J. Ptaka, Wrocław 2010, s. 969. Ustawa miała wejść w życie w dniu 1 kwietnia 1940 r.

¹¹²⁴ M. Nowakowski, *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016, s. 13.

¹¹²⁵ Zob. ustawa z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 39, poz. 231.

¹¹²⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 85.

¹¹²⁷ M. Nowakowski, *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016, s. 23.

utworzone w europejskim kraju bloku komunistycznego bezpośrednio po II wojnie światowej (...)¹¹²⁸.

2.3.2 Państwowy arbitraż gospodarczy

Zmiany w Polsce po drugiej wojnie światowej, oprócz wprowadzenia nowego ustroju polityczno-prawnego, oznaczały także „przekształcenie gospodarki polskiej w gospodarkę planową, opartą o własność społeczną”¹¹²⁹. Fakt ten zrodził konieczność organizacji „nowego systemu rozstrzygania sporów pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej”¹¹³⁰. Stefan Buczkowski i Zygmunt K. Nowakowski stwierdzili, że: „Istotą gospodarki socjalistycznej jest jej planowość oparta na zasadzie centralizmu demokratycznego”¹¹³¹. Ogólnonarodowy plan gospodarczy, ustalony przez najwyższe władze państwowe w oparciu o dane i propozycję wszystkich ogniw działalności gospodarczej wyznacza wszystkim działom, gałęziom i branżom określone zadania do realizacji”¹¹³². W związku z tym ówczesne czynniki władzy zdecydowały się na stworzenie systemu państwowego arbitrażu gospodarczego jako pozasądowego mechanizmu rozpatrywania sporów pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej. W związku z tym Anna Machnikowska stwierdziła, że „Wychodząc naprzeciw nowym teoriom i metodom zarządzania, wykluczono z okrojonej w latach 1945-1948 jurysdykcji sądów powszechnych sprawy z udziałem jednostek gospodarki uspołecznionej”¹¹³³. Poza tym Z.K. Nowakowski zwrócił uwagę, że: Metody pracy państwowego arbitrażu gospodarczego są odmienne aniżeli metody pracy organów sądowych. Zasadnicza cecha pracy arbitrażowej to posługiwanie się prawem jako narzędziem kierowania procesami gospodarczymi. W określonym zakresie arbitraż jest organem pomocniczym rządu w kierowaniu gospodarką narodową”¹¹³⁴.

Podstawę prawną państwowego arbitrażu gospodarczego stanowił początkowo dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym¹¹³⁵ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 października 1949 r. w sprawie organizacji państwowych komisji

¹¹²⁸ Ibidem.

¹¹²⁹ S. Włodyka, *Arbitraż gospodarczy*, Warszawa-Kraków 1970, s. 45. Zob. M. Rybicki, W. Kawalec, *Administracja gospodarki terenowej*, Warszawa 1964, s. 5 i in.

¹¹³⁰ Ibidem. Zob. Z. Rybicki, *Rozwój administracji stosunków gospodarczych w PRL. Zagadnienia prawne*, SP 1964, z. 5, s. 15.

¹¹³¹ O centralizmie demokratycznym w gospodarce planowej zob.: T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 5-10.

¹¹³² S. Buczkowski, Z. K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego*, Warszawa 1971, s. 15; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1978, s. 181.

¹¹³³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 477.

¹¹³⁴ Z.K. Nowakowski, *Prawo gospodarki uspołecznionej. Próba diagnozy*, PiŻ 1972, nr 3, s. 3.

¹¹³⁵ Dz. U. Nr 46, poz. 340.

arbitrażowych i trybu postępowania arbitrażowego¹¹³⁶. Zgodnie art. 1 dekretu z 1949 r. głównym celem utworzenia państwowego arbitrażu gospodarczego było zapewnienie dyscypliny wykonania narodowych planów gospodarczych, przestrzegania i ugruntowania zasad rozrachunku gospodarczego oraz zabezpieczenia wykonania umów. Zadania te miały wykonywać państwowe komisje arbitrażowe. Ich zakres właściwości określał art. 2 dekretu, zgodnie, którym państwowe komisje arbitrażowe rozstrzygały spory o prawa majątkowe między:

1) państwowymi przedsiębiorstwami, bankami, zakładami i instytucjami, przedsiębiorstwami pod zarządem państwowym, przedsiębiorstwami państwowo-spółdzielczymi, centralami spółdzielczo-państwowymi, centralami spółdzielni, przedsiębiorstwami, zakładami, i instytucjami związków samorządu terytorialnego oraz spółkami prawa cywilnego i handlowego, w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe, samorządowe albo osoby prawa publicznego posiadały udział wynoszący ponad 50% kapitału zakładowego;

2) władzami i urzędami państwowymi lub związkami samorządu terytorialnego z jednej strony a jednostkami wymienionymi w punkcie powyżej z drugiej strony.

Dekret stanowił, że państwowe komisje arbitrażowe mogły orzekać w sprawach dotyczących ustalenia treści umów zawieranych w wykonaniu narodowych planów gospodarczych, tzw. spory przedumowne oraz w sprawach o ustalenie stosunku prawnego lub prawa. Jeśli chodzi o strukturę państwowego arbitrażu gospodarczego, to dekret w art. 6 wskazywał, że przy Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego utworzona zostanie Główna Komisja Arbitrażowa oraz okręgowe komisje arbitrażowe przy wojewódzkich urzędach planowania gospodarczego. Prezesa GKA mianował i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Natomiast jednego lub więcej wiceprezesów jako zastępców Prezesa GKA mianował i odwoływał Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Prezes i wiceprezesi GKA powinni posiadać uprawnienia sędziowskie. Pozostałych członków GKA, w liczbie określonej przez Prezesa RM w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, powoływali: Prezes RM, Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, poszczególny minister oraz Centralny Zarząd Spółdzielczy. Jeśli chodzi o okręgowe komisje arbitrażowe, to na ich czele stał prezes

¹¹³⁶ Dz. U. Nr 55, poz. 441.

mianowany i odwoływany przez Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego na wniosek Prezesa GKA. Oprócz tego, w skład komisji wchodziłi tzw. arbitrzy, którzy byli wyznaczani po jednym przez strony. Jeśli w określonym terminie strony nie wyznaczyły arbitra to wówczas wyznaczał ich prezes okręgowej komisji arbitrażowej.

Arbitraż gospodarczy w Polsce Ludowej Stanisław Włodyka określał jako system organów *quasi-sądowych*¹¹³⁷. Od sądów miał się on różnić głównie brakiem niezawisłości oraz brakiem możliwości wydawania wyroków w imieniu PRL¹¹³⁸. Według Władysława Kufla i Mieczysława Tyczki, instytucja arbitrażu gospodarczego, powołana na mocy dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 r. „pomimo swej nazwy nie ma charakteru sądu polubownego. Jest ona instytucją nową, której konieczność utworzenia wypłynęła wraz z przebudową systemu społeczno-gospodarczego. Charakter tej instytucji i jej zadania uwidaczniają się w pełni na tle nowego systemu społeczno-gospodarczego rozwijającego się w ZSRR¹¹³⁹ i krajach demokracji ludowej”¹¹⁴⁰. Ponadto W. Kufel i M. Tyczka zwrócili uwagę na to, że przyczyną recepcji wzorców radzieckich w postaci wprowadzania arbitrażu gospodarczego było dążenie do odciążenia sądów od rozpatrywania wzrastającej liczby sporów powstających między jednostkami gospodarki uspołecznionej¹¹⁴¹. Rozpatrywanie takich sporów przez sądy doprowadzić mogło do znaczącego utrudnienia wykonywania funkcji wymiaru sprawiedliwości przez nie. Poza tym, arbitraż sądowy w państwie socjalistycznym funkcjonuje na innych zasadach niż sądownictwo. Organy bowiem rozstrzygające spory majątkowe pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej „powinny przede wszystkim mieć na względzie umocnienie socjalistycznego systemu gospodarczego”¹¹⁴². Warto podkreślić, że przyjęcie dekretu o państwowym arbitrażu gospodarczym w 1949 r. wynikało również z faktu rozpoczęcia się wówczas planu sześcioletniego¹¹⁴³.

Reforma państwowego arbitrażu gospodarczego, który powołany został na mocy dekretu z 1949 r. nastąpiła na mocy ustawy z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym¹¹⁴⁴. Na mocy tego aktu prawnego rozszerzono zakres kompetencji

¹¹³⁷ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 187.

¹¹³⁸ Ibidem. Zob. S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 197.

¹¹³⁹ O arbitrażu państwowym w ZSRR zob.: A. Stawarska-Rippel, *Państwowy arbitraż w ZSRR*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. 8, s. 143-159.

¹¹⁴⁰ W. Kufel, M. Tyczka, *Państwowy arbitraż gospodarczy*, Warszawa 1957, s. 13.

¹¹⁴¹ Ibidem, s. 18.

¹¹⁴² Ibidem, s. 19.

¹¹⁴³ S. Włodyka, *Arbitraż gospodarczy*, Warszawa-Kraków 1970, s. 45.

¹¹⁴⁴ Dz. U. Nr 34, poz. 183.

arbitrażu gospodarczego oraz dokonano w pewnym stopniu zmiany jego położenia ustrojowego. Zgodnie z art. 2 ustawy z 1975 r. PAG miał wykonywać swoje zadania przez:

1) rozpoznawanie sporów o prawa majątkowe, o zawarcie lub ustalenie treści umowy (spory przedumowne), o zmianę lub rozwiązanie umowy oraz o ustalenie stosunku prawnego lub prawa;

2) badanie przyczyn sporów między jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz zawiadamianie właściwych organów o konieczności podjęcia środków zmierzających do usunięcia tych przyczyn i zapobiegania ich powstawaniu;

3) upowszechnianie i pogłębianie znajomości prawa w zakresie stosunków między jednostkami gospodarki uspołecznionej;

4) inicjowanie regulacji prawnych normujących stosunki między jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz współdziałanie w ich opracowywaniu;

5) analizowanie działalności mediacyjnej jednostek nadrzędnych i podejmowanie środków w celu zapobiegania zawieraniu w wyniku mediacji porozumień naruszających prawo lub interes społeczny;

6) współdziałanie w zapewnieniu należytej obsługi prawnej państwowych jednostek organizacyjnych.

Państwowy Arbitraż Gospodarczy rozpatrywał spory, w których stronami były: państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie i ich związki, kółka rolnicze i ich związki, gospodarcze organizacje rzemiosła, inne organizacje gospodarcze, którym przepisy przyznawały osobowość prawną, spółki wodne oraz spółki, w których Skarb Państwa lub podmioty wymienione wcześniej posiadały udział wynoszący ponad 50% kapitału zakładowego.

Jeśli chodzi o strukturę prawno-organizacyjną to PAG w myśl ustawy z 1975 r. działał przy RM. Nadzór nad nim sprawować miał Prezes RM, przy czym powierzyć on mógł jego sprawowanie jednemu z członków RM. Natomiast zadania PAG miały być wykonywane przez Główną Komisję Arbitrażową oraz okręgowe komisje arbitrażowe, które miały obejmować swoją działalnością obszar jednego lub kilku województw.

Państwowy arbitraż gospodarczy został zniesiony w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych, na podstawie której zostały utworzone tzw. sądy gospodarcze¹¹⁴⁵.

2.3.3 Zagadnienie kontroli administracji przez sądy powszechne

Mimo braku powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce Ludowej po 1944 r. sądy powszechne sprawowały określone czynności z zakresu kontroli działalności administracji. Według Janusza Łętowskiego praktyka sądowa, mająca na celu zabezpieczenie praworządnego działania administracji PRL, miała polegać głównie na:

- 1) rozpatrywaniu spraw cywilnych związanych z działalnością organów administracji;
- 2) dokonywaniu wykładni norm prawa administracyjnego;
- 3) bezpośredniej kontroli normatywnych oraz indywidualnych aktów organów administracji państwowej;
- 4) rozpatrywaniu spraw karnych związanych z działalnością organów administracji¹¹⁴⁶.

Zdaniem J. Łętowskiego: „Jeżeli Konstytucja w art. 48 *expressis verbis* stanowi, że jednym z podstawowych zadań sądów jest strzeżenie praworządności, to nie ma powodu, aby z zasięgu obowiązywania tej normy wyodrębnić praworządność działania organów administracji państwowej”¹¹⁴⁷. W związku z tym Stanisław Jędrzejewski, polemizując z J. Łętowskim, uznał że próby wykazania, że sądy powszechne wywierają istotny wpływ na zapewnienie praworządności w administracji są wyolbrzymiane¹¹⁴⁸. W ocenie J. Starościaka od połowy lat 60. XX w. orzecznictwo sądowe zaczęło wywierać wpływ na kształtowanie się reguł działania administracji, choć decydujący wpływ w tym zakresie nadal posiadała legislacja administracyjna¹¹⁴⁹.

Z punktu widzenia kontroli działania administracji szczególnie dwa jej rodzaje były ważne w praktyce: sądowa kontrola aktów normatywnych oraz indywidualnych aktów administracyjnych, wydanych przez administrację. Według Jerzego Sommera istniały generalnie dwa modele konstrukcyjne uprawnień sądów w zakresie kontroli zgodności aktów

¹¹⁴⁵ Dz. U Nr 33, poz. 175.

¹¹⁴⁶ J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 4-5.

¹¹⁴⁷ J. Łętowski, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w działalności administracji państwowej*, Warszawa 1964, z. 11, s. 695.

¹¹⁴⁸ Zob. S. Jędrzejewski, *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, NP 1972, nr 4, s. 544.

¹¹⁴⁹ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 96-97.

normatywnych administracji z ustawą¹¹⁵⁰. Zgodnie z pierwszym sądy miały prawo do badania zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji i w przypadku stwierdzenia niezgodności, badany akt tracił moc obowiązującą¹¹⁵¹. W modelu tym, prawo do stwierdzenia niezgodności należało do jednego organu, którym najczęściej była najwyższa instancja sądownicza¹¹⁵², czyli np. Sąd Najwyższy. Zgodnie z drugim modelem, sądy posiadały uprawnienia do badania zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji, ale w przypadku stwierdzenia niezgodności miały one wyłącznie prawo do niezastosowania go w konkretnej sprawie. W tym modelu wyróżniano dwa warianty. Zgodnie z pierwszym decyzja o niezgodności mogła być podjęta przez każdy komplet orzekający w sprawie, a następnie podlegałyby zatwierdzeniu w toku instancji. W drugim zaś wariantcie sąd stwierdzający niezgodność był zobowiązany do zwrócenia się do SN o rozstrzygnięcie¹¹⁵³, przy czym rozstrzygnięcie SN miało odnosić skutek wyłącznie do tej konkretnej sprawy.

W ocenie J. Sommera pierwszy model należało zdecydowanie odrzucić, gdyż było to rozwiązanie sprzeczne z podstawowymi zasadami ustroju prawnego PRL¹¹⁵⁴. Jeśli chodzi o drugi model, J. Sommer uznał, że „tutaj mamy do czynienia bardziej z działalnością interpretacyjną niż normodawczą. Działania tego typu mieszczą się całkowicie w procesie stosowania prawa”¹¹⁵⁵. Kontrola taka była dopuszczona na podstawie wykładni art. 52 Konstytucji PRL z 1952 r., który wskazywał, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom¹¹⁵⁶. Sprawowanie określonych form kontroli nad administracją oraz wykonywanie, w przewidzianych przez ustawę przypadkach, sądowej kontroli decyzji administracyjnych uważano za argument przemawiający za wprowadzeniem powszechnej, sądowej kontroli administracji¹¹⁵⁷. Zaliczano ją bowiem do ważnych gwarancji formalnych przestrzegania zasady praworządności w PRL¹¹⁵⁸.

¹¹⁵⁰ J. Sommer, *Zagadnienie kontroli aktów normatywnych naczelných organów administracji państwowej w PRL przez sądy powszechne*, RPEiS 1963, z. 4, s. 46.

¹¹⁵¹ Ibidem.

¹¹⁵² Ibidem.

¹¹⁵³ Ibidem.

¹¹⁵⁴ Ibidem, s. 47.

¹¹⁵⁵ Ibidem, s. 51.

¹¹⁵⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹¹⁵⁷ Zob. M. Rybicki, *Zakres konstytucyjnej regulacji zagadnień wymiaru sprawiedliwości państw socjalistycznych*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 388-389.

¹¹⁵⁸ Zob. J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977, s. 289-290.

Rozdział III

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych

3.1. Sądownictwo administracyjne doktrynie prawnej i praktyce ustrojowej państwa radzieckiego w latach 1917-1991¹¹⁵⁹

Znajomość mechanizmów sądowej kontroli administracji w nauce PRL do 1980 r. związana była w znacznej mierze z analizą tej instytucji w innych państwach socjalistycznych. Badania prawno-porównawcze w zakresie prawa państwowego i administracyjnego państw socjalistycznych zajmowały w PRL istotne miejsce. Jak uznał bowiem jeden z głównych pionierów badań prawno-porównawczych tamtego okresu Jerzy Starościak: „Uznanie dorobku nauki prawa w różnych częściach wspólnoty socjalistycznej oznaczało wreszcie stworzenie bodźców do samodzielnego poszukiwania rozwiązań prawnych, przyczyniło się do rozszerzenia frontu badań, a przy intensyfikacji wymiany dorobku między państwami socjalistycznymi do przyśpieszenia i polepszenia konstrukcji nauki prawa administracyjnego w skali całej wspólnoty państw socjalistycznych”¹¹⁶⁰. Zwracał on uwagę, że ten kierunek zainteresowań badawczych brał początkowo swoje źródło z metody porównania i zestawiania własnych instytucji z rozwiązaniami istniejącymi w ZSRR¹¹⁶¹. W 1947 r. Stanisław Ehrlich, inicjator badań nad prawem i ustrojem państwa radzieckiego w Polsce, tak ujmował swoją motywację: „Rozpowszechniło się już dzisiaj mniemanie, a z punktu widzenia naukowego, jak sądzę, nie budzi to wątpliwości, że ta formacja ustrojowa, jaka krzepie w naszym kraju jest czymś pośrednim między ustrojem kapitalistycznym a socjalistycznym, takim jaki nam się przedstawia w Związku Radzieckim. Zachowanie należytej perspektywy przy podejmowaniu badań nad naszym ustrojem, tym właśnie ustrojem pośrednim-musi więc zakładać chociażby elementarną znajomość owych formacyj ustrojowych od naszej odrębnej, a od siebie nawzajem biegunowo różnych (...)”¹¹⁶².

Takie podejście wynikało z kolei z przymusowej zmiany ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego w kierunku socjalizmu i komunizmu od 1944 r. w Polsce, a

¹¹⁵⁹ Autor pracy przyjmuje lata 1917-1922 również jako okres funkcjonowania państwa radzieckiego.

¹¹⁶⁰ J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 37.

¹¹⁶¹ Ibidem, s. 35. Zob. Starościak J., *Refleksje o rozwoju nauki prawa administracyjnego w ZSRR*, PiP 1967, z. 10, s. 484.

¹¹⁶² S. Ehrlich, *O potrzebie badań ustroju i prawa radzieckiego*, PiP 1947, z. 5-6, s. 54.

także z faktycznego oraz prawnomiędzynarodowego związania PRL oraz innych europejskich państw tzw. bloku socjalistycznego z ZSRR. Dlatego też instytucje prawa i ustroju Związku Radzieckiego stanowiły główne źródło inspiracji oraz wzorców prawno-ustrojowych, które stały się podstawą funkcjonowania państw Europy Środkowo-Wschodniej od 1944 r., takich jak Albania, Bułgaria, Jugosławia, NRD, Polska, Czechosłowacja, Węgry oraz Rumunia. W wyniku tego procesu państwa te zostały zmuszone do odrzucenia swoich przedwojennych wzorów ustrojowych (oraz instytucji prawnych z nimi związanych) lub tych, które były charakterystyczne dla tzw. państw zachodnich. Właściwa orientacja związana miała być wyłącznie z ZSRR. Stąd wymiar sprawiedliwości i prawo administracyjne oraz w ogóle ustrój ZSRR dla doktryny prawa PRL oraz wymienionych wyżej państw, stanowiły praktycznie wyłączny punkt odniesienia prawie do upadku tzw. czerwonej kurtyny, z tym, że od mniej więcej 1956 r.¹¹⁶³ rozpoczęły się również intensywne badania porównawcze również między systemami prawa poszczególnych państw socjalistycznych innych niż ZSRR.

Powyższe zjawisko wynikało z faktu, że powrócono wówczas do leninowskich koncepcji mówiących o tym, że państwa socjalistyczne, „przestrzegając ogólne główne prawidłowości” rozwoju komunizmu i socjalizmu, mogły wykorzystywać w tym zakresie swoje doświadczenia historyczne i warunki miejscowe¹¹⁶⁴. Implikowało to tworzenie instytucji według własnych wzorów, a z drugiej strony możliwość ich recepcji między poszczególnymi państwami socjalistycznymi. Tak napisał o tym zjawisku radziecki uczyony Boris Nikołajewicz Topornin: „We współczesnych warunkach wzrasta znaczenia badania i wykorzystania zbiorowego doświadczenia rozwoju państwa i demokracji w krajach światowego systemu socjalizmu”¹¹⁶⁵. W przypadku europejskich państw socjalistycznych, wykorzystanie własnych doświadczeń, stwarzało możliwość wykorzystania w praktyce

¹¹⁶³ J. Starościak zwracał jedną uwagę, że intensywniejszy rozwój badań w tym zakresie następował dopiero po 1960 r. J. Starościak, *Uwagi o stosowaniu metody porównawczej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Iuridica. Aktualne problemy socjalistycznego zarządzania państwem. Wspólne badania polsko-radzieckie*, Warszawa 1974, s. 16. Andrzej Burda w swoich pamiętnikach wskazywał, że w omawianym okresie „Niezrozumiały był w szczególności brak systematycznej współpracy z ośrodkami naukowymi innych państw socjalistycznych, w szczególności zaś- Związku Radzieckiego”. Zob. A. Burda, *Przymrozki i odwilże. Wspomnienia z lat 1945-1957*, Lublin 1987, s. 319. Mimo więc obowiązku wzorowania się na rozwiązaniach radzieckich, istniały ograniczenia w kontaktach naukowo-akademickich nawet z ośrodkami znajdującymi się w Związku Radzieckim. A. Burda wskazuje, że będąc rektorem UMCS zainicjował wyjazd delegacji tej uczelni na Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie w listopadzie 1956 r., który został zakończony podpisaniem umowy o współpracy. Miał być to pierwszy taki wyjazd, którego efektem było nawiązanie systematycznej współpracy, ujętej w ramy umowne.

¹¹⁶⁴ B.N. Topornin, *O pojęciu i znaczeniu formy państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 14-15.

¹¹⁶⁵ Ibidem, s. 20.

ustrojowej sądownictwa administracyjnego¹¹⁶⁶, chociaż pamiętano o „burżuazyjnej” prowienencji tej instytucji¹¹⁶⁷. Wypowiedział się na ten temat Jerzy Kowalski, który stwierdził: „Początkowo negatywny stosunek do tej instytucji ustąpił miejsca tolerancyjnemu, a nawet aprobującemu, co znalazło swój wyraz w powołaniu jej do życia (Jugosławia, Rumunia, Bułgaria)”¹¹⁶⁸. Jednak zanim rozpoczęto badania komparatystyczne w tym zakresie, podstawowe znaczenie miały rozwiązania przyjęte w państwie radzieckim.

Bolszewicki przewrót październikowy oraz wydany w jego następstwie Dekret o sądzie nr 1, który zlikwidował sądownictwo przedrewolucyjne¹¹⁶⁹, spowodowały, że powołane z wielkim trudem przez Rząd Tymczasowy w maju 1917 r. sądownictwo administracyjne¹¹⁷⁰ przestało istnieć. Nowe władze w sposób całkowity odrzuciły koncepcje oraz idee sądowej kontroli administracji, które były rozwijane w państwie rosyjskim. W konsekwencji tego został zahamowany dynamiczny rozwój rosyjskich badań nad sądownictwem administracyjnym. Zgodnie ze słowami rosyjskiego administratywisty Jurija Nikołajewicza Stariłowa: „Od razu po Rewolucji Październikowej 1917 r. instytucja sądownictwa administracyjnego nie otrzymała praktycznie żadnego rozwoju, ani w teorii prawa, ani w praktyce państwowo- prawnego budownictwa”¹¹⁷¹. W ocenie tego badacza, do systemu organów kontrolnych lub organów administracyjnego nadzoru, po przewrocie październikowym w Rosji Radzieckiej, można było zaliczyć:

- 1) nadzór administracyjny, realizowany w strukturze podporządkowania wyższym w hierarchii instancjom (osobom urzędowym);
- 2) nadzór administracyjny, realizowany przez Centralne Biuro Skarg, które zostało powołane w maju 1919 r.;
- 3) możliwość zaskarżenia przez obywateli różnych nadużyć władzy dokonanych przez urzędników, w związku z ich obowiązkami służbowymi oraz w związku z niecelowością lub niezgodnością z dekretami, rozporządzeniami i ogólnymi kierunkami działań władzy, w tym decyzjami organów zarządzania;

¹¹⁶⁶ Zob. J. Kowalski, *Tendencje rozwojowe form państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 232.

¹¹⁶⁷ Ibidem.

¹¹⁶⁸ Ibidem.

¹¹⁶⁹ Zob. A. Bosiacki, *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne bolszewickiej Rosji 1917-1921*, Warszawa 2012, s. 119.

¹¹⁷⁰ M.P. Sadłowski, *Koncepcje postępowania sądowoadministracyjnego w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego Rosji*, SzDPiPP 2017, t. XX, s. 208.

¹¹⁷¹ Ю.Н. Старилов, *Административная юстиция в России*, „Lex Russica” 2016, no. 1, c. 21. Tłumaczenia z języka rosyjskiego w tym rozdziale dokonał autor pracy.

4) nadzór administracyjny, realizowany przez prokuraturę, która posiadała prawo do złożenia protestu na niezgodne z prawem działania zarządu państwowego, jego organów i osób urzędowych.

W ocenie J.N. Starilowa, w wyniku tego ostatniego mechanizmu, sądownictwo administracyjne zaczęło formować się „jako instytucja nadzoru prokuratorskiego”¹¹⁷². Rozpoczynająca swoje kształtowanie instytucja tzw. ogólnego nadzoru prokuratorskiego zaczęła obejmować właściwością „Nadzór nad ścisłym przestrzeganiem ustaw przez ministerstwa, podległe im organy i osoby urzędowe, przez przedstawicielstwa i wszelkie instytucje, jak również przez obywateli ZSRR (z wyjątkiem organów śledztwa, więziennictwa i organów sądowych)”¹¹⁷³. Doprowadziło to z czasem do dominacji prokuratury w zakresie sprawowania kontroli nad legalnością działania administracji, co zostało recypowane w europejskich państwach socjalistycznych po drugiej wojnie światowej, w tym w Polsce.

Formułując tezę o zahamowaniu rozwoju sądownictwa administracyjnego w Rosji po rewolucji październikowej 1917 r. J.N. Starilow uznał, powołując się na badania Dmitrija Michajłowicza Czczota¹¹⁷⁴, że kilku rosyjskich (radzieckich)¹¹⁷⁵ uczonych zwracało uwagę, że sądowa kontrola jest do pogodzenia z radzieckim modelem państwa¹¹⁷⁶. Ich aktywność miała trwać do przełomu lat 20. i 30. XX w., co było związane m.in. z zakończeniem okresu Nowej Ekonomicznej Polityki oraz zaostrzeniem kursu politycznego przez przejmującego całość władzy państwowej Józefa Stalina. Główną pracą wydaną w tym okresie i w całości poświęconą sądownictwu administracyjnemu była książka Matwieja Dmitrijewicza Zagrzackowa pt. „Sądownictwo administracyjne i prawo skargi: w teorii i ustawodawstwie (Rozwój idei i zasad sądownictwa administracyjnego. Proces administracyjny i prawo skargi w prawie radzieckim)”¹¹⁷⁷. Jej tematem była historia sądownictwa administracyjnego w Rosji oraz próba charakterystyki, formułującego się wówczas prawa do skargi, które przysługiwało obywatelowi radzieckiemu w celu ochrony jego praw. W związku z tym M.D. Zagrajckow stwierdził, że „W obowiązującym prawie spotykamy interesującą próbę urządzić skargę jako

¹¹⁷² Ibidem, s. 21-22.

¹¹⁷³ D.S. Kariew, *Radziecki ustrój sądowy*, Warszawa 1954, s. 118.

¹¹⁷⁴ Д.М. Чечот, *Административная юстиция (Теоретические проблемы)*, Ленинград 1970, s. 60.

¹¹⁷⁵ Mówiąc o tym okresie można używać określenia rosyjskich i radzieckich zamiennie. Wywodzili się oni bowiem, a także rozpoczynali swoją karierę w ośrodkach badawczych Imperium Rosyjskiego.

¹¹⁷⁶ Ю.Н. Стариков, *Административная юстиция в России*, «Lex Russica» 2016, no. 1, s. 21.

¹¹⁷⁷ М.Д. Загряцков, *Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве)*, Москва 1924.

самодельную инстанцию и создать для ее обслуживания специальный аппарат административный”¹¹⁷⁸. Мило то звание с созданием в 1919 г. Центрального Бюро Скаргов и его отделов¹¹⁷⁹. Генеза этой инстанции связана с обязанностью наложенной в 1919 г. на Народный Комиссариат Контроля Государственной, а действующий на организацию во всех органах (управлениях) специальных комитетов, которые принимали бы жалобы и заявления граждан, а также апелляции при этом Комиссариате специального Бюро Скаргов¹¹⁸⁰. В порядке иерархическом механизм этот служил рассмотрению жалоб на злоупотребления властью органов государственной власти¹¹⁸¹. От этого времени учреждение жалоб, действующее до органа административного на действия подчиненного ему органа, стало в значении концептуальном одним из главных инструментов правовых, имеющих обеспечить защиту гражданину советскому. Замечать однако следует, что возможность подачи жалоб была ограничена, а действующая с конца 20. XX в. тоталитаризм привела, что формальные гарантии обеспечения через жалобу действующего механизма защиты единичности стали фикцией.

Следующим сторонником судопроизводства административного в государстве советском был Аркадий Иванович Елистратов¹¹⁸², который в рамках работ над подготовкой кодексов административных в 1921 г., совместно составил проект учреждения Высшего Суда Административного и окружных и губернских судах Республики¹¹⁸³. Проекты те не были приняты однако для дальнейшего рассмотрения в процессе законодательном. В этот период вопросом судопроизводства административного занимались также Владимир Лукич Кобалевский¹¹⁸⁴, Евгений Носов¹¹⁸⁵ и Николай Павлович Кардэ-Искров¹¹⁸⁶. Тем

¹¹⁷⁸ Ibidem, s. 70.

¹¹⁷⁹ *Постановление Народного Комиссариата Государственного Контроля «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля» от 4 мая 1919 г.*, [w:] *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства 1919, № 23*, с. 271; *Постановление Народного Комиссариата Государственного Контроля «О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений. Положение»*, [w:] *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства 1919, № 23*, с. 272.

¹¹⁸⁰ М.Д. Загряцков, *Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве)*, Москва 1924, с. 70-71.

¹¹⁸¹ Унифицированную процедуру приема жалоб принято в 1921 г.: *Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О порядке подачи жалоб и заявлений» от 30 июня 1921 г.*, [w:] *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства 1921, № 49*, с. 254.

¹¹⁸² А.И., Елистратов, *Об утверждении законности в советском строительстве*, «Советское право» 1922 г. № 1.; А. И., Елистратов, *Очерк административного права*, Москва 1922, с. 174.

¹¹⁸³ Н.С. Нижник, С.Ю. Дергилова, *Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова*, «Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России» 2014, № 2, с. 69.

¹¹⁸⁴ В.Л. Кобалевский, *Очерки советского административного права: Центральным методкомом Наркомпроса ВУЗов допущено в библиотеки в качестве учебного пособия*, Харьков 1924, с. 241-258.

¹¹⁸⁵ Е. Носов, *К вопросу о теории советской административной юстиции*, «Советское право» 1925, № 4.

ostatni zajmował się w szczególności zagadnieniem istnienia w prawie radzieckim instytucji powództwa administracyjnego¹¹⁸⁷.

Oceniając koncepcje sądowej kontroli administracji, które powstały w pierwszych latach po przewrocie październikowym, stwierdzić należy, że były one formowane przez prawników, którzy swoje badania prowadzili jeszcze w Cesarstwie Rosyjskim. Dlatego można w nich dostrzec zasady organizacji i działalności sądów administracyjnych państw zachodnich. Widoczne jest to w szczególności w pracach A.I. Jelistratowa¹¹⁸⁸. Z upływem lat i formowaniem się doktryny prawnej państwa radzieckiego fakt ten wpływał negatywnie na sam pomysł powołania sądów administracyjnych, co stało się jednym z argumentów na rzecz jego porzucenia. W doktrynie radzieckiej zaczął bowiem dominować pogląd o braku konfliktowości między administracją państwa socjalistycznego a masami pracującymi¹¹⁸⁹. Zgodnie z tymi teoriami w państwie radzieckim, którego administracja i prawo miały wyrażać interesy mas pracujących, jednostki nie potrzebowały posiadać mechanizmów rozstrzygania konfliktów o prawo między nimi a administracją. Z drugiej strony państwo i prawo radzieckie traktowane były jako instrument budownictwa ustroju komunistycznego¹¹⁹⁰, który pełnił głównie funkcje polityczne¹¹⁹¹, a nie jako statyczny element mający chronić jednostki przed samym państwem. Nie bez znaczenia były wielkie reformy rewolucyjne w postaci nacjonalizacji ziemi, przemysłu oraz procesu kolektywizacji. Dlatego też w ZSRR doktryna przestała wyrażać zainteresowanie badaniami nad sądownictwem administracyjnej. Z pewnością wpłynął na to również fakt, że powołane w czasie Rządu Tymczasowego sądownictwo administracyjne *de facto* nie zdążyło rozpocząć swojej działalności i tym nie potrafiiono ocenić jego przydatności dla funkcjonowania państwa. W praktyce ustrojowej i administracyjnej pierwszych lat państwa radzieckiego zauważalne było również tworzenie

¹¹⁸⁶ Б.Д. Дамдинов, В.Н. Казарин, *Николай павлович Карадже-Искров: у истоков административно-правовых исследований в иркутском государственном университете*, «Сибирский юридический вестник» 2018, no. 4, s. 21; N. Karadshe-Iskrow, *Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917*, [in:] *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen 1936, Band 23/1936, s. 191-192.

¹¹⁸⁷ Ю.Н. Стариков, *Административная юстиция: проблемы теории*, [w:] *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства*, под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старикова. Серия: Юбилей, конференции, форумы, Воронеж 2013, s. 34.

¹¹⁸⁸ Zob. А.И., Елистратов, *Очерк административного права*, Москва 1922, s. 170-175; Н.С. Нижник, С.Ю. Дергилева, А.И. Елистратов: *программа перехода от административного права к общей теории государственного управления*, «Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России» 2016, no. 1, s. 60.

¹¹⁸⁹ И.В. Тимошенко, *Генезис формирования нормативной модели административной юстиции в России*, «Вестник Таганрогского института управления и экономики» 2017, no. 2, s. 40-41.

¹¹⁹⁰ Zob. G. Polanska, A. Ruskoł, *Radzieckie prawo gruntowe*, Warszawa 1954, s. 17.

¹¹⁹¹ Zob. Ł. Wojko, *Kilka uwag o sądach tajnych stalinowskiej Polski*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem, pod redakcją M. Maciejewskiego i T. Schefflera” 2015, t. 37, nr 1, s. 35.

rozmaitych inspekcji oraz kontroli, np. rad kontroli robotniczej¹¹⁹², które składać się miały z przedstawicieli ludności, a także funkcjonować przy kontrolowanym organie. Takie zbliżenie do organu powodowało jednak nieefektywność kontroli, a znaczna liczba jednostek oraz instytucji kontrolujących doprowadzała do zjawiska rozproszenia kontroli, co mogło być również korzystne dla władz. W państwie radzieckim tego okresu bowiem, główne znacznie odgrywać zaczęły organy i służby bezpieczeństwa.

Następstwem braku decyzji politycznej, co do powołania sądownictwa administracyjnego w ZSRR, była treść pierwszych konstytucji radzieckich oraz podstawowych aktów prawnych, regulujących funkcjonowanie sądownictwa. Do 1936 r. w państwie radzieckim obowiązywały dwie konstytucje: Konstytucja RSFRR z 1918 r. oraz Konstytucja ZSRR z 1924 r. Konstytucja RSFRR z 1918 r., która została przyjęta przez V Wszechrosyjski Zjazd Rad w dniu 10 lipca 1918 r.¹¹⁹³, nie zawierała regulacji odnoszących się do organów władzy sądowej. Pozycja sądów jako instytucji władzy państwowej nie była uregulowana przez ówczesne prawo konstytucyjne. Natomiast następna konstytucja, czyli Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1924 r., w przeciwieństwie do Konstytucji RSFRR z 1918 r., zawierała rozdział VII, który regulował pozycję i ustrój Sądu Najwyższego ZSRR. Tym samym naczelny organ, wykonujący władzę sądową, został uznany za trwały element systemu konstytucyjnego państwa. Zgodnie z art. 43 Sąd Najwyższy ZSRR został utworzony przy Centralnym Komitecie Wykonawczym „w celach utwierdzenia rewolucyjnej praworządności na terytorium ZSRR”. Wynikało z tego, że sądy miały odpowiadać za realizację rewolucyjnej praworządności. Do kompetencji SN ZSRR należało w tym zakresie:

1) wydawanie dla sądów najwyższych republik związkowych kierowniczych, wyjaśnień w zakresie ogólnozwiązkowego ustawodawstwa;

2) rozpatrywanie i oprotestowywanie, przed Centralnym Komitetem Wykonawczym, na wniosek Prokuratora Generalnego, postanowień, decyzji i wyroków sądów najwyższych republik związkowych w zakresie ich niezgodności z ustawodawstwem związkowym lub jeśli naruszały one interesy poszczególnych republik;

¹¹⁹² Szerzej: A. Stawarska-Rippel, *O ścisłym przestrzeganiu praw w Rosji radzieckiej. Uwag kilka na marginesie uchwały VI Wszechrosyjskiego Nadzwyczajnego Zjazdu Rad*, „Miscellanea Historico- Iuridica” 2015, t. XIV, z. 2, s. 272-275.

¹¹⁹³ Zob. О.И. Чистяков, *Конституция РСФСР 1918 года: учеб. Пособие*, Москва 2019, с. 4.

3) wydawanie opinii na wniosek Centralnego Komitetu Wykonawczego o zgodności z konstytucją postanowień republik związkowych;

4) rozstrzyganie sporów między republikami związkowymi;

5) rozpatrywanie spraw w związku z oskarżeniami wyższych osób urzędowych Związku dotyczących przestępstw przez nich popełnionych w związku z zajmowanym przez nich urzędem.

Kolejny etap rozwoju ustroju ZSRR wyznaczała Konstytucja z 1936 r. W przeciwieństwie do swoich poprzedniczek, zawierała ona normy regulujące w sposób kompleksowy mechanizm ustrojowy państwa. Konstytucja ta nie zawierała jednak żadnych norm, które wskazywałyby na istnienie sądownictwa administracyjnego. Podtrzymana została więc tendencja do nieuwzględniania sądowej kontroli administracji jako elementu ustroju państwa i części sądownictwa. W jej rozdziale IX pt. „Sąd i Prokuratura” zawarto jednak, w przeciwieństwie do konstytucji z 1918 i 1924 r., bardziej rozbudowane regulacje odnoszące się do systemu sądownictwa radzieckiego, a mianowicie do SN ZSRR, sądów najwyższych republik związkowych oraz sądów krajowych, obwodowych, sądów republik autonomicznych i obwodów autonomicznych, sądów okręgowych, sądów ludowych i sądów specjalnych ZSRR, które były tworzone na mocy postanowienia Rady Najwyższej ZSRR. W rozdziale tym została silnie zaakcentowana jedna z głównych zasad ustrojowych radzieckiego systemu sądowego, a mianowicie wybieralność sędziów¹¹⁹⁴.

W wymiarze praw konstytucyjnych radziecka ustawa zasadnicza z 1936 r. zawierała rozbudowany katalog praw o charakterze społeczno-gospodarczym, który został unormowany w jej rozdziale X. Znalazł się w nim katalog praw obywateli radzieckich, głównie o charakterze socjalno-ekonomicznym oraz kulturalno- oświatowym. Na pierwszym miejscu znalazło się prawo do pracy, które jak napisał A. Peretiatkowicz, nie miało być znane dla krajów zachodnich¹¹⁹⁵. Stanowić to wyraz teorii prawa radzieckiego wedle których samo wstrzymanie się władzy państwowej od określonej działalności, jak w tzw. państwach burżuazyjnych, nie wystarczało do zapewniania jednostkom realnych możliwości posiadania i realizacji swoich praw i wolności¹¹⁹⁶. Dlatego też w systemie radzieckim prawa jednostki w

¹¹⁹⁴ Zob. D.S. Kariew, B.A. Gałkin, *Demokratyczne podstawy organizacji i działalności sądu radzieckiego*, Warszawa 1951, s. 20.

¹¹⁹⁵ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości ogólne. Ustrój polityczny Anglii-Stanów Zjedn.-Związku Radzieckiego-Polski*, Poznań 1946, s. 124.

¹¹⁹⁶ K. Grzybowski, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Kraków 1947, s. 51.

konstytucji miały mieć charakter *sui generis* roszczenia do państwa i do obowiązków państwa w przeciwieństwie do modelu praw polegającego na wolności jednostek od ingerencji władzy państwowej¹¹⁹⁷. Było to jednak wyłącznie ujęcie teoretyczne, ideologiczne oraz utopijne, gdyż Konstytucja ZSRR z 1936 r. nie formułowała nawet prawa obywateli do skargi. Zauważyć w tym przypadku należy, że stanowiło to kolejny wyraz rezygnacji z koncepcji sądownictwa administracyjnego, jako instrumentu zabezpieczającego jednostkę przed działaniem administracji państwowej.

Po drugiej wojnie światowej kwestia sądownictwa administracyjnego w radzieckiej doktrynie pojawiła się na łamach czasopisma „Socjalistyczna Praworządność”. W artykule z 1947 r. pt. „W radzieckim prawie nie może być skargi (powództwa) administracyjnego” radziecki procesualista Siergiej Naumowicz Abramow stwierdził, że: „Doświadczenie prawie trzydziestoletniego budownictwa radzieckiego pokazuje, że w ZSRR nie ma żadnej podstawy dla powstania i rozwoju sądownictwa administracyjnego i procesu administracyjnego i próby uzasadniania, na podstawie obowiązującego prawa, obecności w ZSRR wskazanych instytucji może przynieść tylko szkodę”¹¹⁹⁸. Publikacja ta była reakcją na artykuł Aleksandra Filipowicza Klejnmana pt. „Zagadnienia procesu cywilnego w związku z praktyką sądową”¹¹⁹⁹, w którym stwierdził on, że w prawie radzieckim można było wyodrębnić prawo administracyjno-procesowe. Prawo administracyjno-procesowe miało być gałęzią prawa procesowego lub sądowego, tak samo zresztą jak procesowe prawo karne czy procesowe prawo cywilne¹²⁰⁰. W przypadku więc kiedy przedmiotem procesu sądowego (realizowanego w procedurze cywilnej) była realizacja wymiaru sprawiedliwości w sprawach natury administracyjnej, należało wówczas mówić o prawie administracyjnym-procesowym. Na poparcie tego stwierdzenia A.F. Klejnman podał m.in. przykład, że na mocy art. 226-230 Cywilnego Kodeksu Procesowego RSFRR z 1923 r. sąd na wniosek obywatela badał kwestię czy dana osoba mogła być zwolniona od obowiązku służby wojskowej ze względu na przekonania religijne¹²⁰¹. W tym przypadku, według A.F. Klejnmana, mimo, że zastosowane było prawo cywilne procesowe, należało mówić o „zaczątku procesu administracyjnego, gdyż sąd stosował normy prawa administracyjnego, a przedmiotem procesu były zagadnienia

¹¹⁹⁷ Ibidem, s. 51- 52.

¹¹⁹⁸ С.Н. Абрамов, *В советском праве не может быть административного иска*, «Социалистическая законность» 1947, № 3 (март), с. 8.

¹¹⁹⁹ А.Ф. Клейнман, *Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой*, «Социалистическая законность» 1946, № 9 (сентябрь), с. 11-14.

¹²⁰⁰ Ibidem, s. 14.

¹²⁰¹ Ibidem, s. 14. Artykuł ten został wykorzystany jako teoretyczny, gdyż na mocy ustawy ZSRR z dnia 1 września 1939 r. wprowadzono powszechny obowiązek mobilizacyjny, który zawieszał regulacje odnoszące się do możliwości zwolnienia od podlegania służby wojskowej lub innej o charakterze wojskowym.

dotyczące administracyjnych praw i obowiązków, związanych z obroną państwa przez wrogami zewnętrznymi”¹²⁰².

Z krytyką tego poglądu wystąpił S.N. Abramow, który uznał, że w tym przypadku nie ma miejsca zaskarżenia aktu administracyjnego organu, który stanowiłby przedmiot sporu. Nie ma skargi i sporu między jednostką a organem administracji przed sądem. Sąd sprawdzał wyłącznie fakt, czy dana osoba powołać się mogła na przekonania religijne. Stąd postępowania takie, gdy nie ma ono charakteru cywilnego a jest rozpatrywane przez sąd w procedurze cywilnej, należałoby określić jako „szczególne”¹²⁰³. Poza tym S.N. Abramow przekonywał, że na gruncie prawa radzieckiego nie ma miejsca na powództwo lub skargę administracyjną oraz proces administracyjny. Warto zaznaczyć, że spór ten toczył się głównie w ramach dyskusji i prac prowadzonych w Instytucie Prawa Radzieckiej Akademii Nauk w drugiej połowie lat 40. XX w.¹²⁰⁴ Rozstrzygnięcie tego sporu nastąpiło w 1964 r., kiedy to wprowadzono w życie nowy cywilny kodeks procesowy¹²⁰⁵. Jego część II regulował przewód sądowy wynikający ze stosunków administracyjnoprawnych. Zgodnie z rozdziałem 22 w nim zawartym, a dotyczącym postanowień ogólnych II części, sąd miał rozpatrywać sprawy dotyczące:

- 1) skarg na nieprawidłowości w listach wyborczych (art. 233- 235);
- 2) skarg na czynności organów administracji. Według jednak kodeksu czynności takie dotyczyły wyłącznie mandatów (kar) w procedurze administracyjnej (art. 236-239);
- 3) zaległości podatkowo-ubezpieczeniowo-fiskalnych obywateli radzieckich (art. 240-244).

Sądy miały rozpatrywać wyżej wymienione sprawy, które wynikały ze stosunków administracyjnoprawnych, uwzględniając wszelkie zmiany oraz inne regulacje ZSRR i RSFR. Liczba możliwości zaskarżenia określonych czynności organów administracji na mocy kodeksu z 1964 r. nie była znaczna, lecz samo uznanie, że sąd w trybie w procedurze cywilnej może rozpatrywać sprawy natury administracyjno-prawnej stanowiły krok do

¹²⁰² Ibidem, s. 13.

¹²⁰³ С.Н. Абрамов, *В советском праве не может быть административного иска*, «Социалистическая законность» 1947, № 3 (март), с. 10-11.

¹²⁰⁴ Zob.: *В Институте права Академии наук СССР (Доклад Д.И. Полумордвинова)*, «Советское государство и право», № 5, с. 67-68.

¹²⁰⁵ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (Указ Президиума ВС РСФСР от 18.12.1965). Kodeks w wersji elektronicznej: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010101&rdk=0>, dostęp: 15.04.2019 r.

przodu w stosunku do debaty z końca lat 40. W tym kontekście ważne znaczenie miał jeszcze Ukaz Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z dnia 21 czerwca 1961 r. o dalszym ograniczeniu zastosowania mandatów, nakładanych w administracyjnym trybie¹²⁰⁶. Po raz pierwszy obywatele ZSRR uzyskali pełne prawo do zaskarżania mandatów, które były nałożone w trybie administracyjnym do sądów. W związku z tym dyskusja o potrzebie rozszerzenia rozstrzygania zakresu kontroli sądowej w sprawach związanych z zarządem państwowym i administracją uległa nasileniu na przełomie lat 60. i 70 XX w. Wydane zostają wówczas publikacje o tematyce sądownictwa administracyjnego i ochrony praw obywateli wynikających z prawa administracyjnego przed sądem autorów takich jak: Aleksandr Timofiejewicz Bonner¹²⁰⁷, Demian Nikołajewicz Bachrach¹²⁰⁸, G. J. Pietuchow¹²⁰⁹, Nadieżda Georgijewna Saliszczewa¹²¹⁰, Dmitrij Michajłowicz Czeczot¹²¹¹. Pod koniec lat 60. XX w. w prawniczej literaturze radzieckiej bezsporne stało się, że obok gwarancji materialnych zabezpieczenia praworządności powinien funkcjonować również system instrumentów i prawnych gwarancji formalnych¹²¹². C.A. Jampolska napisała w tym kontekście, że: „Należą tu z jednej strony specjalne formy ochrony praworządności (sąd, prokuratura i inne), z drugiej- tego rodzaju instytucje prawne, jak kontrola wewnątrzresortowa, prawo zaskarżania decyzji organów administracyjnych i funkcjonariuszy aparatu państwowego, odpowiedzialność osób urzędowych itd.”¹²¹³. Zwracała ona uwagę, że w ZSRR zrobiono wówczas wiele w kierunku wzmocnienia praworządności (m.in. uporządkowano ustawodawstwo karno-administracyjne, udoskonalono akty prawne regulujące kompetencje organów administracji, a także działalność organów kontroli, prokuratury i sądów), ale działania takie nie były przeprowadzane w kontekście stworzenia jakiegoś ogólnego systemu zabezpieczenia praworządności¹²¹⁴. Reasumując stwierdzić należy, że opisane wyżej publikacje nie powodują radykalnych zmian w systemie sądownictwa radzieckiego,

¹²⁰⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» от 21 июня 1961 г. (N 591-VI).

¹²⁰⁷ Zob. А. Т. Боннер, *Буржуазная административная юстиция*, „Правоведение” 1969, № 1, с. 99-108.

¹²⁰⁸ Zob. А.Т. Боннер, Бахрах Д. Н., *Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования*, „Сов. гос. и право” 1975, № 8, с. 13-21.

¹²⁰⁹ Zob. Г.Е. Петухов, *Административная юстиция в царской России*, „Правоведение” 1974, № 5, с. 72-80.

¹²¹⁰ Zob. Н.Г. Салищева, *Гражданин и административная юрисдикция в СССР*, Москва 1970; Н.Г. Салищева, *Административный процесс в СССР*, Москва 1964.

¹²¹¹ Zob. Д.М. Чечот, *Административная юстиция (Теоретические проблемы)*, Ленинград 1970.

¹²¹² Zob. А. Ч. Machnienko, *Nowe elementy w rozwoju ustroju państwowego ZSRR*, PiP 1971, z. 11, s. 748-749; C.A. Jampolskaja, *Zasady administracji państwowej w ZSRR*, [w:] *Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR*, red. J. Starościak, Warszawa 1971, s. 95.

¹²¹³ C.A. Jampolskaja, *Zasady administracji państwowej w ZSRR*, [w:] *Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR*, red. J. Starościak, Warszawa 1971, s. 95

¹²¹⁴ Ibidem.

polegających na stworzeniu kompleksowych mechanizmów badania legalności administracji przez sądy.

Jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia sądowej kontroli administracji w ZSRR, to przełomowe znaczenie miało uchwalenie Konstytucji ZSRR z 1977 r.¹²¹⁵ Zgodnie z art. 48 każdy obywatel ZSRR miał prawo do uczestnictwa w sprawowaniu kontroli ludowej nad organami państwa. Z kolei na podstawie następnego artykułu konstytucji każdy obywatel ZSRR miał prawo do wnoszenia do organów państwowych i społecznych propozycji, dotyczących ulepszenia ich działalności, a także krytyki ich działalności. Kluczowe znaczenie miał jednak art. 58 Konstytucji ZSRR z 1977 r. Zgodnie z częścią pierwszą art. 58, obywatele ZSRR mieli prawo do zaskarżania działań osób urzędowych, a także organów państwowych i społecznych. W drodze ustawy miał zostać określony porządek i terminy rozpatrywania tych skarg. Ta część art. 58 regulowała więc jedynie ogólne prawo obywateli ZSRR do wnoszenia skarg. Nie wskazano, czy skargi takie należało wnosić do organu administracji, czy też sądu. Natomiast część druga art. 58 określała, że działania osób urzędowych, dokonane z naruszeniem prawa (ustawy) oraz z przekroczeniem kompetencji, a które naruszały prawa obywateli, mogły być w ustanowionym przez ustawę porządku zaskarżane do sądu. Przepis ten wskazywał, że w drodze ustawy możliwy jest do powołania tryb, zgodnie z którym obywatele będą mogli zaskarżyć działania osób urzędowych, a więc pojedynczych osób pełniących jednoosobowo określone funkcje w aparacie państwa. Nie było więc mowy o prawie do zaskarżania działań, czy też wprost wskazanych aktów administracyjnych organów władzy państwowej jako takich. Ostatnia, trzecia część art. 58 formułowała prawo obywateli do odszkodowania w przypadku szkody, która powstała w wyniku nielegalnych działań państwowych i organizacji społecznych, a także osób urzędowych, w związku z wykonywaniem przez nie obowiązków służbowych.

W ocenie J. Bafii, wymienione wyżej regulacje nadały sądownictwu powszechnemu „wysokie i szerokie pełnomocnictwa gwaranta przestrzegania praworządności”, co miało stanowić „zwieńczenie ewolucji radzieckiego systemu sądownictwa”¹²¹⁶. Taka redakcja Konstytucji ZSRR z 1977 r. powodowała, że wielu polskich autorów uznało, że w ZSRR została wprowadzona sądowa kontrola decyzji administracyjnych¹²¹⁷. Oceny te sprawiły, że

¹²¹⁵ O Konstytucji ZSRR z 1977 r. zob.: B. N. Toporin, *Podstawowe cechy Konstytucji ZSRR z 7 października 1977 r.*, PiP 1977, z. 11, s. 3-15.

¹²¹⁶ J. Bafia, *Nowa Konstytucja ZSRR*, [w:] *Prawo, praworządność, kultura prawna. Wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości PRL Prof. dr Jerzego Bafii*, Warszawa 1980, s. 46.

¹²¹⁷ Zob. W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987, s. 141.

redakcja Konstytucji ZSRR z 1977 r., a zwłaszcza jej art. 58, stała się argumentem na rzecz wprowadzania i rozbudowy sądownictwa administracyjnego przez wybrane europejskie państwa socjalistyczne, w tym PRL.

Kolejne zmiany w zakresie możliwości zaskarżania nielegalnych działań władz państwowych przyniósł okres tzw. *pierestrojki* i *głastnosti* w drugiej połowie lat 80. XX w.¹²¹⁸ Pierwszym ich wyrazem było przyjęcie ustawy ZSRR z dnia 30 czerwca 1987 r. o porządku zaskarżenia do sądu nielegalnych czynności osób urzędowych, naruszających prawa obywateli¹²¹⁹. Według J. Świątkiewicza, przyjęcie tej ustawy oznaczało realizację art. 58 ust. 2 Konstytucji ZSRR z 1977 r. i tym samym powstanie zasady sądowej kontroli działalności osób sprawujących funkcje urzędowe, jako zasady ustrojowej¹²²⁰. Ustawa ta składała się z krótkiej preambuły oraz dwunastu artykułów. W preambule podkreślono generalną zasadę, na mocy której ustawodawstwo ZSRR oraz republik związkowych miało przewidywać prawo obywateli do sądu, w celu ochrony należnych im praw: osobistych, majątkowych, rodzinnych, pracowniczych, mieszkaniowych, a także innych praw i wolności. Na mocy jej art. 1, obywatel mógł zwrócić się do sądu ze skargą, jeśli uznał, że czynności (działania) osoby urzędowej przyczyniły się do naruszenia jego praw. Zgodnie z art. 2 ustawy, do czynności osób urzędowych, dokonanych z naruszeniem prawa, naruszeniem kompetencji, naruszających prawa obywateli, miały się odnosić działania w rezultacie, których:

1) obywatel w sposób niezgodny z prawem został pozbawiony w sposób całkowity lub częściowy realizacji prawa, które gwarantowało mu ustawa lub inny akt normatywny;

2) na obywatela został nałożony jakikolwiek obowiązek.

Pojęcie czynności rozumiano szeroko, co oznaczało, że mieściło ono w sobie nie tylko wydawania indywidualnych aktów administracyjnych w postaci decyzji. Co ciekawe, Antoni Bromer zwracał w kontekście tej ustawy uwagę, że również rozwój polskiego sądownictwa administracyjnego powinien zmierzać w tym kierunku¹²²¹. Na podstawie ustawy możliwe było zaskarżanie wyłącznie czynności pojedynczej osoby urzędowej, która działała w swoim

¹²¹⁸ Н.М. Селезнева, *Актуальные проблемы административной юстиции в России*, „Вестник Поволжского института управления” 2006, no. 11, s. 80; Т.М. Уфимцева, *Судебное обжалование решений местного самоуправления, его органов и должностных лиц*, „Марийский юридический вестник” 2015, no. 2, s. 108; А.П. Алехин, *Закон СССР о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц*, „Вестник Московского университета. Право”, 1988, №4.

¹²¹⁹ Закон СССР от 30 июня 1987 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан" (N 7287-XI), <http://base.garant.ru/187630/>, dostęp: 21.01.2020 г.

¹²²⁰ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w ZSRR*, GP 1988, nr 3, s. 10.

¹²²¹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 67.

imieniu lub w imieniu reprezentowanego organu. W ten sposób ustawa z 1987 r. wyłączała zaskarżenie działań kolegialnych organów administracji, co znacznie ograniczało jej stosowanie¹²²². Kolejne ograniczenie zawierał w sobie art. 4 ustawy, zgodnie z którym skarga mogła zostać wniesiona do sądu na działania osoby urzędowej tylko po uprzednim jej wniesieniu do wyższego w hierarchii organu lub osoby urzędowej, której podlegała osoba urzędowa, której działania były zaskarżane. Skargę należało wnieść do sądu rejonowego (miejskiego), zgodnie z miejscem pracy (siedzibą) osoby urzędowej, której działania podlegały zaskarżeniu.

Kolejne ograniczenie było przewidziane w art. 3 ustawy, który wskazywał, że na podstawie tego aktu nie mogły być zaskarżone czynności związane z zabezpieczeniem obronności i bezpieczeństwa państwa, a także jeśli inne akty ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych przewidywały odrębny tryb zaskarżenia określonych czynności osób urzędowych. Jeśli chodzi o terminy, skarga obywatela mogła być wniesiona do sądu w ciągu miesiąca od dnia odmowy zadośćuczynienia żądaniom jego skargi przez właściwy organ lub osobę urzędową wyższego stopnia albo w terminie przewidzianym na mocy ustawy szczególnej. Skargi były zwolnione od opłat. Jednakże zgodnie z art. 12 ustawy, koszty związane z rozpatrzeniem skargi mogły być przypisane przez sąd obywatelowi, jeśli sąd ten wydał wyrok o odmowie uznania jego skargi lub przypisane osobie urzędowej, jeśli sąd ustanowił, że jej działania były niezgodne z prawem. W odpowiedzi na wniesienie skargi sąd wydawał wyrok. W przypadku jeśli sąd uznał, że działanie osoby urzędowej było nielegalne, sąd wydawał wyrok o zasadności skarg i wzywał w nim osobę urzędową do usunięcia naruszenia prawa obywatela. W sytuacji stwierdzenia, że działanie osoby urzędowej było zgodne z prawem, czyli w granicach posiadanych kompetencji i nie naruszało praw obywatela, sąd wydawał wyrok o odmowie uznania skargi. Na wyrok sądu nie przysługiwał środek prawny w postaci skargi, ale mógł być on oprotestowany zgodnie z procedurą nadzoru prokuratorskiego. Wniesienie protestu wstrzymywało wykonanie wyroku.

W takiej redakcji ustawa funkcjonowała do października 1987 r. Na mocy jej nowelizacji z dnia 20 października 1987 r. zniesiono obowiązek uprzedniego wnoszenia skargi do wyższego w hierarchii organu lub osoby urzędowej, której podlegała osoba

¹²²² Ю.Н. Стариков, *Административная юстиция в России*, «Lex Russica» 2016, no. 1, c. 23.

urzędowa¹²²³. Zgodnie z nową redakcją części pierwszej art. 4 ustawy, skarga na działania osoby urzędowej wedle chęci obywatela mogła być podana do sądu po zaskarzeniu tych działań wyższej w hierarchii osobie urzędowej, organowi lub mogła być podana od razu do sądu¹²²⁴. J. Świątkiewicz tak skomentował to rozwiązanie: „Bezpośrednie składanie skarg do sądu, w przeciwieństwie do zasady składania skarg do NSA za pośrednictwem organu administracji w Polsce, pozwala unikać częstych w naszej praktyce wypadków przetrzymywania miesiącami skarg przez organy administracji. Sąd nie wiedząc w takim wypadku o wniesieniu skargi nie może interweniować, strona zaś, do czasu wyjaśnienia sprawy, jest przekonana, że jej sprawa zalega w sądzie. Polskie rozwiązanie, poprawne z punktu widzenia prakseologicznego, gdyż pozwalające organowi administracji na zgromadzenie akt z obu instancji, ewentualne zweryfikowanie swego błędnego rozstrzygnięcia oraz ustosunkowanie się w piśmie procesowym do wysuniętych zarzutów, okazało się w praktyce wadliwe”¹²²⁵.

W dwa lata po wprowadzeniu ustawy umożliwiającej zaskarżanie działań osób urzędowych zdecydowano się na rozszerzenie tego zaskarżenia o działania organów administracji. W tym celu przyjęto ustawę ZSRR z dnia 2 listopada 1989 r. o porządku zaskarżenia do sądu nielegalnych działań organów zarządu państwowego i osób urzędowych, naruszających prawa obywateli¹²²⁶. Na jej mocy obywatele ZSRR otrzymali prawo do zaskarżania indywidualnych aktów administracyjnych, jednak pod warunkiem, że na mocy ustawodawstwa szczególnego nie przewidziano innego porządku zaskarżenia. Zgodnie z ustawą skarga mogła być wniesiona do sądu na działania organu lub osoby urzędowej tylko po uprzednim jej wniesieniu do wyższego w hierarchii organu lub osoby urzędowej, pod którą podlegał organ lub osoba urzędowa, której działania były zaskarżane. Ustawa ta funkcjonowała do 1993 r., kiedy to uchwalono ustawę Federacji Rosyjskiej z dnia 27 kwietnia 1993 r. o zaskarżeniu do sądu działań i decyzji, naruszających prawa i wolności obywateli¹²²⁷.

¹²²³ И.И. Головкин, *О праве граждан и прокурора на оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц в судебном порядке*, «Вестник Омской юридической академии» 2016, no. 3, s. 71.

¹²²⁴ Ibidem.

¹²²⁵ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w ZSRR*, GP 1988, nr 3, s. 10.

¹²²⁶ Закон СССР от 02.11.1989 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (N 719-1), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1186/, dostęp: 25. 11. 2019 г.

¹²²⁷ Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (N 4866-1), <https://legalacts.ru/doc/zakon-rf-ot-27041993-n-4866-1-ob/>, dostęp: 25.11. 2019 г.

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w ZSRR, a właściwie jego braku w takiej formie jaka miała miejsce np. w niektórych państwach Europy Zachodniej oraz w niektórych europejskich państwach socjalistycznych, wiąże się również z kwestią pojmowania gwarancji zabezpieczenia praworządności w państwie radzieckim. Poczynając od koncepcji W.I. Lenina za najważniejszą gwarancję istnienia praworządności w państwie socjalistycznym uznano samo dokonanie rewolucji przez masy pracujące pod kierownictwem partii, przejście władzy i zapewnienie funkcjonowania ustroju socjalistycznego w wymiarze społeczno-gospodarczym, a następnie w płaszczyźnie politycznej i ustrojowo- prawnej. Prymat więc miały gwarancje materialne nad gwarancjami formalnymi. Taka percepcja rzeczywistości determinowała kierunki rozwoju radzieckiego prawa państwowego oraz administracyjnego, a po 1944 r. wpłynęła również na kształtowanie się tych gałęzi prawa w PRL. Stąd koniecznym wydaje się przybliżenie radzieckiej myśli prawnej w zakresie gwarancji praworządności, a zwłaszcza tym pracom i koncepcjom, które były tłumaczone na język polski i prezentowane w PRL.

W sposób pełny teoria radzieckiego prawa administracyjnego, okresu stalinowskiego, została wyrażona w podręczniku pt. „Radzieckie prawo administracyjne”, który został wydany pod redakcją S.S. Studienikina w Moskwie w 1950 r., a trzy lata później w Polsce¹²²⁸. Część dotycząca zagadnień zabezpieczenia gwarancji praworządności oraz ich form napisana została w nim przez W.A. Własowa¹²²⁹. Jako naczelną podstawę wszelkich gwarancji w radzieckim państwie socjalistycznym uznano istnienie i funkcjonowanie ustroju społecznego i państwowego jako ustroju socjalistycznego oraz „siły napędowe jego rozwoju”, do których zaliczono „moralno- polityczną jedność narodu radzieckiego”, „przyjaźń narodów ZSRR” oraz „patriotyzm radziecki”¹²³⁰. Było to wyrazem naczelnej zasady ustroju prawa ZSRR, wynikającej z teorii materializmu dialektycznego. Zakładała ona, że prawo i ustrój państwa socjalistycznego powinny odzwierciedlać faktyczny stan socjalistycznych relacji w społeczeństwie, gospodarce i państwie. Tylko taka zależność między prawem, państwem jako wyrazem organizacji społeczeństwa oraz społeczeństwem funkcjonującym wedle zasad socjalizmu, były najsprawiedliwsze i mogły dawać ludziom realne, materialne podstawy praworządności. Następnymi podstawami zabezpieczenia praworządności były:

¹²²⁸ Zob. polskie wydanie: S.S. Studienikin, W.A. Własow, I.I. Jewtichijew, *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953.

¹²²⁹ W. A. Własow, *Zabezpieczenie praworządności socjalistycznej w radzieckiej administracji państwowej*, [w:] *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953, s. 251.

¹²³⁰ Ibidem.

1) kierownicza rola partii komunistycznej, ale pod przywództwem „genialnego wodza, towarzysza Stalina”;

2) krytyka i samokrytyka;

3) ściśle przestrzeganie ustaw radzieckich oraz innych aktów prawnych, opartych na nich, przez wszelkie organy władzy radzieckiej, aparat administracji, obywateli oraz organizacje społeczne¹²³¹.

Powyższe zasady, będące jednocześnie *sui generis* gwarancjami materialnymi, miały kierunkować instytucjonalne formy ochrony praworządności w państwie. Według W.A. Własowa katalog takich form obejmował następujące typy zabezpieczenia praworządności w państwie radzieckim:

1) realizację kontroli i sprawdzanie wykonania, które miało obejmować m.in. odpowiedni dobór kadr oraz stałe i systematyczne sprawdzanie wykonywania aktów wydanych przez kierownika danej instytucji i jej organy zwierzchnie;

2) nadzór organów prokuratury;

3) działalność organów sądowych;

4) działalność arbitrażu państwowego i resortowego;

5) zaskarżanie bezprawnych aktów instytucji i osób urzędowych¹²³².

Jeśli chodzi o rolę i pozycję sądów w procesach zabezpieczania praworządności, to W. A. Własow wskazywał, że jest ona ważna zwłaszcza w kontekście możliwości złożenia skargi do sądu na czynności instytucji oraz osób urzędowych¹²³³. W ujęciu tym, dana ustawa musi przewidywać, czy na określoną czynność instytucji lub osoby urzędowej przewidywać będzie możliwość złożenia skargi. Co ważne, zasada ta pozostanie praktycznie niezmienna do momentu upadku samego ZSRR, a nawet będzie funkcjonowała jeszcze w różnych formach w niektórych państwach poradzieckich. W książce „Radzieckie prawo administracyjne” zawarto wyliczenie ustaw i przypadków zgodnie z którymi istniała możliwość zaskarżenia danej decyzji osób urzędowych. Zaliczyć do nich należało skargi na:

¹²³¹ Ibidem, s. 251-252.

¹²³² Ibidem, s. 252.

¹²³³ Ibidem, s. 278.

1) nieprawidłowości spisu wyborców (m.in. nieumieszczenie w spisie, wykreślenie ze spisu, zniekształcenie nazwiska, imienia lub imienia ojca);

2) nieprawidłowe zapisy w księgach aktu stanu cywilnego;

3) egzekucję majątkową na pokrycie zaległości z tytułu podatków państwowych i terenowych, obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, obowiązkowych dostaw w naturze i grzywien przypadających od kołchozów, arteli chałupniczo-rzemieślniczych i poszczególnych obywateli;

4) ściąganie grzywien administracyjnych. W razie nieuiszczenia grzywiny przez sprawcę w terminie 10 dni od dnia obowiązkowej wpłaty, która nałożona została w trybie administracyjnym, sprawa była przekazywana do sądu, a ten z mocy prawa badał m.in. legalność jej nałożenia;

5) wykroczenia leśne;

6) obowiązkowe dostawy produktów rolnych;

7) zaległości z tytułu podatków państwowych i terenowych oraz obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego;

8) ściąganie nieuiszczonych należności z tytułu samoopodatkowania;

9) ściąganie nieuiszczonych wpłat pieniężnych za uchylenie się od udziału w pracy przy budowie dróg¹²³⁴.

W związku z tym, na podstawie niniejszego wyliczenia możliwości zaskarżenia do sądów ZSRR działań administracji tego państwa w wybranych sferach, należy stwierdzić, że dotyczyły one głównie zagadnień o charakterze represyjno- administracyjnym, egzekucyjnym oraz egzekucyjno-fiskalnym. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zabezpieczeniu socjalistycznej praworządności działania administracji miał służyć rozbudowany i surowy katalog przestępstw służbowych, który został określony w ustawodawstwie karnym¹²³⁵.

Kolejnym radzieckim uczonym, który zajął się gwarancjami praworządności, a jego prace przetłumaczono w PRL, był Stiepan Fiedorycz Keczekian. Rozwijał on leninowskie koncepcje gwarancji i zabezpieczenia praw jednostki w ustroju radzieckim. W związku z tym

¹²³⁴ Ibidem, s. 279- 284.

¹²³⁵ Zob. W. Mieńszagin, Z. Wyszynska, *Radzieckie prawo karne*, Warszawa 1953, s. 238-255.

uważał on, że realne gwarancje zabezpieczenia praw obywateli ZSRR „tkwią w samej istocie i we właściwościach naszego ustroju społecznego i państwowego, w demokracji organizacji politycznej, w dokładnym doborze kadr, w szerokiej aktywności mas, w roli organizacji społecznych, prasy itp.”¹²³⁶ Według niego do naczelnej gwarancji praworządności nie można było zaliczyć kierownictwa partii, która działała pod przywództwem wodza, co stanowiło wyraz odejścia od tzw. kultu jednostki. Dlatego ustrój społeczno-gospodarczy, oparty na zasadach socjalizmu i komunizmu (tzw. baza), a także zabezpieczenie jego przez system polityczny i prawny (tzw. nadbudowa) miały tworzyć główną gwarancję funkcjonowania oraz ochrony praw w państwie radzieckim. Wynikało to z faktu, że socjalistyczny ustrój społeczno-gospodarczy był uznawany za najbardziej sprawiedliwy społecznie i stąd należało go zabezpieczyć przez system polityczny i prawny. S.F. Keczekian dodawał jednak, że to tylko jedna z płaszczyzn zabezpieczenia praw obywateli ZSRR. Drugą miały być gwarancje instytucjonalne takie jak: prokuratura, organy ministerstwa kontroli państwowej, rozmaite inspekcje resortowe, sąd i arbitraż¹²³⁷. W tym zakresie istotną rolę miała odgrywać instytucja skarg, którą regulowały rozmaite akty prawne i których przedmiotem miały być określone czynności osób urzędowych¹²³⁸. S.F. Keczekian zwracał jednak uwagę na niektóre mankamenty tej instytucji, np. na fakt, że rozpatrywane są one w trybie pozasądowym i strona pozbawiona jest możliwości zapoznania się z wszystkimi dokumentami sprawy. Mimo jednak tych uwag S.F. Keczekian nie postulował wprowadzenia nowych oraz trwałych organizacyjnych gwarancji zabezpieczenia praw obywatela radzieckiego, w postaci sądownictwa administracyjnego czy też konstytucyjnego. Jego uwagi ograniczały się w istocie do postulatów wzmocnienia budowy „socjalistycznej świadomości prawnej” urzędników i obywateli, w tym zrewidowania efektywności starych mechanizmów ochrony prawa oraz ich modyfikacji.

Istotny wkład do teorii praworządności w ZSRR wniósł Wiktor Iwanowicz Remniew, którego prace były wydawane w PRL. Powołując się na W.I. Lenina uważał on, że jednym z

¹²³⁶ S. F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960, s. 114. Według S.F. Keczekiana jedną z najistotniejszych gwarancji ochrony przestrzegania prawa przez urzędników i obywateli miała być właściwa „socjalistyczna świadomość prawna”, wynikająca m.in. z właściwej polityki wychowawczej. Dlatego też główną gwarancją przestrzegania prawa przez organy państwa radzieckiego miała być właściwa postawa urzędników, gdyż to oni podejmowali decyzje i byli odpowiedzialni za naruszenia prawa wobec obywateli. Zgodnie więc z tym poglądem, polityka państwa radzieckiego w zakresie zapewnienia praworządności powinna zmierzać do odpowiedniego ukształtowania postaw i świadomości wśród urzędników. Oczywiście w warunkach państwa totalitarnego, czy autorytarnego było to fikcją i powodowało, że odium niezadowolonych społeczeństwa było kierowane przez władze na aparat administracyjny.

¹²³⁷ Ibidem.

¹²³⁸ Ibidem, s. 116.

najważniejszych czynników o charakterze organizacyjnym, które miały wpływ na stan praworządności w działalności administracji państwowej, był właściwy dobór oraz rozmieszczenie pracowników aparatu administracyjnego¹²³⁹. Poglądy o doskonaleniu zawodowym administracji, jako niezbędnym warunku rozwoju organizacji i zarządzania w państwie socjalistycznym, stanowiły jedną z głównych osi reform aparatu administracyjnego ZSRR w latach 70. XX w.¹²⁴⁰ Poza tym W.I. Riemniew uważał, że doskonalenie ustawodawstwa administracyjnego, jego kodyfikacja oraz możliwość składania przez obywateli skarg i wniosków, stanowią niezbędne warunki dla zapewnienia praworządności w warunkach państwa socjalistycznego¹²⁴¹. W tym ostatnim aspekcie podkreślić należy, że W.I. Riemniew w swojej pracy naukowej podejmował się i nadzwyczaj wysoko cenił instytucję skarg i wniosków, jako mechanizm zapewnienia skuteczności działania socjalistycznej administracji.

Zwolennikiem poglądów W.I. Riemniewa w PRL był Józef Paliwoda, który zwrócił się do URM z apelem o tłumaczenie prac radzieckiego uczonego¹²⁴². Natomiast bezpośrednią ocenę przydatności i możliwości wprowadzenia sądownictwa administracyjnego w ZSRR W.I. Riemniew zaprezentował w referacie pt. „Rozszerzenie zakresu kontroli sądowej na spory administracyjnoprawne w ZSRR”, który został wygłoszony na międzynarodowym sympozjum naukowym w Warszawie i Radziejowicach w dniach 28-29 maja 1981 r.¹²⁴³ Przyznał on, że tryb sądowy rozpatrywania administracyjnoprawnych sporów stanowi jedną z gwarancji praworządności w działalności administracji, ale w ZSRR „nie jest to proces żywiołowy”¹²⁴⁴. Do najbardziej rozwiniętych form kontroli należały skargi na nakładanie kar administracyjnych oraz skargi na działalność urzędników państwowych. Jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia kompleksowego sądownictwa administracyjnego W.I. Riemniew wskazał, że powinny go poprzedzić wnikliwe badania, gdyż każda „nieprzemyślana reorganizacja może spowodować społecznie i ekonomicznie niepożądane konsekwencje, chociaż, z drugiej strony-zwłoka w rozwiązaniu organizacyjnoprawnych problemów jest nie

¹²³⁹ Zob. W.I. Riemniew, *Leninowskie zasady praworządności w radzieckiej administracji państwowej*, [w:] *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego (zbór studiów)*, wstęp i red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s.83.

¹²⁴⁰ Zob. J.A. Tichomirow, M.J. Piskotin, W.P. Kazimirczuk, *Aktualne zagadnienia administracji państwowej w ZSRR*, PiP 1971, z. 10, s. 534.

¹²⁴¹ W.I. Riemniew, *Leninowskie zasady praworządności w radzieckiej administracji państwowej*, [w:] *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego (zbór studiów)*, wstęp i red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 81-85.

¹²⁴² J. Paliwoda, *Skargi, zażalenia i wnioski*, PiŻ 1972, nr 17, s. 6.

¹²⁴³ Zob. I.W. Riemniew, *Rozszerzenie zakresu kontroli sądowej na spory administracyjnoprawne w ZSRR*, PiP 1981, z. 7, s. 74.

¹²⁴⁴ *Ibidem*, s. 75.

mniej szkodliwa dla społeczeństwa niż nieprzemyślany pośpiech”¹²⁴⁵. W.I. Riemniew uważał również, że wraz z przejściem do komunizmu nastąpi „wszechstronny rozwój swobód i praw obywatela”, co powodować będzie konieczność ustanowienia nowych gwarancji¹²⁴⁶. Tym samym opowiedział się on za funkcjonowaniem sądownictwa administracyjnego. Jeśli chodzi o jego formy organizacyjne, to miały je wykonywać wyspecjalizowane zespoły w sądach powszechnych¹²⁴⁷.

Zagadnieniem praworządności i jej gwarancji w ZSRR zajęła się również Jelena Andrejewna Łukaszewa, autorka znanej definicji praworządności socjalistycznej¹²⁴⁸. Według niej praworządność socjalistyczną określić można jako „opartą na badaniu obiektywnych potrzeb rozwoju społecznego metodę państwowego kierowania społeczeństwem, polegającą na organizowaniu socjalistycznych stosunków społecznych poprzez wydawanie i stałe wykonywanie ustaw i innych aktów normatywnych, wyrażających wolę narodu radzieckiego i zmierzających do realizacji celów budownictwa socjalistycznego”. Istotą praworządności miał być więc związek między wydawaniem prawa, które odzwierciedlałoby prawidłowości rozwoju społecznego (w ujęciu marksistowskim) i wolę narodu, a ścisłym i stałym wprowadzaniem tego prawa w życie¹²⁴⁹. W tym kontekście J. A. Łukaszewa uważała, że komplikowanie się życia gospodarczego w państwie socjalistycznym oraz wzrost sił wytwórczych, wymagać będzie coraz większej kontroli społecznej nad administracją (wykonywanych przez m.in.: organizacje związkowe, sądy koleżeńskie, drużyny ludowe, różne komisje w radach narodowych itp.)¹²⁵⁰ Nie wspomniała jednak o konieczności powołania sądowej kontroli administracji w ZSRR. Na konieczność rozszerzania zakresu podporządkowania administracji radom oraz na ogólny wzrost znaczenia poddania organów administracji państwowej tzw. kontroli ludowej zwrócił uwagę Michaił I. Piskotin¹²⁵¹. W związku z tym stał on na stanowisku, że główną rolę w zakresie kontroli administracji państwa socjalistycznego mają odgrywać organy przedstawicielstwa¹²⁵².

3.2 Sądownictwo administracyjne w europejskich państwach socjalistycznych

¹²⁴⁵ Ibidem, s. 79.

¹²⁴⁶ Ibidem.

¹²⁴⁷ Ibidem.

¹²⁴⁸ Zob. A.J. Łukaszewa, *Socjalistyczna świadomość prawna i praworządność*, Warszawa 1977, s. 27.

¹²⁴⁹ Ibidem.

¹²⁵⁰ Ibidem, s. 33.

¹²⁵¹ M.I. Piskotin, *Rozwój demokratycznych podstaw radzieckiej administracji państwowej*, SP 1981, z. 1-2, s. 188.

¹²⁵² Ibidem.

3.2.1 Zagadnienia wstępne

Zajęcie przez Armię Czerwoną w latach 1944-1945 znacznego obszaru Europy Środkowo-Wschodniej spowodowało, że państwa się na nim znajdujące były w radzieckiej strefie wpływów. Konsekwencją tego stanu rzeczy stało się przejęcie władzy w Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, Jugosławii, Polsce, Rumunii, na Węgrzech przez lokalnych socjalistów i komunistów, którzy działali w większości przypadków w oparciu o radziecki aparat przymusu. Zmiana władzy oznaczała również rozpoczęcie zmian ustroju społeczno-gospodarczego oraz prawno-politycznego, w kierunku budowy socjalizmu i komunizmu. Według Mirosława Wyrzykowskiego fakt ten zadecydował o odejściu nowych państw socjalistycznych od idei kontroli sądowej administracji¹²⁵³. Napisał on tym w tym kontekście, że „konieczność przedkładania w praktycznej działalności organów administracji względów celowościowych nad formalno-prawnymi” zadecydowała o rezygnacji z wyspecjalizowanej sądowej kontroli decyzji organów administracji¹²⁵⁴.

Narastający od zakończenia drugiej wojny światowej konflikt między Stanami Zjednoczonymi Ameryki i sprzymierzonymi z nimi państwami a ZSRR spowodował izolację państw socjalistycznych. W związku z tym punktem odniesienia w zakresie wzorców ustrojowych dla tych państw był głównie ZSRR oraz zmiany w nim zachodzące. Niemniej jednak, kiedy wpływy Moskwy w związku z zakończeniem okresu tzw. stalinizmu zostały zredukowane, w Jugosławii, Bułgarii, Rumunii zdecydowano się na powołanie kompleksowych mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W związku z tym zaznaczyć należy, że prezentacja badań z czasów PRL nad sądową kontrolą administracji w tzw. europejskich państwach socjalistycznych (obok wcześniejszego ukazania tego zagadnienia w ZSRR) oraz ogólnych mechanizmów tej kontroli, stanowi ważny i konieczny przyczynek nad badaniami genezy NSA z dwóch powodów. Po pierwsze, środowiska postulujące powołanie w PRL sądowej kontroli administracji powoływały się na podobne instytucje w tzw. państwach demokracji ludowej. Po drugie zaś, w czasie prac sejmowych nad reformą k.p.a. z lat 1977-1980 r., odbywały się wyjazdy zespołów studyjnych (złożonych z

¹²⁵³ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 89.

¹²⁵⁴ Ibidem. M. Wyrzykowski uważał, że w warunkach powojennych istniała teoretyczna możliwość zastosowania części regulacji wywodzących się z poprzedniej formacji ustrojowej do nowej polityczno-prawnej sytuacji ustrojowej oraz reform w państwach socjalistycznych. Autor ten miał na myśli to, że instytucja sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wywodząca się w niektórych państwach socjalistycznych z ich przedwojennych tradycji, mogła współistnieć i wkomponować się w nowy ustrój państwowy.

posłów i ekspertów) do Bułgarii, Jugosławii, Rumunii oraz na Węgry w celu zapoznania się z praktyką sądowej kontroli administracji w tych państwach¹²⁵⁵.

3.2.2 Bułgaria

Tradycje bułgarskiego sądownictwa administracyjnego sięgają 1878 r. W ówczesnym Księstwie Bułgarii utworzono Sąd Najwyższy z trzema oddziałami: karnym, cywilnym oraz administracyjnym¹²⁵⁶. Od początku XX w. przedstawiciele bułgarskich elit prawniczych zaczęli dążyć do wyodrębnienia sądowej kontroli administracji z sądownictwa powszechnego¹²⁵⁷. Na mocy ustawy o sądownictwie administracyjnym z dnia 3 kwietnia 1912 r.¹²⁵⁸ utworzono Najwyższy Sąd Administracyjny ze stolicą w Sofii. Zgodnie z regulacjami tej ustawy, właściwość bułgarskiego sądownictwa administracyjnego opierała się na klauzuli generalnej. Według art. 10 tej ustawy, NSA właściwy był do rozpatrywania wszelkich skarg „przeciwko aktom administracyjnym władzy publicznej”. Artykuł 11 ustawy zawierał natomiast enumeratywne wyliczenie spraw, niepodlegających kognicji tego sądu, do których należało zaliczyć sprawy:

- 1) podlegające na mocy ustawy rozpatrzeniu przez sądy powszechne;
- 2) wojskowe;
- 3) rozstrzygane na podstawie swobodnego uznania administracyjnego;
- 4) z zakresu postępowań dyscyplinarnych.

Taki model sądownictwa administracyjnego funkcjonował w Bułgarii do 1948 r.¹²⁵⁹, co było związane z procesami zmian ustroju prawno-politycznego i społeczno-gospodarczego, których celem było zaprowadzenie ustroju socjalistycznego¹²⁶⁰. Nowa Konstytucja Bułgarskiej Republiki Ludowej z 1947 r., w rozdziale VI pt. „Sądy ludowe i nadzór prokuratorski”, nie zawierała już żadnych norm dotyczących funkcjonowania

¹²⁵⁵ J. Świątkiewicz, *Kierunki zamierzonej modernizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PP 1979, z. 5, s. 4.

¹²⁵⁶ Historia bułgarskiego sądownictwa administracyjnego ze strony Najwyższego Sądu Administracyjnego Bułgarii: *История*, <http://www.sac.government.bg/pages/bg/history>, dostęp: 29. 11. 2019 r.

¹²⁵⁷ Ibidem.

¹²⁵⁸ Bułgarska ustawa z 1912 r.: *Закон за административното правосъдие от 1912 г.* („Държавен вестник“, брой 74 от 4. IV 1912).

¹²⁵⁹ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. Janusz Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 305.

¹²⁶⁰ Zob. M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 80-81.

sądownictwa administracyjnego¹²⁶¹. Z zakresie przestrzegania praworządności główną rolę zaczęła odgrywać kontrola prokuratorska, najpełniej realizowana na podstawie ustawy z dnia 5 lutego 1960 r., która zastąpiła ustawę o prokuraturze z listopada 1952 r.¹²⁶². Jak wskazuje Iwan Dermendżijew, po 1947 r. sądownictwo administracyjne w Bułgarii zastąpiono „ogólnym systemem kontroli administracji socjalistycznej, w którym istotne miejsce zajmuje także kontrola aktów administracyjnych przez sądy powszechne”¹²⁶³. W związku z tym sądy powszechne mogły orzekać o zgodności z ustawą aktów administracyjnych w przypadkach wyraźnie określonych w ustawach. Zaliczyć do nich należało m.in. ustawy:

1) o wyborach do rad narodowych, w której przewidziano możliwość zaskarżenia decyzji o wniesieniu poprawek do list wyborczych;

2) o osobach i rodzinie, na jej podstawie zaskarżano decyzje w zakresie prowadzenia akt stanu cywilnego;

3) o własności, na jej podstawie zaskarżano decyzje o wysokości odszkodowania;

4) o lokalnych podatkach i opłatach, na jej podstawie zaskarżano decyzje podatkowe dotyczące mienia społecznego¹²⁶⁴.

Ponadto na ogólny system kontroli administracji państwowej miała się składać: kontrola: wykonywana przez Komisję Kontroli Państwowej; wewnątrz-resortowa; wykonywana przez prokuraturę oraz wykonywana w systemie rad narodowych¹²⁶⁵. Dokonując charakterystyki bułgarskiego modelu zaskarżania decyzji administracyjnych do sądów powszechnych Janusz Łętowski w 1966 r. uznał, że „całe piśmiennictwo prawne BRL wypowiada się zgodnie za rozszerzeniem zakresu sądowej kontroli administracji, uważając ją za ważny czynnik umacniania praworządności w pracy organów administracji. W Bułgarii proponowane są i przygotowywane posunięcia zmierzające do znacznego pogłębienia praworządności socjalistycznej”¹²⁶⁶.

¹²⁶¹ Zob. Конституция на Народна република България (1947), tekst Konstytucji na stronie parlamentu bułgarskiego: <http://www.parliament.bg/bg/18>, dostęp: 18.08.2019 r.

¹²⁶² Zob. H. Starczewski, *Kontrola prokuratorska w Bułgarskiej Republice Ludowej*, PiP 1962, z. 1962, s. 694.

¹²⁶³ I. Dermendżijew, *Udział sądów powszechnych w kontroli administracji w BRL*, PiP 1963, z. 8-9, s. 311.

¹²⁶⁴ Ibidem.

¹²⁶⁵ Ibidem, s. 313.

¹²⁶⁶ J. Łętowski, *Bulgaria. Sądowa kontrola administracji*, PiŻ 1966, nr 1, s. 6.

Sądownictwo administracyjne zostało wprowadzone w Bułgarskiej Republice Ludowej na podstawie ustawy o postępowaniu administracyjnym z dnia 7 lipca 1970 r.¹²⁶⁷ Ustawa składała się z 75 artykułów. Drugi rozdział ustawy zawierał normy prawne regulujące kwestie procedury wydania indywidualnego aktu administracyjnego, a rozdział trzeci normy prawne dotyczące odwołania się od takiego aktu do organu administracji państwowej oraz ewentualnego zaskarżenia go do sądu (art. 24 – 59 ustawy). Sądownictwo administracyjne zostało oparte na klauzuli generalnej z tym, że zostały wyłączone spod sądowej kontroli administracji sprawy: związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju, akty Komitetu Kontroli Państwowej i „akty związane z wartościami dewizowymi i kontrolą dewizową”¹²⁶⁸. Kontrola dotyczyła wyłącznie zgodności wydanych aktów administracyjnych z prawem, a skarga na niesłuszność decyzji została wyłączona. Jednakże sąd w przypadku uchylenia decyzji administracyjnej mógł udzielać wiążących wskazówek z zakresie wykładni prawa, w kwestiach objętych zaskarżoną decyzją¹²⁶⁹.

Wprowadzone w Bułgarii ustawą z 1970 r. sądownictwo administracyjne zapewniało ochronę przed dwoma typami naruszeń: przed sprzeczną z prawem decyzją administracyjną oraz bezprawną odmową wydania żądanej decyzji lub dokumentu¹²⁷⁰. Właściwe do realizacji kontroli aktów administracyjnych były sądy wojewódzkie, a w sprawach aktów wydanych przez ministrów, kierowników innych organów centralnych oraz prezydów wojewódzkich rad narodowych, właściwym miał być Sąd Najwyższy¹²⁷¹. Skargę do sądu administracyjnego mogła wnieść strona po wyczerpaniu instancji administracyjnych lub prokurator, który składał tzw. protest. Wejście w życie ustawy z 1970 r. o postępowaniu administracyjnym stanowiło realizację norm konstytucyjnych Bułgarskiej Republiki Ludowej, które przewidywały sądową kontrolę administracji¹²⁷². Zwracał na to uwagę J. Starościak, który stwierdził, że wprowadzenie sądowej kontroli administracji „uznane zostało za sukces postępowego nurtu socjalistycznej myśli prawników bułgarskich, a wprowadzone rozwiązanie jednogłośnie uznane zostało za jedynie słuszny sposób realizacji sformułowanej

¹²⁶⁷ Bułgarska ustawa z 1970 r.: *Закон за административното производство от 1970 г.* („Държавен вестник”, брой 53 от 7.VII 1970); J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne i sądowa kontrola aktów administracyjnych w Bułgarii*, PiP 1970, z. 12, s. 964.

¹²⁶⁸ Ibidem, s. 968; M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod. red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 69.

¹²⁶⁹ Ibidem, s. 70.

¹²⁷⁰ Ż. Stalew, *Sądownictwo administracyjne w Bułgarskiej Republice Ludowej*, PiP 1975, z. 5, s. 42.

¹²⁷¹ J. Łętowski, *Postępowanie administracyjne i sądowa kontrola aktów administracyjnych w Bułgarii*, PiP 1970, z. 12, s. 968.

¹²⁷² M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego PRL*, [w:] *Studia Konstytucyjne. Regulacja organów ochrony prawnej w nowej konstytucji*, T. 5, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1989, s. 94.

już przez Engelsa i podtrzymanej przez Lenina tezy, iż warunkiem zapewnienia legalności działania wszelkich organów jest oddanie oceny sporu o prawo w ręce organów niezainteresowanych w sporze względnie niezawisłych¹²⁷³. Ponadto uznał on, że wprowadzenie sądownictwa administracyjnego było motywowane względami praktyki, a dokładnie chęci zapobiegnięcia naruszeniom prawa¹²⁷⁴. W zakresie zmian konstytucyjnych w Bułgarii dokonanych w 1971 r., wskazać jeszcze należy na fakt, że w miejsce Prezydium Zgromadzenia Ludowego, powołano Radę Państwa Zgromadzenia Ludowego, która miała wyrażać „ideę zespolenia działalności ustawodawczej państwa z działalnością wykonawczo-zarządzającą”¹²⁷⁵. Jedną z kompetencji Rady Państwa było uprawnienie do uchylania sprzecznych z prawem lub nieprawidłowych aktów Rady Ministrów, kierowników ministerstw oraz innych urzędów¹²⁷⁶. Według komentowanych regulacji konstytucyjnych Bułgarii, Rada Państwa stanowiła naczelny, stale działający organ władzy państwowej, równocześnie stanowiący organ Zgromadzenia Ludowego Bułgarii¹²⁷⁷.

Jak zauważył bułgarski badacz Żiwko Stalew: „W porównaniu z kontrolą resortową administracji, ochrona, którą zapewnia sądownictwo administracyjne jest bardziej skuteczna.”¹²⁷⁸ Według niego miało to wynikać z tego, że sąd podlegał wyłącznie ustawie i był w stanie uchylać decyzje administracyjne wydane „w oparciu o niezgodny z ustawą akt normatywny ministra lub Rady Ministrów”¹²⁷⁹. Ż. Stalew dodawał, że „sądownictwo administracyjne nie jest obce socjalistycznej strukturze państwowej”¹²⁸⁰. W 1979 r. uchwalono nową ustawę o postępowaniu administracyjnym, której celem było udoskonalenie trybu zaskarżania i egzekwowania indywidualnych aktów administracyjnych, przewidzianego w ustawie z 1970 r.¹²⁸¹ W zakresie zmian uproszczono m.in. sposób wydawania aktów administracyjnych, a także umożliwiono wniesienie skargi do sądu, gdy został wyczerpany tryb administracyjny, jak i po upływie terminu do wniesienia odwołania w tym trybie¹²⁸².

3.2.3 Czechosłowacja

¹²⁷³ J. Starościak, *Zagadnienia teorii prawa administracyjnego*, PiP 1971, z. 3-4, s. 512.

¹²⁷⁴ Ibidem.

¹²⁷⁵ W. Wałkanow, *Rada Państwa Ludowej Republiki Bułgarii w systemie organów państwowych*, PiP 1972, z. 7, s. 47.

¹²⁷⁶ Ibidem, s. 51.

¹²⁷⁷ B. Spasow, *Działalność Rady Państwa Ludowej Republiki Bułgarii*, PiP 1977, z. 12, s. 26; T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 136-137.

¹²⁷⁸ Ż. Stalew, *Sądownictwo administracyjne w Bułgarskiej Republice Ludowej*, PiP 1975, z. 5, s. 41.

¹²⁷⁹ Ibidem.

¹²⁸⁰ Ibidem, s. 42.

¹²⁸¹ Zob. K. Łazarow, *Uprawnienia sądu w świetle nowej bułgarskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1982, z. 1-2, s. 29.

¹²⁸² Ibidem.

W Czechosłowacji przed wybuchem drugiej wojny światowej funkcjonował Najwyższy Sąd Administracyjny, który został zlikwidowany w 1952 r.¹²⁸³ W związku z tym kontrola działalności organów administracji państwowej była wykonywana przez prokuraturę¹²⁸⁴. W dniu 1 stycznia 1969 r. weszła w życie ustawa konstytucyjna o czechosłowackiej federacji (nr 143/1968), która zmieniła dotychczasowy ustrój unitarny tego państwa na federację dwóch narodów – Czechów i Słowaków¹²⁸⁵. Na mocy ustawy konstytucyjnej nr 155/1969, która znowelizowała rozdział numer osiem z konstytucji z 1960 r., zostały uporządkowane zasady funkcjonowania sądownictwa i prokuratury w związku z federalizacją¹²⁸⁶. Zgodnie z regulacjami ustaw konstytucyjnych, wyodrębniono sądy republik oraz sądy federalne: Sąd Najwyższy Czechosłowacji oraz sądy wojskowe¹²⁸⁷. Zgodnie z regulacjami, które zawarte zostały w ustawie nr 155/1969, sądy mogły badać decyzję organów administracji państwowej z punktu widzenia legalności w zakresie jaki przewidziany został w ustawie, która miała zostać wydana przez Zgromadzenie Federalne¹²⁸⁸. W praktyce obejmował on skargi na m.in.:

1) decyzje komitetu narodowego, oddalające wnioski o wniesienie poprawki do spisu wyborców;

2) decyzje komitetu narodowego w kwestii dopuszczalności umieszczenia chorego w stacjonarnym zakładzie dla psychicznie chorych;

3) niektóre decyzje Okręgowego Zarządu Ubezpieczeń Społecznych;

4) decyzje organów zabezpieczenia społecznego i komitetu narodowego, jako ustawowego organu apelacyjnego w sprawach zabezpieczenia społecznego¹²⁸⁹.

Struktura sądownictwa, w obydwu republikach, składała się z: sądów powiatowych, jako z zasady sądów I instancji; sądów krajowych, z zasady II instancji, oraz Sądów Najwyższych danej republiki¹²⁹⁰. W związku z tą reformą, jak zauważył L. Garlicki, „niezmienione pozostały oczywiście podstawowe zasady charakteryzujące socjalistyczny

¹²⁸³ J. Wysokaj, *Sądowa kontrola działalności organów administracji państwowej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, PiP 1982, z. 3-4, s. 31.

¹²⁸⁴ Ibidem, s. 32.

¹²⁸⁵ O. Plundr, *Zmiany w organizacji sądów i prokuratury w Czechosłowacji*, PiP 1972, z. 2, s. 53.

¹²⁸⁶ Ibidem, s. 54.

¹²⁸⁷ Ibidem, s. 58.

¹²⁸⁸ Ibidem.

¹²⁸⁹ J. Wysokaj, *Sądowa kontrola działalności organów administracji państwowej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, PiP 1982, z. 3-4, s. 34-35.

¹²⁹⁰ L. Garlicki, *Czechosłowacja. Nowy ustrój sądów*, GSiP 1970, nr 13, s. 8.

wymiar sprawiedliwości – wybieralność sędziów, udział ławników w postępowaniu, nadzoru Sądu Najwyższego nad orzecnictwem wszystkich sądów”¹²⁹¹. W 1970 r. przyjęto ustawę „O organizacji sądów i wyborach sędziów”¹²⁹². Zgodnie z tą regulacją, wymiar sprawiedliwości Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej sprawowany był przez sądy Czeskiej Republiki Socjalistycznej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej. Sądami ogólnopaństwowymi (federalnymi) były: Sąd Najwyższy Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, Wyższy Sąd Wojskowy i okręgowe sądy wojskowe¹²⁹³. Sądami republikańskimi były: Sąd Najwyższy Czeskiej Republiki Socjalistycznej, Sąd Najwyższy Słowackiej Republiki Socjalistycznej, sądy krajowe i rejonowe. W Pradze funkcje sądu obwodowego spełniał sąd miejski, a funkcje sądów rejonowych, sądy okręgowe¹²⁹⁴. W Bratysławie i Brnie sądy miejskie spełniały funkcje sądów rejonowych¹²⁹⁵. Sędziów zawodowych wybierano na 10 lat, w tym odwoływano, przez odpowiednie rady narodowe, z tym, że sędziów sądów federalnych wybierało Zgromadzenie Federalne¹²⁹⁶.

Czechosłowacja była pierwszym państwem z tzw. bloku socjalistycznego, które dokonało po drugiej wojnie światowej kodyfikacji postępowania administracyjnego¹²⁹⁷. Zastąpiła ona przedwojenną regulację w tym zakresie, a mianowicie rozporządzenie rządowe z 1928 r. o postępowaniu w sprawach należących do kompetencji politycznych urzędów¹²⁹⁸. Jak zauważył J. Starościak, czechosłowackie rozporządzenie z 1955 r.¹²⁹⁹, które regulowało „postępowanie w sprawach administracyjnych” posiadało trzy główne właściwości, które mogły być wykorzystane również w Polsce w celu zastąpienia przepisów o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. Były to mianowicie: powiązanie przepisów o postępowaniu administracyjnym z regulacjami dotyczącymi ustroju rad terenowych¹³⁰⁰; obowiązek stosowania rozporządzenia przez wszystkie organy administracyjne wydające decyzje

¹²⁹¹ Ibidem.

¹²⁹² *Ustrój sądowy CSRS*, GSIP 1972, nr 18, s. 8

¹²⁹³ Ibidem.

¹²⁹⁴ Ibidem.

¹²⁹⁵ Ibidem.

¹²⁹⁶ Ibidem.

¹²⁹⁷ J. Starościak, *Założenia kodyfikacji postępowania administracyjnego w Czechosłowacji*, NP 1956, nr 1, s. 70.

¹²⁹⁸ Rozporządzenie to wzorowane było na austriackim prawie o postępowaniu administracyjnym z 1925 r. Zob. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu administracyjnym w Czechosłowacji*, PiP 1962, z. 8-9, s. 395; J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 19. Tekst rozporządzenia rządowego z dnia 19 stycznia 1928 r.: *Vládní nařízení o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení)*, 8/1928 Sbirka zákonů Republiky Československé.

¹²⁹⁹ Tekst rozporządzenia w języku czeskim: *Nařízení o řízení ve věcech správních*, 20/1955 Sbirka zákonů Republiky Československé.

¹³⁰⁰ Czechosłowackie rozporządzenie rządowe z 1955 r. stanowiło akt wykonawczy do ustawy o radach narodowych z 1954 r. Tekst czechosłowackiej ustawy o radach narodowych z 1954 r.: *Zákon o národních výborech*, 13/1954 Sbirka zákonů Republiky Československé.

administracyjne (co do zasady) oraz szeroki zakres kodyfikacji¹³⁰¹. Charakteryzując czechosłowackie rozporządzenie z 1955 r. J. Starościak napisał również, że „Do najtrudniejszych zagadnień postępowania należało i również dziś należy zagadnienie zmiany prawomocnej decyzji administracyjnej”¹³⁰². Trudność ta miała wynikać z problemu dotyczącego jak zapewnić stabilność decyzji administracyjnej, która stanowiła ważny element tzw. praworządności ludowej, z możliwością „zmiany każdej decyzji sprzecznej z prawem i układem zmieniających się stosunków ekonomicznych i politycznych”¹³⁰³. Uznać należy, że uwaga ta stanowiła nawiązanie do tego, że bez niezależnej kontroli administracji trudno było rozwiązać dylemat usuwania z systemu prawnego, wydanych niezgodnie z prawem decyzji administracyjnych.

Rozporządzenie z 1955 r. zastąpiło rozporządzenie z dnia 24 czerwca 1960 r.¹³⁰⁴. Rozporządzenie z 1960 r. podobnie jak jego poprzednik stanowiło akt wykonawczy do ustawy o radach narodowych. Z. Leoński napisał, że zawierało ono tylko 36 paragrafów, co służyć miało odformalizowaniu procedury¹³⁰⁵. Nowa kodyfikacja spotkała się jednak z krytyką. Zwracano uwagę m.in. na brak włączenia do niej instytucji skarg i wniosków, postępowania karno-administracyjnego, krytykowano wprowadzenie „poziomego” trybu odwołania¹³⁰⁶, a także postulowano konieczność wprowadzenia sądowej kontroli nad administracją¹³⁰⁷. Dlatego też w 1967 r. zdecydowano się uchwalić ustawę o postępowaniu administracyjnym, zawierającą przepisy o postępowaniu wykonawczym w administracji¹³⁰⁸. W związku z tym Z. Leoński uznał, że powojenne kodyfikacje postępowania administracyjnego w Polsce i Czechosłowacji podobne są w zakresie realizacji założeń prawa socjalistycznego takich jak: wychowawcze oddziaływanie, „dążenie do przestrzegania prawa

¹³⁰¹ J. Starościak, *Założenia kodyfikacji postępowania administracyjnego w Czechosłowacji*, NP 1956, nr 1, s. 70-71. W charakterystyce rozporządzenia J. Starościak zwracał również uwagę na jego związki z ustrojem socjalistycznym państwa. Uznał on, że jego myślą przewodnią było założenie, żeby w drodze postępowania „pogłębiać związki z masami” jak i „wychowywać masy pracujące”.

¹³⁰² Ibidem, s. 72.

¹³⁰³ Ibidem.

¹³⁰⁴ Tekst rozporządzenia rządowego w języku czechosłowackim: Nařízení o správním řízení, 91/1960 Sbirka zákonů Republiky Československé.

¹³⁰⁵ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu administracyjnym w Czechosłowacji*, PiP 1962, z. 8-9, s. 397.

¹³⁰⁶ „Poziomy” tryb odwołania polegał na tym, że odwołania od decyzji organu administracji rozpatrywała specjalna „społeczna komisja rady”, która działała przy tej radzie, a nie organ wyższego rzędu. Rozwiązanie to miało wzmocnić kontrolę społeczną oraz samodzielność organów administracji niższych szczebli. Zob. J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 243-244.

¹³⁰⁷ J. Jendroška, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 23.

¹³⁰⁸ Ibidem, s. 23-24.

jako takiego, a nie tylko praw dobrze nabytych przez obywatela itp.”, uwzględnienie kontroli prokuratorskiej¹³⁰⁹.

3.2.4 Jugosławia

Sądownictwo administracyjne w Jugosławii po drugiej wojnie światowej powołano na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1952 r.¹³¹⁰ Zgodnie z tym aktem prawnym sądową kontrolę administracji wykonywały specjalne wydziały sporno-administracyjne w ramach sądów powszechnych¹³¹¹. Ich kompetencja opierała się na klauzuli generalnej, która była uzupełniona enumeracyjnym katalogiem spraw, których nie można było zaskarżyć do sądu administracyjnego (m.in. sprawy dyscyplinarne, wykroczenia, arbitrażowe)¹³¹². Od początku ich powołania cieszyły się one dużą popularnością. Według danych zaprezentowanych przez J. Starościaka w 1957 r., sąd republikański w Zagrzebiu miał rozpatrzyć 4 900 spraw, wynikających ze skarg na decyzje administracyjne¹³¹³.

Jeśli chodzi o jugosłowiańskie prawo konstytucyjne, najpełniej zagadnienie sądowej kontroli decyzji administracyjnych wyraziła ustawa zasadnicza tego państwa z 1974 r. Zgodnie z art. 216 Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, która weszła w życie w dniu 21 lutego 1974 r., o legalności prawomocnych aktów indywidualnych, rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli, podejmowanych przez organy państwowe lub organizacje i wspólnoty samorządowe wykonujące funkcje publiczne, orzekał sąd w sporze administracyjnym, jeżeli w określonych przypadkach ustawa nie przewidywała innej ochrony sądowej¹³¹⁴. W drugiej części tego artykułu określono, że „tylko ustawą, wyjątkowo, w określonych rodzajach spraw administracyjnych można wykluczyć spór administracyjny”¹³¹⁵. Norma powyższa została zamieszczona w rozdziale IV Konstytucji Jugosławii z 1974 r., który brzmiał „Konstytucyjność i praworządność”. Poza tym, zgodnie z art. 205 ustawy zasadniczej, „czuwanie nad przestrzeganiem konstytucyjności i praworządności” miało stanowić obowiązek sądów, organów wspólnot społeczno-

¹³⁰⁹ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu administracyjnym w Czechosłowacji*, PiP 1962, z. 8-9, s. 402.

¹³¹⁰ J. Starościak, *Sądy administracyjne w Jugosławii*, PiŻ 1957, nr 14, s. 7.

¹³¹¹ Jednakże wydziały takie zostały utworzone wyłącznie w ramach sądów republikańskich, sądach posiadających uprawnienia z sądami republikańskimi oraz w ramach Najwyższego Sądu Związkowego.

¹³¹² W. Łyszczak, *Zarys jugosłowiańskiego systemu sądownictwa administracyjnego*, NP 1957, nr 12, s. 97- 98.

¹³¹³ J. Starościak, *Sądy administracyjne w Jugosławii*, PiŻ 1957, nr 14, s. 7. Z tego ok. 1600 stanowiły sprawy rentowo- socjalne, ok. 1400 sprawy mieszkaniowe, ok. 900 sprawy podatkowe, ok. 500 sprawy ze stosunków pracy, a ok. 130 sprawy oparte o prawo wywłaszczeniowe i nacjonalizacyjne.

¹³¹⁴ *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, przełożył i wstępem opatrzył J. Ciemniwski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 148.

¹³¹⁵ Ibidem.

politycznych, organizacji pracy zespolonej oraz osób, które sprawują samorządowe, publiczne oraz inne funkcje społeczne¹³¹⁶. W rozdziale V pt. „Sądy i Prokuratura” określono w art. 217, że „funkcje sądowe, w jednolitym systemie władzy i samorządu klasy robotniczej i wszystkich ludzi pracy, sprawują sądy powszechne jako organy władzy państwowej oraz sądy samorządowe”¹³¹⁷. Art. 218 zawierał normę, która tworzyła obowiązek dla sądów do ochrony wolności i praw obywateli oraz do zapewnienia konstytucyjności i praworządności¹³¹⁸. M. Rybicki napisał, że jugosłowiańska doktryna polityczna według tamtejszych teoretyków określana była jako tzw. „demokracja samorządowa” lub „socjalizm samorządowy”¹³¹⁹.

3.2.5 Rumunia

Sądownictwo administracyjne w Rumunii po drugiej wojnie światowej zostało zlikwidowane w 1948 r.¹³²⁰, a ustawy zasadnicze z 1948 r. oraz z 1952 r. nie zawierały regulacji dotyczących sądowej kontroli decyzji administracyjnych¹³²¹. Sądy mogły kontrolować jedynie legalność niektórych aktów administracyjnych, określonych w ustawach szczegółowych¹³²². Od drugiej połowy lat 60. XX w. w Rumuńskiej Republice Socjalistycznej rozpoczęła się aktywna dyskusja, dotycząca problemów umocnienia zasad praworządności oraz wzmocnienia praw i wolności obywatelskich¹³²³. Zgodnie z art. 34 nowo uchwalonej wówczas Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z dnia 21 sierpnia 1965 r.: „Poręcza się prawo składania wniosków. Organy państwowe obowiązane są załatwiać wnioski obywateli, dotyczące spraw i interesów osobistych i społecznych”¹³²⁴. Konkretyzacją tej normy stało się przyjęcie Dekretu o organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania podań, skarg, zażaleń i wniosków obywateli z 24 czerwca 1966 r.¹³²⁵. Zgodnie z

¹³¹⁶ Ibidem, s. 145.

¹³¹⁷ Ibidem, s. 148.

¹³¹⁸ Ibidem.

¹³¹⁹ M. Rybicki, *Rady pojednawcze w Jugosławii (Ze studiów nad sądownictwem społecznym w krajach socjalistycznych)*, PiP 1973, z. 2, s. 37.

¹³²⁰ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 82.

¹³²¹ Ibidem.

¹³²² Ibidem. Były to sprawy z zakresu: wyborów (sprzeciw od decyzji komitetu wykonawczego rady narodowej dotyczącej wpisu, opuszczenia lub skreślenia z listy wyborców), akt stanu cywilnego (skarga przeciw orzeczeniu odmawiającemu wykonania aktu notarialnego), czy prawa wynalazczego (odwołanie kasacyjne przeciw decyzjom komisji rozstrzygających spory dotyczące wynalazków).

¹³²³ Rumunia. *Nowa ustawa o ustroju sądów*, GSiP 1970, nr 9, s. 8; I. Vintu, *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w Socjalistycznej Republice Rumunii*, PiP 1968, z. 2, s. 226-228.

¹³²⁴ *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, tłum. S. Gebethner, wstępem opatrzyli: W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 78.

¹³²⁵ *Dekret nr 534 o organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania podań, skarg, zażaleń i wniosków obywateli z 24 czerwca 1966 r.*, [w:] *Instytucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych. Teksty wybrane. Część IV. Sądowa kontrola administracji. Bułgaria, Rumunia, Węgry*, Warszawa 1971, s. 40.

art. 1 dekretu, zagwarantowane konstytucyjnie, prawo obywateli do składania skarg miało być wykonywane przez „skierowanie podań, skarg, zażaleń i wniosków do organów władzy państwowej, do organów administracji, do organów sądownictwa i prokuratury, do instytucji, przedsiębiorstw i do jakichkolwiek innych organizacji gospodarczych”¹³²⁶. Dekret określił również procedurę przyjmowania podań, skarg, zażaleń i wniosków, terminy ich rozpatrzenia, organy właściwe do rozpatrzenia oraz zawierał ramowe normy w zakresie wewnętrznych procedur ich rozpatrywania.

Natomiast art. 35¹³²⁷ oraz art. 96 ust. 2 i 3¹³²⁸ Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii wprowadziły do ustroju sądową kontrolę administracji¹³²⁹. Realizację tych norm była ustawa z dnia 26 lipca 1967 r. o rozpoznawaniu przez sądy skarg osób, których prawa zostały naruszone przez decyzje administracyjne wydane z naruszeniem prawa¹³³⁰. Zgodnie z art. 1 ustawy, osoba, której prawo zostało naruszone przez decyzję administracyjną wydaną z naruszeniem prawa, mogła żądać „od sądu uchylecia takiej decyzji lub zobowiązania zaskarżonego organu do podjęcia odpowiednich środków w celu usunięcia naruszenia jej prawa, jak również naprawienia szkody”¹³³¹. Za wydanie decyzji z naruszeniem prawa uznawało się również odmowę wydania decyzji oraz brak wydania decyzji w przewidzianym przez prawo terminie. Skargę na decyzję administracyjną, po wyczerpaniu instancji w postępowaniu administracyjnym, należało wnieść do sądu powszechnego. Cytowana ustawa, w zakresie postępowania odwoławczego przed organem administracji jak i w zakresie skarg przed sądami powszechnymi, stanowiła *lex specialis* w stosunku do rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego. Ustawa nie przewidywała utworzenia specjalnych sądów

¹³²⁶ Ibidem.

¹³²⁷ Art. 35 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r. brzmiał: „Kto wskutek bezprawnego aktu organu państwowego doznał uszczerbku w swoim prawie, może na zasadach określonych ustawą domagać się od właściwych organów uchylecia tego aktu i wynagrodzenia szkody”. Tekst: *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, tłum. Stanisław Gebethner, wstępem opatrzyli: W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 78.

¹³²⁸ Art. 96 ust. 2 i 3 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r. brzmiał: „W przypadkach przewidzianych przez ustawę sądy sprawują kontrolę nad orzeczeniami organów administracyjnych i społecznych posiadających prawo orzekania”.

Sądy orzekają o roszczeniach osób, których prawa zostały naruszone przez akty administracyjne, a w przypadkach określonych ustawą mogą stanowić o legalności tych aktów”. Tekst: *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, tłum. Stanisław Gebethner, wstępem opatrzyli: W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 113.

¹³²⁹ Zob. I. Vintu, *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w Socjalistycznej Republice Rumunii*, PiP 1968, z. 2, s. 228; R. Orzechowski, *Sądowa kontrola aktów administracyjnych w krajach socjalistycznych*, PiŻ 1972, nr 9, s. 4.

¹³³⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1967 r. o rozpoznawaniu przez sądy skarg osób, których prawa zostały naruszone przez decyzje administracyjne wydane z naruszeniem prawa, [w:] *Instytucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych. Teksty wybrane. Cześć IV. Sądowa kontrola administracji. Bułgaria, Rumunia, Węgry*, Warszawa 1971, s. 46.

¹³³¹ Ibidem.

administracyjnych. Skargę rozpatrywał sąd właściwy ze względu na zamieszkanie osoby skarżącej:

1) sąd ludowy (powiatowy) w przypadku, gdy skarga dotyczyła decyzji wydanej przez lokalny organ administracji państwowej lub instytucję podporządkowaną temu organowi;

2) sąd regionalny (wojewódzki) lub Sąd Stolicy Socjalistycznej Republiki Rumunii, w przypadku gdy skarga dotyczyła aktu wydanego przez ministerstwo lub inny centralny organ administracji państwowej, czy też przez instytucję podporządkowaną jednemu z tych organów.

Ciekawą konstrukcją prawną, w zakresie kontroli zgodności z ustawą aktu normatywnego na podstawie, którego wydano decyzję administracyjną, zawierał art. 8 ustawy. Zgodnie z nim, jeżeli sąd ustalił, że „dyspozycje aktu administracyjnego, na podstawie których została wydana zaskarżona decyzja, są niezgodne z ustawą, przesyła odpis prawomocnego postanowienia lokalnemu organowi administracji, ministerstwu lub innemu organowi centralnemu administracji, który wydał przedmiotowy akt normatywny”¹³³². Organ, który otrzymał odpis, mógł w ciągu 15 dni nanieść poprawki w wydanym przez siebie akcie lub jeżeli uznał, że jest on zgodny z prawem, przedstawić to stanowisko organowi nadrzędnemu.

Warto zaznaczyć, że do nowych ustaw należało dostosować regulacje dotyczące kompetencji i struktury sądownictwa. Wyrazem tego było przyjęcie nowej ustawy o ustroju sądów z grudnia 1968 r.¹³³³ Nowa regulacja przewidywała, że w przypadkach określonych w ustawach, sądy uprawnione są do kontroli decyzji organów administracyjnych lub społecznych, „a także do rozpatrywania odwołań obywateli w związku z naruszeniem ich praw przez niezgodne z prawem akty administracyjne”¹³³⁴. Na podstawie ustawy wymiar sprawiedliwości w Rumuni sprawowały: sądy miejscowe, sądy powiatowe (w tym sąd miejski dla Bukaresztu), sądy formacji wojskowych, terytorialne sądy wojskowe i Sąd Najwyższy¹³³⁵. Podobnie jak w przypadku Jugosławii i Bułgarii, ustawodawca rumuński zdecydował się na oparcie sądowej kontroli decyzji administracyjnych na klauzuli generalnej,

¹³³² Ibidem, s. 49.

¹³³³ Rumunia. Nowa ustawa o ustroju sądów, GSIP 1970, nr 9, s. 8.

¹³³⁴ Ibidem.

¹³³⁵ Ibidem.

z jednoczesnym wskazaniem określonych wyłączeń¹³³⁶. Jednym z takich wyłączeń była płaszczyzna obciążeń podatkowych. Art. 17 rumuńskiej ustawy z 1967 r. zakładał, że „wnioski dotyczące ustalania i obniżania podatków, opłat i świadczeń ubezpieczeniowych wynikających z prawa oraz grzywien przewidzianych w ustawach o podatkach i opłatach rozstrzygane są przez organa określone w ustawie szczególnej i w sposób przewidziany przez tę ustawę”.

Rumuńscy prawnicy Mircea Anghene i Mirceas Stoica, w związku z sądową kontrolą administracji w Rumunii, zwrócili uwagę na różnice między sądownictwem administracyjnym w państwie socjalistycznym i burżuazyjnym. Stwierdzili oni, że w Rumunii, zgodnie z tzw. zasadą jedności władzy państwowej, najwyższym organem władzy państwowej było Wielkie Zgromadzenie Narodowe, któremu podporządkowane były wszystkie inne organy państwowe¹³³⁷. W związku z tym sądy były uprawnione do kontrolowania legalności aktów administracyjnych tylko wtedy, gdy konstytucja lub ustawy przyznawały im to prawo. Według nich: „(...) prawo kontroli legalności aktów administracyjnych przyznane sądom nie ma nic wspólnego z władczą kontrolą organów państwowych, wynikającą z zasady podziału władzy, leżącej u podstaw sądownictwa administracyjnego w państwie burżuazyjnym”¹³³⁸.

3.2.6 Węgry

Tradycja sądownictwa administracyjnego państwa węgierskiego sięga czasów Austro-Węgier oraz okresu międzywojennego. W 1883 r. został powołany Królewski Sąd Finansowy, a w 1896 r. jednoinstancyjny Królewski Sąd Administracyjny¹³³⁹. Królewski Sąd Administracyjny objął swoją właściwością sprawy z zakresu prawa administracyjnego oraz finansowego¹³⁴⁰. Po drugiej wojnie światowej nastąpiła natomiast likwidacja sądownictwa administracyjnego¹³⁴¹. W związku z tym M. Wyrzykowski stwierdził, że „istniało bowiem przekonanie, iż w systemie demokracji socjalistycznej kontrola decyzji administracyjnych

¹³³⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod. red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 69.

¹³³⁷ M. Anghene, M. Stoica, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w Socjalistycznej Republice Rumunii*, PiP 1982, z. 5-6, s. 29.

¹³³⁸ Ibidem.

¹³³⁹ P. Darák, *Administrative justice in Europe. Report for Hungary*, http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/hungary/hungary_en.pdf, dostęp: 15.01. 2019 r.

¹³⁴⁰ *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, by Andras Patyi (Editor), Adam Rixer (Editor), Passau 2014, p. 219.

¹³⁴¹ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 83-84.

powinna być zapewniona raczej przez sądownictwo zwykłe, aniżeli przez organy specjalne do tego celu powołane”¹³⁴². Na podstawie ustawy nr 11 z 1949 r. rozwiązano Wyższy Sąd Administracyjny, który utworzony był w 1896 r. oraz tzw. sąd ds. własności działający od 1907 r.¹³⁴³

Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej z dnia 20 sierpnia 1949 r., w rozdziale VI pt. „Organizacja Sądownictwa, zawierała regulacje odnoszące się do tego jakie sądy miały sprawować w tym państwie wymiar sprawiedliwości”¹³⁴⁴. Nie wymieniała ona jednak żadnych regulacji, odnoszących się do zagadnienia sądowej kontroli administracji. Zgodnie z jej § 36 wymiar sprawiedliwości w WRL miały wykonywać: Sąd Najwyższy, sądy wyższe, sądy wojewódzkie i powiatowe. Poza tym, w drodze ustaw, mogły być utworzone sądy specjalne dla określonych rodzajów spraw. W dalszych regulacjach Konstytucji WRL z 1949 r. nie zostały określone jednak ściśle kompetencje sądów. W § 41 wskazano ogólnie, że sądy WRL: „karzą wrogów ludu pracującego, bronią i zabezpieczają ustrój państwowy, gospodarczy i społeczny oraz organy Demokracji Ludowej, bronią praw pracujących i wychowują pracujących w duchu przestrzegania norm współżycia socjalistycznego”¹³⁴⁵. Sąd Najwyższy WRL wykonywać miał z kolei ogólny nadzór nad działalnością i orzecznictwem wszystkich sądów. Mógł on także ustalać zasady i wydawać postanowienia, które miały charakter wiążący dla sądów.

Wynika z tego, że w konstytucji nie zawarto żadnych regulacji, które odnosiłyby się do sądowej kontroli administracji, a kontrolę nad wykonywaniem prawa miała sprawować prokuratura. Zgodnie bowiem z § 42 Konstytucji WRL: „Najwyższa kontrola nad wykonywaniem ustaw w Węgierskiej Republice Ludowej spoczywa na Prokuratorze Naczelnym”¹³⁴⁶. Prokurator Naczelnym był zobowiązany do kontrolowania czy „ministerstwa, urzędy, instytucje i organy podległe oraz inne organy miejscowe władzy państwowej jak również poszczególni obywatele przestrzegali przepisów ustawy”¹³⁴⁷. Nowelizacja Konstytucji WRL, która miała miejsce w 1972 r. zagadnienie sądownictwa uregulowała w

¹³⁴² Ibidem.

¹³⁴³ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 308.

¹³⁴⁴ *Nowe konstytucje państw europejskich. Cz. II. Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej oraz przemówienie M. Rakosi'ego o projekcie konstytucji*, Warszawa 1950, s. 50.

¹³⁴⁵ Ibidem, s. 49.

¹³⁴⁶ Ibidem.

¹³⁴⁷ Ibidem.

rozdziale V pt. „Ustrój Sądów”¹³⁴⁸. W zasadzie nie zmieniła ona radykalnie struktury sądownictwa określonej w akcie konstytucyjnym, ale w ogólnych zadaniach sądów WRL zwrócono uwagę, że zobowiązane są one m.in. do ochrony i zabezpieczenia praw oraz ustawowych interesów obywateli¹³⁴⁹.

Sądowa kontrola decyzji administracyjnych została wprowadzona na podstawie ustawy z 1957 r. o ogólnych zasadach postępowania administracyjnego¹³⁵⁰ oraz rozporządzenia z mocą ustawy Rady Prezydialnej Węgierskiej Republiki Ludowej numer 58 z 1957 r.¹³⁵¹ Zgodnie z § 55 pkt 1 ustawy z 1957 r. o ogólnych zasadach postępowania administracyjnego ustawa, rozporządzenie z mocą ustawy lub uchwała Rady Ministrów mogły zezwalać na zaskarżenie decyzji organu administracji państwowej, w drodze powództwa do sądu powszechnego¹³⁵², z powodu naruszenia prawa w dwóch przypadkach:

- 1) kiedy w postępowaniu administracyjnym odwołanie było wykluczone;
- 2) jeśli strona wyczerpała tok instancji administracyjnych, wykorzystując przysługujące jej odwołanie.

W związku z tym sądowa kontrola decyzji administracyjnych mogła być przewidziana w trzech rodzajach aktów normatywnych. Ustawa o ogólnych zasadach postępowania administracyjnego określała, że na jej podstawie możliwe było zaskarżenie decyzji w enumeratywnie wyliczonych sprawach. Były to sprawy z zakresu:

- 1) odmowy i wykreślenia wpisu do księgi metrykalnej, małżeństw i zgonów, względnie odmowę poprawki;
- 2) decyzji i zarządzenia nakazującego zajęcie mieszkania lub części mieszkania oraz decyzję odmawiającą zatwierdzenia zamiany mieszkania;
- 3) decyzji odrzucającej zwolnienie przedmiotów majątkowych, zajętych w trakcie postępowania administracyjnego lub trzymany w zajęciu;

¹³⁴⁸ *Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej*, przełożył B. Dąbrowski, pod. red. i wstęp A. Gwiżdża, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 54.

¹³⁴⁹ *Ibidem*, s. 55.

¹³⁵⁰ *Ustawa IV z roku 1957 o ogólnych zasadach postępowania administracji państwowej*, [w:] *Institucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych. Teksty wybrane. Część IV. Sądowa kontrola administracji. Bułgaria, Rumunia, Węgry*, Warszawa 1971, s. 53.

¹³⁵¹ *Rozporządzenie z mocą ustawy Rady Prezydialnej Węgierskiej Republiki Ludowej numer 58 z roku 1957*, [w:] *Institucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych. Teksty wybrane. Część IV. Sądowa kontrola administracji. Bułgaria, Rumunia, Węgry*, Warszawa 1971, s. 89.

¹³⁵² Zob. W. Dąbrowski, *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej*, PiP 1961, z. 10, s. 598.

4) decyzji lub zarządzenia nakazującego przejęcie na własność lub w użytkowanie ziemi albo innych przedmiotów majątkowych;

5) decyzji ustalającej zobowiązania podatkowe lub należności.

Co interesujące, Józef Halasz stwierdził, że działania w kierunku rozszerzenia kompetencji sądów w zakresie kontroli decyzji administracyjnych wywoływały opór administracji¹³⁵³. Dlatego też wyłączone spod kontroli zostały m.in. decyzje administracyjne wydane na podstawie regulacji wprowadzających reformę rolną. Niemniej jednak, jak zauważył Imre Ivancsics, do 1975 r. właściwość sądowej kontroli decyzji administracyjnej na Węgrzech rozszerzono o 12 grup aktów administracyjnych¹³⁵⁴. Powództwa należało natomiast wytaczać przeciwko organowi, który wydał decyzję administracyjną. Zgodnie z § 55 pkt 2 ustawa wskazywała, że „jeżeli przepisy prawne nie stanowią inaczej” sąd nie mógł zmieniać zaskarżanej decyzji organu administracji państwowej, lecz mógł ją unieważnić i zobowiązać załatwiający sprawę organ administracji państwowej do przeprowadzenia nowego postępowania.

3.2.7 Niemiecka Republika Demokratyczna

W praktyce ustrojowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej nie powołano sądownictwa administracyjnego, co było sprzeczne z pierwszą konstytucją tego państwa z dnia 7 października 1949 r.¹³⁵⁵ Art. 138 ustawy zasadniczej określił bowiem, że ochronę obywateli przed niezgodnymi z prawem środkami administracji miały sprawować tzw. przedstawicielstwa ludowe oraz sądy administracyjne¹³⁵⁶. Konstytucja NRD z 1949 r. określała również, że dla członków sądów administracyjnych miały obowiązywać te same zasady wyboru jak w przypadku sądów powszechnych. Strukturę i właściwość sądów administracyjnych miała regulować ustawa, której jednak nie przyjęto. Następna Konstytucja NRD z dnia 9 kwietnia 1968 r. nie zawierała już norm, odnoszących się do sądownictwa administracyjnego¹³⁵⁷. Do warunków zabezpieczenia praworządności zaliczono przede

¹³⁵³ J. Halasz, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych na Węgrzech w świetle prawa socjalistycznego*, PiP 1982, z. 9, s. 59.

¹³⁵⁴ I. Ivancsics, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych na Węgrzech*, PiP 1977, z. 2, s. 44.

¹³⁵⁵ K. Nowak, *Ustrój państwowy Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Katowice 1971, s. 204.

¹³⁵⁶ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, <http://www.verfassungen.de/ddr/verf49.htm>, dostęp: 19.08.2019 r.

¹³⁵⁷ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 9. April 1968, <http://www.verfassungen.de/ddr/verf68.htm>, dostęp: 19.09.2019 r.

wszystkim gwarancje materialne¹³⁵⁸, wynikające z ustroju socjalistycznego, oraz rozwój instytucji skarg i wniosków¹³⁵⁹. W związku z tym Heidrun Pohl stwierdził, że: „państwo socjalistyczne gwarantuje wszystkim swoim obywatelom wolności polityczne i prawa socjalne. Należy tu podkreślić, że tylko w warunkach ustroju socjalistycznego wymienione prawa przysługują obywatelom całkowicie realnie, a nie jedynie formalnie, dzięki czemu wszyscy obywatele mają pełną możliwość wszechstronnego rozwoju swojej osobowości”¹³⁶⁰.

3.3 Opinie nauki polskiej na temat powoływania sądownictwa administracyjnego w europejskich państwach socjalistycznych

Zmiany ustrojowe¹³⁶¹, w tym powołanie lub rozszerzanie mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych, w europejskich państwach socjalistycznych, były szeroko komentowane w nauce prawa PRL. Jak zauważył Jerzy Stembrowicz, nowe konstytucje państw socjalistycznych jak i ich nowelizacje były uważane za „wyraz i konsekwencja zbudowania podstaw socjalizmu oraz jako instrument mający pobudzać rozwój społeczny w kierunku utrwalenia i dalszego rozwijania ustroju socjalistycznego oraz przechodzenia do komunizmu”¹³⁶². Autor ten zwrócił uwagę, że jedną z cech nowych ustaw zasadniczych (oprócz NRD) jest konstytucyjne uregulowanie zasady kontroli administracji przez sądy, co miało stanowić przejaw troski o zapewnienie realnej gwarancji praworządności¹³⁶³. Kolejnym tego aspektem miało stanowić również powołanie sądownictwa konstytucyjnego¹³⁶⁴.

W ocenie Leszka Wiśniewskiego powołanie w tych państwach organów sądowych do badania zgodności z ustaw z konstytucją, a także zgodności decyzji administracyjnych z prawem, stanowiło gwarancję ujętych w ustawie zasadniczej praw i wolności¹³⁶⁵. Rozszerzenie tych gwarancji upatrywano w dążeniach do reform i zmian w obrębie ustroju socjalistycznego. W związku z tym Jan Jendroška uznał, że wprowadzenie bezpośredniej kontroli legalności decyzji administracyjnych w Bułgarii, Jugosławii, Rumunii i na Węgrzech

¹³⁵⁸ H. Pohl, *Skargi i wnioski obywateli*, [w:] *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1981, s. 166.

¹³⁵⁹ *Ibidem*, s. 183-184.

¹³⁶⁰ *Ibidem*, s. 166.

¹³⁶¹ A. Gwiżdż, *Główne kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego*, PiP 1971, z. 8-9, s. 244; N. Kołomejczyk, A. Koseski, *Europejskie państwa socjalistyczne 1960-1975*, Warszawa 1984, s. 421; L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL w na tle nowych konstytucji socjalistycznych*, PiP 1977, z. 12, s. 12

¹³⁶² J. Stembrowicz, *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1972, z. 5, s. 3.

¹³⁶³ *Ibidem*, s. 17.

¹³⁶⁴ *Ibidem*.

¹³⁶⁵ L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL w na tle nowych konstytucji socjalistycznych*, PiP 1977, z. 12, s. 23.

oznaczało realizację „leninowskiej koncepcji ochrony praworządności”¹³⁶⁶. J. Świątkiewicz dodał z kolei, że wprowadzenie sądowej kontroli administracji w tych państwach dowodzi jej „przydatności w państwach socjalistycznych”¹³⁶⁷. Leszek Wiśniewski stwierdził, że ustanowienie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych pozwoliło stworzyć „niezwykle doniosłą gwarancję praw i wolności obywatelskich” w tzw. państwach socjalistycznych¹³⁶⁸. Na ten sam aspekt zwracał uwagę Stanisław Włodyka, pisząc w 1975 r., że „w większości państw socjalistycznych istnieje sądowa kontrola działania administracji państwowej, przy zastosowaniu zresztą różnych systemów tej kontroli”¹³⁶⁹.

W 1977 r. Leszek Garlicki zauważył, że na ówczesnym etapie rozwoju państwa socjalistycznego zauważalna stała się tendencja poddawania sądowej kontroli orzecznictwa pozasądowych organów rozstrzygających, co dotyczyło głównie kontroli legalności decyzji administracyjnych¹³⁷⁰. Stwierdził on, że w przypadku kontroli decyzji administracyjnych w tzw. państwach socjalistycznych istniały dwa zasadnicze modele. Pierwszy z nich, który dotyczył Jugosławii (od 1952 r.), Rumunii (od 1967 r.) i Bułgarii (od 1971 r.), polegał na przyznaniu generalnej właściwości, do dokonywania kontroli decyzji administracyjnych, sądom, z wyłączeniem pewnych spraw przez ustawy¹³⁷¹. W drugim zaś modelu, sądowa kontrola miała charakter incydentalny, dotyczyło to spraw enumeratywnie wyliczonych w ustawie. Ostatni model występował na Węgrzech i w Czechosłowacji¹³⁷². W przypadku Polski, ZSRR i NRD mieliśmy, według L. Garlickiego, „jedynie szczegółowe upoważnienia w ustawach” do kontroli¹³⁷³.

Również Hanna Suchocka zwróciła uwagę, że „sądownictwo administracyjne należy do tych gwarancji praworządności, odnośnie do których występują dość istotne różnice między poszczególnymi europejskimi państwami socjalistycznymi. Sądownictwo administracyjne – w odróżnieniu np. od nadzoru ogólnego prokuratury – jest tą gwarancją,

¹³⁶⁶ J. Jendrośka, *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4, s. 1.

¹³⁶⁷ J. Świątkiewicz, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, PiP 1976, z. 8-9, s. 32.

¹³⁶⁸ L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL na tle nowych konstytucji socjalistycznych*, PiP 1977, z. 12, s. 23.

¹³⁶⁹ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 78.

¹³⁷⁰ L. Garlicki, *Sądy i inne organy rozstrzygające (Na tle rozwiązań europejskich państw socjalistycznych)*, PiP 1977, z. 6, s. 30.

¹³⁷¹ Ibidem, s. 23. Zob. J. Chwiałkowska, *Sądowa kontrola administracji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1971, z. 12, s. 956.

¹³⁷² L. Garlicki, *Sądy i inne organy rozstrzygające (Na tle rozwiązań europejskich państw socjalistycznych)*, PiP 1977, z. 6, s. 30.

¹³⁷³ Ibidem.

która nie ma charakteru powszechnego w państwach socjalistycznych”¹³⁷⁴. Jedną z przyczyn owego zróżnicowania miały być według H. Suchockiej spory teoretyczne w zakresie prawnoustrojowego kształtu sądownictwa administracyjnego¹³⁷⁵. Podobnie jak L. Garlicki, H. Suchocka uznała, że w przypadku: ZSRR, Albanii, NRD i Polski nadzór sądów w tych państwach nad administracją miał „charakter incydentalny i stąd też nie może stanowić tak skutecznego zabezpieczenia praworządności jak w tych państwach, w których stworzono odrębne sądownictwo administracyjne”¹³⁷⁶. Wynika z tego, że obywatel nie miał prawa złożenia skargi na decyzję administracyjną do sądu i pozostawała mu jedynie nieefektywna droga odwołania od decyzji w kontroli instancyjnej¹³⁷⁷. Opisane wyżej poglądy, dotyczące sądowej kontroli administracji w państwach bloku socjalistycznego, wygłaszane w latach 70. XX., miały służyć za argument na rzecz wprowadzenia określonych form kontroli administracji w PRL. Polska doktryna prawnicza dość wnikliwie analizowała regulacje poszczególnych państw, które zdecydowały się na poddanie decyzji administracyjnych sądowej kontroli administracji, akcentując przy tym kwestię zwiększenia ochrony praw obywateli.

¹³⁷⁴ H. Suchocka, *Konstytucyjne gwarancje praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1979, s. 86.

¹³⁷⁵ Ibidem.

¹³⁷⁶ Ibidem, s. 87-88.

¹³⁷⁷ Ibidem, s. 88.

Rozdział IV

Naczelnny Sąd Administracyjny w latach 1980-1989

4.1 Opinie na temat powstania NSA

Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego sądownictwa administracyjnego w 1980 r. nastąpiło w okresie dyskusji, która dotyczyła reformy systemu socjalistycznego w państwie polskim¹³⁷⁸. Warto zaznaczyć, że kształtowanie się bazy prawnej tego sądownictwa, początków jego praktyki oraz struktury organizacyjno-ustrojowej nastąpiło w okresie tzw. karnawału Solidarności w latach 1980-1981. Z pewnością ten okres liberalizacji systemu sprzyjał wejściu w życie reformy k.p.a. i początkom działalności NSA. Był on bowiem czasem „gorących dyskusji” o praworządności¹³⁷⁹. Jak zauważył Marian Rybicki, powołanie NSA było wpisane w okres, który należało określić jako „posierpniowy proces socjalistycznej odnowy”¹³⁸⁰. W tym przypadku można również uznać, że powstanie i rozpoczęcie działalności przez NSA w 1980 r. zgodne było z podstawowymi postulatami reform i zmian w państwie, które wysuwała „Solidarność”. Za przyczynę bowiem ówczesnego buntu społecznego uznawano m.in. nadużycia władzy¹³⁸¹, co stanowiło podstawę dyskusji dotyczącej praworządności. Stąd powstanie NSA jako sądu, który kontrolować miał legalność decyzji administracyjnych, wydawanych przez rozbudowany aparat administracyjny PRL, wpisywało się w ogólne postulaty zapewnienia realnej praworządności w państwie oraz polepszenia statusu prawnego obywateli. Uwaga ta wydaje się trafna, przy czym należy pamiętać, że reforma k.p.a., której efektem było powołanie NSA, miała swój punkt kulminacyjny na przełomie 1979-1980 r., czyli jeszcze przed przesileniem politycznym z lipca i sierpnia 1980 r., które wiązało się z chwilową liberalizacją systemu politycznego do grudnia 1981 r. Nie było to bez znaczenia w okresie zaostrzenia kursu, po wprowadzeniu stanu wojennego, kiedy to funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego zostało utrzymane, a NSA mógł wykonywać swoją ustawową działalność. Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w postaci NSA było bowiem korzystne dla władz PRL. W okresie 1980-1985 realizowały one, zgodnie z charakterystyką zawartą w „Raporcie o stanie prawa” z 1985 r., dwa cele, jeśli chodzi o zmiany w prawie i ustroju socjalistycznym PRL:

¹³⁷⁸ S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1981, z. 6, s. 3.

¹³⁷⁹ Zob. J. Kuisz, *O pojmowaniu praworządności w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1980-1981*, CPH, t. LX, z. 2, s. 334.

¹³⁸⁰ M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, z. 4, s. 20.

¹³⁸¹ A. Czarkowski, *Socjologiczne aspekty kryzysu władzy*, RPEiS 1982, z. 2, s. 186.

1) instrumentalne wspieranie przeobrażeń politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, ale zgodnie z ideami socjalizmu;

2) utrzymanie socjalistycznego charakteru państwa i socjalistycznego kierunku społeczeństwa¹³⁸².

W związku z tym NSA, jako gwarant praworządności i ochrony interesów społecznych oraz interesów obywateli, sprzyjał rozładowywaniu napięć, które wynikały z konfliktów między obywatelami a administracją, oraz służył podnoszeniu poziomu działania organów administracji państwowej¹³⁸³. W analizie uwarunkowań i przyczyn podjęcia politycznej decyzji o powołaniu NSA w 1980 r. należy zwrócić w pierwszej kolejności uwagę na kłopoty, niedomagania i problemy w funkcjonowaniu kontroli administracji PRL a także ogólnie na problemy administracji PRL. Według M. Wyrzykowskiego do czasu utworzenia NSA w 1980 r. „system kontroli i nadzoru nie stwarzał warunków optymalnej skuteczności korygowania nieprawidłowej działalności administracji”¹³⁸⁴. Wynikało to jego zdaniem z następujących powodów:

1) układ tzw. samokontroli w łonie administracji nie tworzył gwarancji obiektywności, zwłaszcza w relacji organ administracji – obywatel;

2) chaosu w prawodawstwie administracyjnym, który był spowodowany „nadmiarem prawa”, czego przykładem było tzw. prawo powielaczowe, czyli stosowanie wobec obywateli (mimo zakazu) niepublikowanych zarządzeń, instrukcji, okólników oraz innych rodzajów aktów prawnych o charakterze wewnętrznym;

3) niskiej jakości prawa (m.in. brak jasności, zrozumiałości, wewnętrznej spójności, częste luki);

¹³⁸² *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985, s. 6.

¹³⁸³ Ibidem, s. 13. W tym kontekście, w raporcie, stwierdzono, że: „Ułatwia on (NSA- Autor) nie tylko rozładowanie różnych konfliktów i napięć, powstających na tle odmiennych ocen, dokonywanych w konkretnych sprawach przez obywateli i organy administracji, ale służy także podnoszeniu poziomu działania organów administracji państwowej”. Podobnie warunki, w jakich powstał NSA, opisał J. Świątkiewicz, który stwierdził, że: „Ówczesny układ polityczny był wszakże skłonny do określonych ustępstw na rzecz społeczeństwa i świata prawniczego, za cenę równoczesnego uzyskania instytucji rozładowującej potencjalne napięcia społeczne w relacji: >>urząd-obywatel<< oraz przyczyniającej się do usprawnienia działania administracji państwowej”. Zob. J. Świątkiewicz, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 95.

¹³⁸⁴ Zob. M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 14.

4) reformy administracji z lat 1972-1974, która doprowadziła do zmniejszenia skuteczności nadzoru ministrów, w stosunku do terenowych organów administracji państwowej;

5) niskiego stopnia skuteczności kontroli zewnętrznej administracji, w postaci kontroli wykonywanej przez rady narodowe jak i kontroli prokuratorskiej;

6) niskiej skuteczności instytucji skarg i wniosków;

7) nieumiejętności wyważania interesu jednostki w przypadku konfliktu takiego dobra z tzw. dobrem publicznym („interesem społecznym”)¹³⁸⁵.

Poza tym, zdaniem M. Wyrzykowskiego, przyczynami, które miały wpływ na powstanie NSA, były:

1) motywacje polityczne, które spowodowane miały być faktem „pogrzebania uproszczonego poglądu o bezkonfliktowym charakterze istoty i rozwoju społeczeństwa socjalistycznego”. W wyniku tego uznano, że istnieje konieczność stworzenia mechanizmów rozstrzygania sporów na linii obywatel-organ administracji państwowej;

2) uznanie równorzędności racji obywatela, znajdujących podstawę w regulacjach prawnych, z racjami organów państwowych, realizujących na podstawie przepisów prawa określoną politykę administracyjną¹³⁸⁶;

3) uznanie konieczności rozwoju praw obywatelskich, wynikających z konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu oraz międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Polskę, np. aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Helsinkach w 1975 r.;

4) konieczność „uwierzytelnienia deklaracji politycznych dotyczących rozwoju demokracji socjalistycznej i praworządności”; wynikać to miało z dwóch przyczyn: powolnego rozwoju instytucjonalnych mechanizmów procedur demokratycznych oraz niepowodzeń w realizacji wielu zamierzeń politycznych i społeczno-gospodarczych lat 70.;

¹³⁸⁵ Ibidem, s. 14-16.

¹³⁸⁶ M. Wyrzykowski zauważył przy tym, że uznanie przez władze równorzędności racji obywatela i organu administracji w zakresie stworzenia mechanizmu kontroli legalności działań administracji przez niezależny, fachowy organ wymiaru sprawiedliwości stanowić może „dalszy krok w kierunku uznania prymatu prawa w działaniu aparatu państwa socjalistycznego”.

5) „zapotrzebowanie społeczeństwa polskiego na ten rodzaj kontroli administracji”. Wyrażone miało ono być zarówno bezpośrednio po drugiej wojnie światowej jak i w okresach „przewartościowań polityczno-społecznych”;

6) nieskuteczność wewnątrzadministracyjnego mechanizmu kontroli legalności działalności administracji;

7) powołanie i funkcjonowanie sądowej kontroli działalności administracji, w takich państwach socjalistycznych jak: Jugosławia, Węgry, Rumunia, Bułgaria¹³⁸⁷.

Przyczyny oraz ocena reformy k.p.a., w tym powołania NSA, stanowiły częsty przedmiot rozważań wśród przedstawicieli nauki prawa, praktyki oraz niektórych działaczy i polityków PRL w latach 80. XX wieku. Stwierdzić w tym kontekście należy, że ocena powołania NSA była zdecydowanie pozytywna. Koncentrowano się przede wszystkim na znaczeniu nowego organu sądowego dla rozwoju prawidłowo funkcjonującej administracji socjalistycznej oraz zabezpieczeniu ochrony praw obywateli. Przedstawiciele władz uważali, że nowelizacja postępowania administracyjnego i powołanie sądownictwa administracyjnego było sukcesem PRL oraz przejawem aktywności Klubu Poselskiego PZPR¹³⁸⁸, i tym samym stanowiło nowy etap w doskonaleniu socjalistycznego państwa. Nowelizacja k.p.a. była, według Zdzisława Jarosza i Wojeciecha Popkowskiego, jednym z najważniejszych aktów prawnych, który został przyjęty przez Sejm PRL VII Kadencji¹³⁸⁹. Przyjęcie tej ustawy oraz powołanie sądowej kontroli decyzji administracyjnych miało się wpisywać w ogólny kierunek działalności ustawodawczej VII Kadencji Sejmu PRL, którego przedmiotem były sprawy mechanizmów i zasad funkcjonowania aparatu administracji. Osią tych zmian miał być problem stosunków na linii państwo – obywatel¹³⁹⁰.

Dlatego Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia w związku z powołaniem NSA zwracał uwagę, że wydarzenia te posiadają „doniosłe znaczenie”, a także wynikają „z bogatych doświadczeń budowania nowoczesnej administracji państwa socjalistycznego”¹³⁹¹. Ponadto zaznaczył on, że „kształtowane ogólnonarodowe socjalistyczne Państwo Polskie jest państwem prawa”, a sądowa kontrola administracji nie tylko przyczyni się do lepszej ochrony

¹³⁸⁷ Ibidem, s.42-44.

¹³⁸⁸ Zob. J. Nadolski, *Problemy organizacji zarządzania na VIII Zjeździe PZPR*, OMT 1980, nr 4, s. 2.

¹³⁸⁹ Z. Jarosz, W. Popkowski, *Sejm PRL VII Kadencji*, Warszawa 1980, s. 20. Sejm PRL VII Kadencji uchwalił łącznie 42 ustawy i zatwierdził 4 dekrety Rady Państwa.

¹³⁹⁰ Ibidem, s. 19-20.

¹³⁹¹ *Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (wystąpienie Ministra Sprawiedliwości prof. dra Jerzego Bafii)*, NP 1980, nr 5, s. 3.

przestrzegania prawa, ale wpisze się również jako zasada ustrojowa funkcjonowania państwa¹³⁹². Miało to jego zdaniem mieć „konstruktywny wpływ sądowej kontroli na doskonalenie prawa administracyjnego” oraz zwiększenie kultury prawnej społeczeństwa w zakresie wychowawczej funkcji prawa¹³⁹³.

Podczas VIII Zjazdu PZPR w dniu 13 lutego 1980 r. Sylwester Zawadzki¹³⁹⁴, w czasie obrad Zespołu XV¹³⁹⁵, stwierdził, że wprowadzenie zasady sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych miało „przełomowe znaczenie” dla sprawy praw obywatelskich¹³⁹⁶. Nowelizacja k.p.a. miała stanowić bowiem nieodłączną część programu właśnie rozpoczynającego się VIII Zjazdu PZPR, zwłaszcza w zakresie „umocnienia prawa obywatela do obrony własnych praw, prawa obywatelskiego do sprawnej i praworządnej administracji”¹³⁹⁷. Po latach S. Zawadzki stwierdził, że powstanie NSA było jego „największym sukcesem w całokształcie działalności społecznej, naukowej, jak również w moim życiu osobistym”¹³⁹⁸. Przy czym, opisując kontekst prac nad ustawą o NSA, uznał on, że przeciwnikiem kontroli administracji przez sądy administracyjne, miał być szczególnie premier Piotr Jaroszewicz¹³⁹⁹. Tak charakteryzował on opór administracji przeciw powołaniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych: „Kręgi te udowadniały, że kadry administracyjne są jeszcze nieprzygotowane i bez ich reedukacji żaden sąd administracyjny nie jest w stanie pomóc obywatelom. Według najbardziej konserwatywnych autorów również warunki bytowe, stan zaspokojenia potrzeb ekonomicznych i społecznych musi ulec zasadniczej zmianie, aby sądownictwo administracyjne nie zostało zalane setkami tysięcy spraw, co w konsekwencji uniemożliwi mu wywiązanie się z przedwcześnie i w sposób woluntarystyczny nałożonych na nie zadań. Koronnym przy tym argumentem było powoływanie się na funkcjonujący w

¹³⁹² Ibidem, s. 5-6.

¹³⁹³ K. Krzekotowska, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych (w świetle obrad ogólnopolskiej konferencji naukowej w Warszawie)*, NP 1981, z. 5, s. 60-61.

¹³⁹⁴ W czasie VIII Zjazdu PZPR Sylwester Zawadzki występował jako profesor Uniwersytetu Warszawskiego, poseł na Sejm PRL. VIII Zjazd PZPR odbył się w dniach 11–15 lutego 1980 r.

¹³⁹⁵ AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. I/286, k. 197 (stenogram). Zespół XV zajmował się „zadaniami w zakresie dalszego pogłębiania jedności moralno-politycznej narodu, umacniania socjalistycznego państwa i demokracji socjalistycznej, praworządności oraz utrwalenia stosunków społecznych właściwych dla rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”.

¹³⁹⁶ Ibidem, k. 198.

¹³⁹⁷ Ibidem, k. 199.

¹³⁹⁸ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 60.

¹³⁹⁹ Zob. P. Ambroziewicz, *Jubilata walka o prawo. XX-lecie NSA*, „Gazeta Sądowa” 2000, nr 10, s. 7; *Mój życiowy sukces: NSA. Rozmowa z prof. dr. hab. Sylwestrem Zawadzkim, Pierwszym z Prezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980-1981)*, [w:] *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 102-105.

okresie międzywojennym NTA, przed którym sprawy wnoszone przez obywateli rozpatrywane były w sposób przewlekły, sięgający niekiedy okresu kilku lat”¹⁴⁰⁰.

W czasie obrad Zespołu XV VIII Zjazdu PZPR na temat sądowej kontroli administracji wypowiedział się również minister J. Bafia, który stwierdził, że: „(...) wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych, zmierzające do jednolitości stosowania prawa między sądami a organami administracji, to środek do dalszego etapu praworządności socjalistycznej, do pełniejszej jedności w stosowaniu prawa”¹⁴⁰¹. Bardziej sceptyczny był Adam Zieliński, przyszły Prezes NSA, a do 1982 r. pracujący m.in. w Ministerstwie Sprawiedliwości PRL, który uznał w 1980 r., że na ocenę efektywności przyjętego przez władze PRL modelu postępowania przed NSA przyjdzie jeszcze poczekać¹⁴⁰². Pozytywnie zaś ocenił on fakt, że powołując NSA, postępowanie sądowe zostało oparte na podstawowych zasadach wymiaru sprawiedliwości takich jak: niezawisłość sędziowska, praworządność, kolegialność, jawność, prawdy obiektywnej oraz równość stron¹⁴⁰³. Konstatował on, że w związku z powyższym należało oczekiwać, że nowelizacja k.p.a. osiągnie swoje cele¹⁴⁰⁴.

Adam Łopatka, dokonując w 1986 r.¹⁴⁰⁵ charakterystyki tzw. cech socjalistycznego systemu politycznego w Polsce, mających stanowić „wyraz charakteru narodowego i narodowych warunków”, stwierdził, że jedną z nich miała być „kształtowanie się nowych instytucji politycznych, inspirowanych ideą o potrzebie instytucjonalnego zabezpieczenia się przed wypaczeniami w mechanizmie sprawowania władzy”¹⁴⁰⁶. Jedną z tych instytucji, obok TK i TS, miał być właśnie NSA¹⁴⁰⁷. W innym miejscu, w kontekście powołania i działalności NSA, A. Łopatka napisał, że „Na tle rozwoju regulacji prawnych oraz poglądów doktryny w Polsce i w innych krajach socjalistycznych- można postawić tezę, że rozszerzanie zakresu działania sądów o kontrolę legalności decyzji administracyjnych staje się cechą

¹⁴⁰⁰ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 27.

¹⁴⁰¹ AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. I/286, k. 101.

¹⁴⁰² A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 116.

¹⁴⁰³ Ibidem.

¹⁴⁰⁴ Ibidem, s. 117.

¹⁴⁰⁵ Adam Łopatka w latach 1976-1986 pełnił funkcję członka KC PZPR, w latach 1982-1987 ministrowi ds. wyznań, a w latach 1969-1987 dyrektora Instytutu Nauk Prawnych PAN.

¹⁴⁰⁶ A. Łopatka, *Uniwersalne i szczególne cechy socjalistycznego systemu politycznego PRL*, PiP 1980, z. 7, s. 15.

¹⁴⁰⁷ Ibidem.

charakteryzującą socjalistyczny wymiar sprawiedliwości lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych”¹⁴⁰⁸.

W dniu 20 marca 1982 r. na posiedzeniu zgromadzenia ogólnego sędziów NSA S. Zawadzki, jako minister sprawiedliwości, uznał, że powołanie tego sądu było „udanym eksperymentem”¹⁴⁰⁹. Zgodnie z protokołem z tego posiedzenia S. Zawadzki zwrócił uwagę, że działalność NSA spotkała się z pozytywną oceną w Radzie Państwa, na posiedzeniu Biura Politycznego PZPR oraz w Sejmowej Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, „a wszelkie obawy dotyczące celowości utworzenia NSA nie potwierdziły się”¹⁴¹⁰. Wcześniej jednak, bo w październiku 1980 r. w NSA powstał specjalny raport pt. „Informacja o skargach i pismach nadesłanych do NSA w miesiącu wrześniu 1980 r. oraz o sprawach zgłaszanych przez interesantów”¹⁴¹¹. Zgodnie z nim działalność NSA miała się spotkać „z ogromnym zainteresowaniem społeczeństwa”, co miało się wyrażać, w szczególności:

- 1) bardzo dużym zainteresowaniem ze strony środków masowego przekazu;
- 2) „ogromnym wpływem pism i skarg”;
- 3) dużym napływem interesantów (od 15 do 25 osób dziennie), którzy przyjmowani byli przez dyżurnego sędziego¹⁴¹².

Autorzy raportu stwierdzili, że na podstawie analizy pism i skarg, które wpłynęły do NSA we wrześniu 1980 r., istnieje „wiele nabrzmiałych niezłatwionych problemów, wymagających bacznej uwagi i możliwie szybkiego rozwiązania”¹⁴¹³. Głównym problemem były sprawy wynikające z trudnej sytuacji mieszkaniowej¹⁴¹⁴. Warto podkreślić, że w tym okresie NSA był traktowany jako:

- 1) „uniwersalny balsam na wszelkie bolączki i niedomagania naszego życia społecznego”;

¹⁴⁰⁸ A. Łopatka, *Wymiar sprawiedliwości w PRL*, [w:] *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod. red. T. Fuksa i A. Łopatki, Warszawa 1986, s. 303.

¹⁴⁰⁹ NSA, Akta Prezydyjne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Warszawa, 20 marca 1982 – sprawozdania, protokoły, referaty, wystąpienia, listy uczestników, sygn. 536/1, k. 14.

¹⁴¹⁰ Ibidem.

¹⁴¹¹ Sporządzony on został z datą 1 października 1980 r. NSA. Biuro Prezydyjne. Kat. A. Opracowania i analizy dotyczące orzecznictwa administracyjnego 1980 r., sygn. 536/184, k. 3.

¹⁴¹² Ibidem, k. 4.

¹⁴¹³ Ibidem.

¹⁴¹⁴ Ibidem, k. 16.

2) „ogólnopolska skrzynka skarg i wniosków, z której każdy otrzyma korzystny dla siebie ostateczny werdykt w każdej sprawie”;

3) „ogólnopolskie biuro porad prawnych”;

4) „super-sąd”, mający nieograniczone kompetencje i uprawnienia w zakresie kontroli orzeczeń sądów powszechnych (w sprawach cywilnych i karnych), sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, śledztw i dochodzeń oraz kontroli działalności wszystkich urzędów i instytucji w Państwie”¹⁴¹⁵.

Oczywiście zwracano także uwagę, że społeczeństwo powinno być poinformowane o organizacji i NSA¹⁴¹⁶. Poza tym na łamach głównych czasopism o charakterze administracyjnoprawnym była omawiana działalność NSA. Obok dyskusji, poszczególni przedstawiciele doktryny od początku funkcjonowania NSA zaangażowali się w jego wsparcie merytoryczne w postaci przygotowania określonych materiałów czy udzielenia konsultacji¹⁴¹⁷. Jednym z pierwszych był miesięcznik „Organizacja, Metody, Technika”, którego cały numer numeru 6 z czerwca 1980 r. został poświęcony zagadnieniom nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych¹⁴¹⁸. Autorami artykułów w nim zamieszczonych byli: Adam Jaroszyński, Tadeusz Żyznowski, Jan Szreniawski, Henryk Wyszyński, Jacek Lang, Barbara Adamiak oraz Stanisław Jędrzejewski. W ocenie A. Jaroszyńskiego, którego artykuł niejako „otwierał” ten numer czasopisma, „najbardziej spektakularną zmianą” w zakresie nowelizacji k.p.a. była unifikacja postępowania oraz wprowadzenie sądowej kontroli administracji¹⁴¹⁹. Napisał on w tym kontekście, że mimo, że ta ostatnia miała dotyczyć kontroli decyzji w sprawach indywidualnych, to pośrednio wpływać będzie na wykonywanie całej administracji, której zakres prac przekraczał ramy regulowane przez kodeks postępowania administracyjnego. W związku z tym A. Jaroszyński stwierdził, że: „Instytucje kontroli sądowej, poza korygowaniem nieprawidłowości w procesie indywidualizacji normy prawnej wobec

¹⁴¹⁵ Ibidem, k. 4.

¹⁴¹⁶ Ibidem, k. 6.

¹⁴¹⁷ W listopadzie i grudniu 1980 r. odbyły się m.in. spotkania kadry sędziowskiej NSA z profesorami: J. Borkowskim, W. Dawidowiczem oraz dr. Z. Janowiczem. Na spotkaniu z J. Borkowskim omawiane było jego przygotowane dla NSA opracowanie pt. „Podstawy zaskarżenia decyzji administracyjnych do NSA z powodu naruszenia przepisów pozaustawowych- np. samoistnych uchwał Rządu”. W czasie spotkania z prof. W. Dawidowiczem i dr. Janowiczem omawiano zagadnienie zakresu kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnych. Zob.: NSA. Biuro Prezydyjne. Kat. A. Harmonogram pracy NSA listopad – grudzień 1980., sygn. 536/112, k. 1.

¹⁴¹⁸ OMT 1980, nr 6 (czerwiec).

¹⁴¹⁹ A. Jaroszyński, *Zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, OMT 1980, nr 6, s. 4.

konkretnego podmiotu, stanowią czynnik dyscyplinujący, jeśli chodzi w ogóle o stosowanie prawa. Największe pozytywne zmiany powinny zajść tedy w funkcjonowaniu organów, które łączą działania na rzecz ogółu z rozstrzygnięciami nie poddanymi Kodeksowi i wydaniem decyzji administracyjnych- to znaczy w terenowych organach administracji państwowej związanych z systemem rad narodowych”¹⁴²⁰.

Praworządność działania administracji zdaniem Jerzego Świątkiewicza nie mogła być zapewniona wyłącznie przez odpowiednie stosowanie norm postępowania administracyjnego, właściwe szkolenie i dobór kadr administracji, kontrolę wewnętrzną, czy prokuratorską¹⁴²¹. Mogła być ona bowiem zapewniona wyłącznie przez sąd administracyjny. Wynikało to z faktu, że powołany sąd administracyjny miał być niezależny, obiektywny, fachowy i przede wszystkim posiadał moc uchylania niezgodnych z prawem decyzji albo stwierdzenia ich nieważności¹⁴²². W ocenie J. Świątkiewicza powołanie NSA, z uprawnieniami do uchylania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, nie naruszało równowagi wśród władz, gdyż sąd ten nie wydawał wyroków co do istoty sprawy, a wyłącznie kontrolował kwestię legalności ich wydania¹⁴²³. Wprowadzenie NSA do ustroju prawno-politycznego PRL nie naruszało jego podstaw, a wyłącznie pozytywnie wpływało na zapewnienie praworządności. Według jego opinii, sądowa kontrola decyzji administracyjnych, jako zasada ustrojowa, posiadała istotne znaczenie dla stabilności decyzji administracyjnych¹⁴²⁴. W związku z tym stwierdził on, że „Możność zaskarżenia do sądu wadliwych decyzji podważających stabilność decyzji ostatecznych zapewnia prawidłową kontrolę i ochronę nabytych przez strony uprawnień. Wpłyne też niewątpliwie miarkująco na pracowników organów administracji państwowej, strzegąc ich przed pochopnym stosowaniem przepisów pozwalających na podważanie trwałości decyzji”¹⁴²⁵.

W ocenie Lecha Garlickiego z 1983 r. powołanie NSA „stanowiło reformę o jakościowo nowym charakterze” oraz było zarazem „zwycięstwem sił demokratycznych i wyprzedzało ogólne procesy zmian, zapoczątkowane w sierpniu 1980 r.”¹⁴²⁶ Dlatego zwracał on uwagę, że reforma ta „była rezultatem działań oddolnych”, a komisje sejmowe stanowiły

¹⁴²⁰ Ibidem.

¹⁴²¹ J. Świątkiewicz, *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1980, z. 6, s. 2. J. Świątkiewicz stwierdził, że działalność organów administracji państwowej zawsze cechowała się tzw. strukturalnym subiektywizmem.

¹⁴²² Ibidem, s. 4.

¹⁴²³ Ibidem.

¹⁴²⁴ J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej w znowelizowanym k.p.a.*, SP 1981, z. 1-2, s. 319.

¹⁴²⁵ Ibidem.

¹⁴²⁶ L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2, s. 7.

w tym przypadku forum prac¹⁴²⁷. Społeczno-eksperycki charakter reformy miał odróżniać ją od reform i zmian ustrojowych z lat 70., które były „przygotowane oficjalnymi kanałami rządowymi i odzwierciedlały hierarchię potrzeb ówczesnej grupy kierowniczej.”¹⁴²⁸ Częste podkreślanie w literaturze roli czynnika eksperckiego w przeprowadzeniu nowelizacji postępowania administracyjnego i powołaniu NSA służyło pokazaniu, że reforma co do której zapadła zgoda PZPR, była realizowana ponad podziałami partyjnymi i stanowiła wyraz konsensusu. Na aspekt ten uwagę zwracał również Jerzy Służewski, który napisał, że ustawa o NSA z 1980 r. stanowiła efekt działań w Komisjach Sejmowych oraz w środowiskach prawniczych¹⁴²⁹. W opinii M. Rybickiego „intensywne prace nad raportem o stanie procedury administracyjnej doprowadziły dzięki zdecydowanemu stanowisku wielu przedstawicieli nauki i posłów” do zmian w zakresie gwarancji przestrzegania prawa przez administrację w stosunku do obywateli¹⁴³⁰. Ponadto L. Garlicki uznał, że powstanie NSA nie oznaczało jednak, że nie napotkano silnego oporu kół biurokratycznych, a dodatkowo sytuację komplikował fakt ówczesnych warunków politycznych¹⁴³¹. Dlatego konieczne były kompromisy, czego przykładem było np. odstąpienie od sposobu określenia właściwości sądów na postawie klauzuli generalnej¹⁴³².

W 1983 r. L. Garlicki wprost stwierdził, że dotychczasowa działalność sądownictwa administracyjnego dowodzi, że nie sprawdziły się obawy polegające na tym, że działalność NSA miała hamować sprawność administracji oraz sprzyjać zjawisku przewlekłości postępowania¹⁴³³. NSA zaczął natomiast odgrywać poważną rolę w ochronie praw obywateli i doskonaleniu działania „socjalistycznej administracji”¹⁴³⁴. Dlatego Andrzej Nowakowski w 1986 r. napisał, że ustanowienie NSA „było niewątpliwie przełomowym posunięciem, zmierzającym w kierunku umocnienia praworządności i ochrony praw obywatelskich”¹⁴³⁵. Według niego, regulacje wprowadzone w styczniu 1980 r. stanowiły wyraźny postęp, ale z drugiej strony były „rozwiązaniem kompromisowym i tymczasowym”¹⁴³⁶. W związku z tym A. Nowakowski postulował m.in. zastąpienie klauzuli enumeracyjnej klauzulą generalną,

¹⁴²⁷ Ibidem.

¹⁴²⁸ Ibidem.

¹⁴²⁹ J. Służewski, *Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego*, NP 1980, nr 6, s. 26.

¹⁴³⁰ M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, nr 4, s. 21.

¹⁴³¹ L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2, s. 7.

¹⁴³² Ibidem.

¹⁴³³ L. Garlicki, *Ewolucja polskiego prawa państwowego w latach 1980-1982 (naczelne organy państwowe). Materiały dydaktyczne*, nr 3, Warszawa 1983, s. 46.

¹⁴³⁴ Ibidem.

¹⁴³⁵ A. Nowakowski, *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, RPEiS 1986, z. 1, s. 39.

¹⁴³⁶ Ibidem, s. 40.

przy określaniu właściwości rzeczowej NSA oraz wprowadzenie do Konstytucji PRL zasady sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych¹⁴³⁷. Ponadto Zbigniew Kmiecik zwracał uwagę na to, że wprowadzając w 1980 r. sądownictwo administracyjne „poprzestano na wprowadzeniu jednego, sprzężonego z wykonywaną jurysdykcją środka reakcji na dostrzeganie nieprawidłowości (uchybień) w działalności administracji, w tym wadliwości lub niezgodność z ustawą aktu wykonawczego będącego podstawą decyzji, w postaci sygnalizacji”¹⁴³⁸. Interesująca była wypowiedź Zbigniewa Janowicza, który dokonując definicji NSA, stwierdził, że: „Jest to sąd centralny nie mający odpowiednika w strukturze naszego sądownictwa”¹⁴³⁹. Stwierdził on również, że został on zorganizowany na wzór Sądu Najwyższego¹⁴⁴⁰.

W 1985 r. Janusz Łętowski uznał, że dyskusja dotycząca powołania sądownictwa administracyjnego w państwie polskim, która miała się toczyć, w jego opinii, przez ostatnie trzydzieści lat, „była w istocie rzeczy nieustającym argumentem o konieczności jego powołania”¹⁴⁴¹. Uważał on, że chęć powołania sądowej kontroli administracji została powiązana z ogólnościową tendencją jaką miał być kryzys ustawodawstwa¹⁴⁴². W tym kontekście zwrócił on uwagę na zwiększającą się rolę sądów w kształtowaniu i przestrzeganiu zasady praworządności. Wynikać to miało z faktu, że akty normatywne takie jak ustawy, które stanowiły efekt politycznych procesów w parlamencie nie stanowiły podstawy ochrony interesów w percepcji obywateli. J. Łętowski napisał, że: „Ustawy zmieniły swą rolę. Stały się w państwie współczesnym celowościowo orientowanym środkiem działania politycznego. Stały się aktami politycznego kierownictwa, straciły swój związek z poczuciem sprawiedliwości, są związane często z przemijającymi temporalnie i sytuacyjnie warunkami”¹⁴⁴³. Dla J. Łętowskiego powołanie sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego było dla powojennego polskiego prawa publicznego „epokowym wydarzeniem”¹⁴⁴⁴. W jego ocenie sądy te, jako sądy prawa publicznego, miały przyczynić się do „koncentracji procesów prawodawczych” oraz „pogłębiania ich związków z kształtującymi

¹⁴³⁷ Ibidem, s. 50.

¹⁴³⁸ Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji*, PiP 2010, z. 11, rok LXV, s. 26.

¹⁴³⁹ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1982, s. 266

¹⁴⁴⁰ Ibidem.

¹⁴⁴¹ J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 213.

¹⁴⁴² Ibidem, 214-216.

¹⁴⁴³ Ibidem, s. 216.

¹⁴⁴⁴ J. Łętowski, *Marksistowska koncepcja prawa administracji państwowej*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 102.

się coraz bardziej żywiłowo procesami społecznymi, znalezienie złotego środka między legalizmem administracyjnym a niezbędną czy nawet wręcz absolutną koniecznością uelastycznienia procesów stanowienia i stosowania prawa”¹⁴⁴⁵. W tym ujęciu sąd administracyjny i jego orzecznictwo miały powiązać ustawodawstwo, teorię oraz rzeczywistość administracyjną¹⁴⁴⁶. Poza tym J. Łętowski uznał, że unowocześnienie k.p.a. oraz wprowadzenie sądownictwa administracyjnego było po prostu swoistym minimum, który „odpowiadał wymogom cywilizowanej współczesności systemu ochrony praw obywateli wobec administracji”¹⁴⁴⁷. Tym samym Polska miała wyjść ze stanu „prawnoadministracyjnego prymitywizmu”¹⁴⁴⁸. Miał to być zarazem pierwszy etap budowy takiej kontroli, która doprowadziłaby do sytuacji, w której „nienaruszanie indywidualnych praw obywateli przez administrację jest zwyczajną, codzienną regułą, w której jest to po prostu minimum, poniżej którego w żadnym wypadku zejść nie wolno”¹⁴⁴⁹.

Jednak J. Łętowski zwrócił uwagę, że administracja państwa socjalistycznego, w przeciwieństwie do administracji państwa burżuazyjnego, wykonywała o wiele szerszy zakres działań, a także organizowała w praktyce całokształt życia społeczno-gospodarczego obywateli oraz ich aktywności, stąd sądownictwo administracyjne mogło stanowić wyłącznie jedną z form systemu kontroli administracji¹⁴⁵⁰. Sądownictwo administracyjne bowiem miało chronić głównie indywidualne prawa jednostki, więc musiało być uzupełniane przez konieczną dla funkcjonowania państwa płaszczyznę kontroli politycznej i społecznej oraz tzw. kontrolę wewnętrzną, która znajdowała się wewnątrz aparatu administracyjnego i kontrolowała go z punktu widzenia legalności, skuteczności, celowości oraz efektywności¹⁴⁵¹. Myśl ta wynikała z podstawowych ideowych założeń organizacji administracji socjalistycznej według, których masy powinny posiadać udział w rządzeniu oraz w kontroli procesu rządzenia¹⁴⁵². J. Starościak napisał, że zasada ta brała swoje źródło w tym, „że zarówno przemiany rewolucyjne, jak i wypracowanie dobrobytu wszystkich obywateli może być dokonane tylko przez nich samych. Że zatem warunki bytu tworzą same masy. Że nie można

¹⁴⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁴⁶ Ibidem, s. 102-103.

¹⁴⁴⁷ J. Łętowski, *Miejsce i zadania kontroli administracji w państwie socjalistycznym*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 14.

¹⁴⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁴⁹ Ibidem, s. 14-15.

¹⁴⁵⁰ Ibidem, s. 6-9.

¹⁴⁵¹ Ibidem, s. 8. Zob. J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, SP 1981, z. 1-2, s. 142-143.

¹⁴⁵² J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 112. Przywódcą mas w tym procesie miała być klasa robotnicza, którą reprezentowała partia.

zrealizować celów socjalizmu działając obok mas”¹⁴⁵³. Zgodnie więc z tymi założeniami musiała istnieć równowaga między kontrolą polityczną oraz społeczną a wprowadzaną do ustroju PRL sądową kontrolą decyzji administracyjnych.

We wrześniu 1985 r. czasopismo „Nowe Prawo” wydało numer 9, który był poświęcony pięcioleciu działalności NSA¹⁴⁵⁴. W numerze tym zostały opublikowane artykuły, dotyczące wybranych problemów sądowej kontroli decyzji administracyjnych, których autorami byli: Adam Zieliński – prezes NSA, Jerzy Świątkiewicz – wiceprezes NSA, Zygmunt Mańk – sędzia NSA, Janusz Borkowski oraz Marek Sychowicz – sędzia SN¹⁴⁵⁵. W artykule wstępnym, prezes NSA A. Zieliński stwierdził, że do dokonania ogólniejszej refleksji o pięcioleciu działalności NSA potrzebne jest spojrzenie na tę instytucję z trzech perspektyw, tzn.: obywatela, administracji i systemu prawa (w tym głównie prawa administracyjnego)¹⁴⁵⁶. Zaznaczył on przy tym jednak, że przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań o NSA w tym kontekście, należy zwrócić uwagę na fakt, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych szybko „wrosła w społeczno-prawną rzeczywistość Polski Ludowej”¹⁴⁵⁷. Wynikać to mogło, jego zdaniem, z tradycji przedwojennego NTA, pozytywnego nastawienia społeczeństwa do procesów umacniania praworządności oraz efektów dotychczasowej działalności NSA¹⁴⁵⁸.

Według danych przedstawionych przez A. Zielińskiego, od 1 września 1980 r. do 31 marca 1985 r. do NSA wpłynęło łącznie 40 738 spraw, z czego załatwiono 38 694 spraw¹⁴⁵⁹. Ich stronami byli najczęściej obywatele, osoby fizyczne. W 1984 r. skargi obywateli miały stanowić ponad 90% ogólnego wpływu skarg¹⁴⁶⁰. Ponadto A. Zieliński stwierdził, że istnieje związek między wpływem skarg a istniejącymi warunkami społeczno-gospodarczymi, w tym z aktualną polityką państwa¹⁴⁶¹. I tak, skargi najczęściej były kierowane przeciwko decyzjom w sprawach z zakresu gospodarki mieszkaniowej i komunalnej, co stanowiło odzwierciedlenie jednego z największych problemów PRL, czyli mieszkalnictwa. Rola NSA

¹⁴⁵³ Ibidem.

¹⁴⁵⁴ Pomysł wydania jubileuszowego numeru „Państwa i Prawa” powstał w styczniu 1985 r. w NSA. Pomysłodawcą tego przedsięwzięcia był sędzia NSA Zygmunt Mańk. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat. A, Przygotowanie jubileuszowego numeru „Państwa i Prawa” na pięciolecie NSA-korespondencja 1985, k. 2-3.

¹⁴⁵⁵ Zob. NP 1985, nr 9.

¹⁴⁵⁶ A. Zieliński, *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9, s. 3.

¹⁴⁵⁷ Ibidem.

¹⁴⁵⁸ Ibidem.

¹⁴⁵⁹ Ibidem, s. 4.

¹⁴⁶⁰ Ibidem.

¹⁴⁶¹ Ibidem, s. 5.

w stosunku do administracji miała się sprowadzać do realizacji zasady, że „powinna ona działać nie tylko efektywnie, ale i praworządnie”¹⁴⁶². Według A. Zielińskiego NSA: eliminował błędy prawne, które zostały dokonane przez organy administracji; wspierał autorytet administracji, jeśli działała ona zgodnie z prawem, a także udzielał pomocy administracji przez ujednolicenie wykładni prawa administracyjnego¹⁴⁶³. Zauważyć należy, że NSA, w związku z oddziaływaniem na administrację, rozwinął działalność niejako „profilaktyczną”, która polegała m.in. na popularyzacji orzeczeń przez ich wydawanie, organizację szkoleń, konferencji oraz sesji wyjazdowych, w czasie których na drugi dzień po posiedzeniu omawiano w czasie dyskusji z pracownikami administracji problemy z bieżącą praktyką działania administracji¹⁴⁶⁴. A. Zieliński wspominał również o znaczeniu tzw. formie sygnalizowania właściwym organom administracji publicznej o dostrzeżonych uchybieniach i problemach, które były związane z ich działalnością. Wskazał on, że do końca 1984 r. wystosowano 233 takie pisma sygnalizacyjne¹⁴⁶⁵. Ponadto, zdaniem A. Zielińskiego, istotne znaczenie miał wpływ NSA na system prawa, orzecznictwo oraz formułowanie przez niego zasad prawa administracyjnego¹⁴⁶⁶.

Do pięcioletniego okresu funkcjonowania NSA pozytywnie odniósł się również J. Łętowski, który stwierdził, że „Historyczne niemal reakcje, jakie w decydujących administracyjnie środowiskach jeszcze kilkanaście lat temu wywoływało samo hasło sądownictwa administracyjnego w Polsce, okazały się produktem iluzji i mitów: sądy administracyjne funkcjonują już kilka lat, administracja nie przestała działać, magistratura nie została zalana skargami, nie nastąpiło polityczne trzęsienie ziemi, świat się nie zawalił. Dzisiaj już trudno nawet zrozumieć, jakie kompleksy i urazy, przechodzące z pokolenia na pokolenie spowodowały to (...)”¹⁴⁶⁷. Dodał on przy tym, że z podobną sytuacją „będziemy mieli do czynienia w zakresie sądownictwa konstytucyjnego”, które było według niego nieodzowne w ówczesnym stanie prawnym¹⁴⁶⁸.

W czasie konferencji z okazji XXV-lecia wydania kodeksu postępowania administracyjnego, która została zorganizowana pod auspicjami URM i z inicjatywy Instytutu Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr oraz dzięki współpracy szeregu ministerstw,

¹⁴⁶² Ibidem, s. 7.

¹⁴⁶³ Ibidem.

¹⁴⁶⁴ Ibidem, s. 9-10.

¹⁴⁶⁵ Ibidem, s. 10.

¹⁴⁶⁶ Ibidem.

¹⁴⁶⁷ J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 235.

¹⁴⁶⁸ Ibidem.

NSA i PAN w dniach 19-20 listopada 1985 r., uznano reformę k.p.a. z 1980 r. i powołanie NSA jako istotne wzmocnienie kontroli nad administracją¹⁴⁶⁹. Pogląd ten został sformułowany w kontekście szerszej oceny stosowania k.p.a. przez administrację, a która dotyczyła tego, że organy administracji państwowej wobec tej regulacji powinny pełnić rolę służebną oraz tego, że k.p.a. powinien stanowić prymat w działalności administracji przed instrukcjami jednostek nadrzędnych¹⁴⁷⁰.

Niektórzy przedstawiciele doktryny zwrócili uwagę na wzmocnienie ochrony praw jednostki w kontekście związków postępowania administracyjnego z postępowaniem sądownoadministracyjnym. Wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych przez NSA było, jak to określił Jan Zimmermann, „swoistym przedłużeniem postępowania administracyjnego, w tym także administracyjnego toku instancji”¹⁴⁷¹. Kontrola sprawowana była z punktu widzenia oceny legalności decyzji, co eliminowało możliwość „wyręczenia administracji przez sądy” oraz „nadmiernego przedłużania postępowania”¹⁴⁷². Zdaniem J. Zimmermanna, sądownictwo administracyjne było „najpełniejszą gwarancją praworządności i ochrony praw obywatela, a jednocześnie gwarancją ulepszenia działalności aparatu administracyjnego”¹⁴⁷³. Stał przy tym na stanowisku, że powołanie tego sądownictwa nie zwalnia od potrzeb ulepszenia postępowania administracyjnego”¹⁴⁷⁴.

W nauce prawa zwracano uwagę na rolę NSA w zakresie prawidłowego stosowania norm postępowania administracyjnego i ochrony praw jednostki. W 1985 r. Ludwik Żukowski w pracy pt. „Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym” stwierdził, że „kontrola instancyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest konieczna”¹⁴⁷⁵. Zwrócił on jednak uwagę, że nie jest ona wystarczająca i w żaden sposób nie jest konkurencyjna dla sądowej kontroli rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym¹⁴⁷⁶. Napisał on wprost, że pogląd o konkurencyjności kontroli instancyjnej

¹⁴⁶⁹ S. Mizera, *Z konferencji na temat roli kodeksu postępowania administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej*, „Palestra” 1986, nr 1, t. 30, s. 77. Sprawom sądownictwa administracyjnego poświęcono sekcję pt. „Wymagania współczesnej administracji a sądowa kontrola legalności decyzji Administracyjnej”, której przewodniczył E. Ochendowski. W charakterze przedstawicieli najwyższych władz PRL w czasie konferencji wystąpili m.in.: prezes RM Zbigniew Messner oraz podsekretarz w URM Zygmunt Rybicki.

¹⁴⁷⁰ Ibidem.

¹⁴⁷¹ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 128.

¹⁴⁷² Ibidem.

¹⁴⁷³ Ibidem, s. 127.

¹⁴⁷⁴ Ibidem.

¹⁴⁷⁵ L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 179.

¹⁴⁷⁶ Ibidem.

wobec sądownictwa administracyjnego jest po prostu „nieporozumieniem”¹⁴⁷⁷. W dalszej części wypowiedzi L. Żukowski zwrócił uwagę, że organ administracji, który dokonuje kontroli instancyjnej w mniejszym lub większym stopniu realizować będzie cele związane z określoną polityką administracyjną. Cele takie wynikać natomiast będą m.in. z wpływów nieformalnych lub z poglądów własnych organów lub wyższych organów¹⁴⁷⁸. Z tych właśnie przyczyn „nie ma wyboru między kontrolą instancyjną a sądową. Ta ostatnia powinna mieć miejsce zawsze ilekroć nie zachodzą niezwykle ważne powody przemawiające za jej wyłączeniem”¹⁴⁷⁹.

W kontekście związków postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego stwierdzić należy, że to drugie miało charakter następczy oraz miało inny cel. Jak pisał bowiem Tadeusz Woś: „Zasadniczym celem postępowania administracyjnego, ujmowanego jako całość, jest konkretyzacja norm materialnego prawa administracyjnego”, a efektem tego procesu jest decyzja administracyjna¹⁴⁸⁰. Natomiast przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest „wynik działalności organów administracyjnych (decyzja administracyjna) oraz droga prowadząca do tego wyniku (postępowanie przed organami administracyjnymi)”¹⁴⁸¹. Podobnie związek ten ujmował Jan Jendrośka, który stwierdził, że „zadaniem postępowania administracyjnego jest prawidłowe załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej”, przy uwzględnieniu interesu społecznego oraz uzasadnionego interesu strony, a zadaniem sądu administracyjnego jest natomiast „zbadanie sposobu załatwienia sprawy administracyjnej przez organ administracyjny z punktu widzenia wymogów obowiązującego prawa”¹⁴⁸². Z kolei Małgorzata Stahl uznała, że zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych będzie stanowić gwarancje praworządności dla stron w postępowaniu administracyjnych „o wyjątkowo wysokiej randze”¹⁴⁸³. Wynikać to miało z faktu, że do momentu nowelizacji k.p.a. zasada dwuinstancyjności była „poważanie ograniczona”¹⁴⁸⁴. Z kolei Według M. Stahl stwierdziła, że powołanie NSA oznaczało generalne wzmocnienie praworządności w

¹⁴⁷⁷ Ibidem.

¹⁴⁷⁸ Ibidem.

¹⁴⁷⁹ Ibidem.

¹⁴⁸⁰ T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Kraków-Warszawa 1989, s. 103.

¹⁴⁸¹ Ibidem.

¹⁴⁸² J. Jendrośka, *Z problematyki kompetencji proceduralnoprawnych organów administracyjnych*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod. red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987, s. 267.

¹⁴⁸³ M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 9, s. 35.

¹⁴⁸⁴ Ibidem.

postępowaniu administracyjnym oraz poszerzało katalog instytucjonalnych form ochrony praw obywateli w PRL¹⁴⁸⁵.

Na istotny aspekt powołania NSA, w związku z praktyką obrotu prawnego, zwrócił uwagę adwokat Jan Czerwiakowski, który w 1980 r. stwierdził, że adwokaci dość niechętnie podejmowali się spraw administracyjnych, gdyż były one nisko płatne, ale „przede wszystkim dlatego, że nie widzieli możliwości skutecznego działania w obronie klienta wobec organów państwowych, które bardziej zwracały uwagę na celowość swego działania niż na jego praworządność”¹⁴⁸⁶. Powołanie sądownictwa administracyjnego jako niezależnego czynnika kontroli decyzji administracyjnych, miało zmienić ten stan. J. Czerwiakowski pisał, gdyż przed NSA „racje prawne będą miały szczególne znaczenie, a celowość działania administracji powinna liczyć na akcept tylko wtedy, gdy mieścić się będzie w granicach prawa”¹⁴⁸⁷.

Podejmując się krytycznego spojrzenia na nowelizację k.p.a. i powołanie sądowej kontroli decyzji administracyjnych Ludwik Bar stwierdził, że należy w pierwszej kolejności mieć na uwadze, iż ustawa z 1980 r. była wynikiem kompromisu¹⁴⁸⁸. Dlatego kompleksowa ocena przyjętego modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych wymagała czasu. Napisał on w tym kontekście, że: „Z tego należy sobie zdać sprawę i bacznie badać funkcjonowanie tej tak ważnej dla porządku prawnego instytucji. Trzeba się przekonać o przydatności przyjętego rozwiązania, aby w razie potrzeby być przygotowanym do udoskonalenia tej instytucji”¹⁴⁸⁹. Dlatego też swoje krytyczne uwagi, co do samej regulacji z 1980 r., L. Bar ograniczył do dwóch zagadnień. Po pierwsze, odniósł się on krytycznie co do oparcia właściwości NSA o klauzulę enumeratywną. Po wtóre zaś, skrytykował powierzenie rozpatrywania skarg przez specjalny sąd administracyjny, gdyż miało być to sprzeczne z wcześniejszymi postulatami rozpatrywania skarg przez sądy powszechne z SN na czele¹⁴⁹⁰.

¹⁴⁸⁵ Ibidem.

¹⁴⁸⁶ J. Czerwiakowski, *Podstawy zaskarżenia decyzji administracyjnych według k.p.a.*, „Palestra” 1980, z. 8-9, s. 5.

¹⁴⁸⁷ Ibidem.

¹⁴⁸⁸ L. Bar, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30 – lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 281-282.

¹⁴⁸⁹ Ibidem, s. 282.

¹⁴⁹⁰ Ibidem, s. 283-284.

Przyjęty model stał natomiast, jego zdaniem, w sprzeczności z potrzebami zachowania jedności sądownictwa, a także jedności wykładni prawa¹⁴⁹¹.

W 1982 r. z krytyką w zakresie unormowania kompetencji NSA wystąpiła także Małgorzata Mincer. W związku z tym uznała ona, że: „Podstawowy zarzut, jaki można sformułować w stosunku do tej klauzuli, to zbyt wąski jej zakres. Nie zezwala ona na kontrolę szeregu spraw istotnych dla obywateli, przede wszystkim w odniesieniu do ich statusu osobowego i wolności konstytucyjnych. Brak istnienia Trybunału Konstytucyjnego wyłącza w ten sposób pewne dziedziny w ogóle spod kontroli organów niezawisłych od administracji, a kwestie porządku i bezpieczeństwa publicznego ulegają nadmiernemu rozszerzeniu”¹⁴⁹². Krytykę przyjęcia klauzuli enumeracyjnej w zakresie kompetencji NSA wyraził również Jerzy Sommer¹⁴⁹³.

W 1995 r. z okazji 15 działalności NSA, Roman Hausner i Jerzy Świątkiewicz stwierdzili, że w 1980 r. „przywrócono w naszym kraju sądownictwo administracyjne”¹⁴⁹⁴, co miało niewątpliwie podkreślać bezpośrednią kontynuację tradycji przedwojennego NTA oraz powojennych dążeń do jego reaktywacji. W tym zakresie użyli oni również pojęcia „odtworzenia”¹⁴⁹⁵. W związku z tym R. Hausner i J. Świątkiewicz uznali, że „Polska należy tradycyjnie, od okresu międzywojennego, do państw europejskich, w których wymiar sprawiedliwości w sprawach załatwianych przez organy administracji publicznej powierzono sądownictwu administracyjnemu”¹⁴⁹⁶. Uznać należy, że pojęcia takie jak „przywrócenie”, „reaktywacja”¹⁴⁹⁷, czy „odtworzenie” w odniesieniu do powołania w 1980 r. NSA wydają się trafne, gdyż wprowadzono wówczas do systemu prawnoustrojowego organ o charakterze sądowym, orzekający o legalności decyzji administracyjnych, który w swojej ogólnej idei nawiązywał do takich samych mechanizmów instytucjonalno-prawnych, które funkcjonowały już na ziemiach polskich. Sądownictwo administracyjne funkcjonowało bowiem w II

¹⁴⁹¹ Ibidem, s. 284.

¹⁴⁹² M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1981, nr 5, s. 12-13.

¹⁴⁹³ J. Sommer, *Obywatel i władza. Stare i nowe gwarancje praw i wolności obywatelskich w Polsce w latach osiemdziesiątych*, [w:] *System polityczny PRL po 13 grudnia 1981 roku (wybrane problemy)*, pod red. A. Antoszewskiego i J. Sommera, Wrocław-Kalisz 1989, s. 133.

¹⁴⁹⁴ R. Hausner, J. Świątkiewicz, *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, pod. red. Romana Hausnera, J. Świątkiewicza, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁴⁹⁵ Ibidem, s. 11.

¹⁴⁹⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁴⁹⁷ Pojęcia „reaktywacja” w odniesieniu do powstania w 1980 r. NSA użyła np. A. Kubiak-Kozłowska, *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecika, Warszawa 2006, s. 49.

Rzeczypospolitej, a nawet w pewnych ograniczonych formach polskiej państwowości jak np. w Autonomii Galicyjskiej czy Królestwie Polskim. Zresztą co już w pracy zostało wykazane, w pracach nad powołaniem NSA korzystano z doświadczeń NTA. Z drugiej strony jednak, nie wolno zapominać, że powołanie NSA w 1980 r. nastąpiło w wyniku reformy ówczesnego postępowania administracyjnego, które stanowiło element organizacji i ochrony zasady praworządności państwa socjalistycznego. W związku z tym nie można zapominać, że powołanie sądownictwa administracyjnego odbyło się w innych warunkach ustrojowych, co implikowało fakt, że stanowić ono miało element ówczesnych struktur państwa socjalistycznego. Dlatego też można uznać, że trafnie i na pewien sposób kompromisowo problem ten ujęła D. Malec, która w kontekście NSA użyła po prostu terminu „utworzenie”¹⁴⁹⁸. Napisała ona, że: „Mimo braku pełnej suwerenności, utworzenie NSA jako jedyne w skali kraju, odrębnego organu sądowego o charakterze sądu szczególnego było wyrazem przywiązania do dawnej, przedwojennej tradycji polskiego sądownictwa administracyjnego i odróżniało wyraźnie system sądowej kontroli administracji w Polsce od innych państw bloku socjalistycznego, w których dominował model kontroli przez sądy powszechne”¹⁴⁹⁹.

4.2 Unormowania prawne z zakresu organizacji oraz działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego

4.2.1 Zagadnienie konstytucjonalizacji Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wprowadzenie do systemu prawnego PRL sądownictwa administracyjnego nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵⁰⁰. Składała się ona z czterech rozdziałów:

- 1) Naczelnny Sąd Administracyjny;
- 2) zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego;
- 3) zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym;
- 4) przepisy końcowe.

¹⁴⁹⁸ D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918-2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, pod redakcją W. Uruszczaka i D. Malec, Kraków 2004, s. 291.

¹⁴⁹⁹ Ibidem.

¹⁵⁰⁰ Dz. U. Nr 4, poz. 8. W dalszej części pracy na oznaczenie tej ustawy autor pracy będzie również używał sformułowania: ustawa o NSA z 1980 r.

Rozdział pierwszy, składający się z dziesięciu artykułów, regulował głównie kwestie ustroju NSA, a kolejne dwa rozdziały zawierały przepisy nowelizujące k.p.a. oraz ustawę o SN. W związku z tym W. Dawidowicz uważał, że „W ten sposób powstał formalny podział przepisów prawnych dotyczących sądownictwa administracyjnego między dwie ustawy, co, być może było podyktowane w swoim czasie jakimiś określonymi względami, ale co nie ma, moim zdaniem, żadnego merytorycznego uzasadnienia i utrudnia tylko jednolite traktowanie przepisów dotyczących tej samej instytucji”¹⁵⁰¹. Autor ten określił, że pierwsze dziesięć artykułów o NSA można traktować jako przepisy „samoistne”, które regulują funkcjonowanie postępowania sądowniczoadministracyjnego, a reszta z nich znajduje się w k.p.a.¹⁵⁰² Uważał on również, że wprowadzona do k.p.a. procedura powstępowania w sprawach zaskarżenia decyzji administracyjnych do NSA nie należała do postępowania administracyjnego¹⁵⁰³. Napisał on bowiem: „Otóż postępowanie administracyjne wiąże się funkcjonalnie z procesem stosowania prawa administracyjnego (rozumianego na ogół jako powszechnie obowiązujące prawo materialne) w celu rozstrzygnięcia spraw, w których chodzi bądź o zgłoszone przez stronę żądanie udzielenia określonego uprawnienia, bądź o zrealizowanie przez organ administracji państwowej szczegółowej kompetencji do obciążenia określonego podmiotu obowiązkiem prawnym. Tak czy inaczej, sprawy te dotyczą stworzenia po stronie określonego podmiotu nowej sytuacji prawnej (albo, jak chcą niektórzy, indywidualnego porządku prawnego), nie zaś o rozstrzygnięcie powstałego wcześniej sporu o prawo, czy też sporu o zachowanie się niezgodne z prawem, i dlatego postępowania administracyjnego nie można wyrazić przy pomocy figury postępowania kontradiktoryjnego”¹⁵⁰⁴.

Co istotne, sądowa kontrola administracji nie była unormowana na poziomie konstytucyjnym, czyli w Konstytucji PRL z 1952 r. Nie oznaczało to jednak, jak stwierdził M. Wyrzykowski, że powołanie NSA było niezgodne z obowiązującą konstytucją¹⁵⁰⁵. Stanowiło ono, według niego, konkretyzację zasady praworządności socjalistycznej, zawartej w art. 8 ust. 3 Konstytucji PRL¹⁵⁰⁶. Podobne stanowisko reprezentował M. Rybicki, który uznał, że reforma postępowania administracyjnego z 1980 r. miała „w swej treści charakter

¹⁵⁰¹ W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL*, PiP 1980, z. 10, s. 64.

¹⁵⁰² Ibidem.

¹⁵⁰³ W. Dawidowicz, *Propozycje przebudowy systemu postępowania administracyjnego w k.p.a.*, PiP 1990, z. 2, s. 47.

¹⁵⁰⁴ Ibidem, s. 47-48.

¹⁵⁰⁵ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 64.

¹⁵⁰⁶ Ibidem.

wyraźnie konstytucyjny”¹⁵⁰⁷. Ponadto, jak zauważył A. Bromer, mimo, że w przeciwieństwie do regulacji przedwojennej Konstytucja PRL „nie zawiera norm wprost odnoszących się do funkcjonowania NSA”, to nie oznaczało to wcale, że „nie można znaleźć jakiegokolwiek oparcia dla tej materii prawnoustrojowej”¹⁵⁰⁸. W pierwszej kolejności Autor ten wskazał, że do NSA należy stosować regulacje konstytucyjne odnoszące się w ogóle do sądów i będące wspólne dla wszystkich sądów¹⁵⁰⁹. Chodziło m.in. o art. 56 ust. 1, art. 57 czy art. 58 Konstytucji PRL¹⁵¹⁰. Po drugie, należy mieć na uwadze art. 56 ust. 3 Konstytucji PRL, zgodnie z którym ustroj, właściwość i postępowanie sądów określały ustawy¹⁵¹¹. Wynika z tego, że w drodze ustawy miało nastąpić określenie ustroju, właściwości i postępowania sądu szczególnego jakim był NSA¹⁵¹². Według A. Bromera wyodrębnienie organizacyjne i funkcjonalne sądu szczególnego, którym był NSA, wiązało się z tym, że obejmował on swoją właściwością sądownictwa nową sferę stosunków społecznych, regulowanych normami prawa administracyjnego (*sensu largo*), co „będzie jego pierwszą zasadniczą cechą wyróżniającą”¹⁵¹³. Również Ryszard M. Małajny, uwzględniając „mozaikę organów sądowniczych przez pryzmat ustawy zasadniczej”, zaliczył NSA do konstytucyjnej kategorii sądu szczególnego¹⁵¹⁴. Komentując powołanie NSA Jerzy Świątkiewicz stwierdził, że sądowa kontrola działalności administracji państwowej została przyjęta do polskiego systemu prawnego jako zasada ustrojowa¹⁵¹⁵. Również Kazimierz Lubiński określił NSA, jako sąd szczególny według przepisów prawa polskiego, który „wyposażony został w pełne ustrojowe i procesowe gwarancje prawidłowego orzekania”¹⁵¹⁶.

Warto podkreślić, że uregulowanie sądownictwa administracyjnego na poziomie konstytucyjnym zaproponował M. Wyrzykowski. W praktyce chodziło o zmianę rozdziału 8 Konstytucji PRL w ten sposób, aby dodać do niego artykuł, który zawierałby normę gwarantującą obywatelom prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych, naruszających

¹⁵⁰⁷ M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, nr 4, s. 21.

¹⁵⁰⁸ A. Bromer, *Pozycja prawoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 35.

¹⁵⁰⁹ Ibidem, s. 36.

¹⁵¹⁰ Ibidem.

¹⁵¹¹ Ibidem.

¹⁵¹² Ibidem. Zob. też: Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 19; K. Lubiński, *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, SP 1987, z. 4, s. 24.

¹⁵¹³ A. Bromer, *Pozycja prawoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 36.

¹⁵¹⁴ R. M. Małajny, *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, SP 1989, z. 1, s. 31.

¹⁵¹⁵ J. Świątkiewicz, *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1980, z. 6, s. 1; S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1981, z. 6, s. 3.

¹⁵¹⁶ K. Lubiński, *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, SP 1987, z. 4, s. 24.

prawo do sądu¹⁵¹⁷. Brak konstytucyjnej regulacji sądownictwa administracyjnego Autor ten w 1989 r. określił jako „oczywistą słabość obowiązującej Konstytucji”, która mogła być postrzegana przez „zachowawcze grupy społeczne” jako świadomy wyraz niezdecydowania ustawodawcy, co do konieczności trwałego wpisania sądów administracyjnych w polski system prawno-ustrojowy¹⁵¹⁸.

Również inni prawnicy tacy jak: S. Zawadzki¹⁵¹⁹, Z. Rykowski, W. Sokolewicz¹⁵²⁰, J. Stembrowicz¹⁵²¹, A. Nowakowski¹⁵²², R. Walczak¹⁵²³, P. Sarnecki¹⁵²⁴, L. Garlicki¹⁵²⁵ oraz K. Działocha¹⁵²⁶ zwrócili uwagę, że fakt utworzenia sądownictwa administracyjnego powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w konstytucji PRL z 1952 r. Zbysław Rykowski i W. Sokolewicz uznali, że niewprowadzenie NSA do konstytucyjnego systemu naczelných organów państwowych PRL oznacza „połowiczność i niekonsekwencję” demokratyzacyjnych zmian Konstytucji PRL¹⁵²⁷. Z drugiej strony Autorzy ci zwracali uwagę, że samo powołanie NSA uznać należy za sukces, gdyż towarzyszyło mu silny opór i nieufność w kręgach administracji¹⁵²⁸. W ocenie J. Stembrowicza, NSA był instytucją „o niewątpliwym znaczeniu ustrojowym tak w zakresie gwarancji praw i wolności obywatelskich, jak i wymiaru sprawiedliwości”¹⁵²⁹. Wprowadzała ona bowiem do ustroju prawnego PRL zasadę skargowości w postaci skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne. Była to jednak „(...) zasada w kategoriach materialno-ustrojowych”, gdyż nie korzystała ona z

¹⁵¹⁷ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 65.

¹⁵¹⁸ M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne. Regulacja organów ochrony prawnej w nowej konstytucji*, pod. red. L. Garlickiego, t. 5, Warszawa 1989, s. 100.

¹⁵¹⁹ S. Zawadzki, *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, PiP 1988, z. 5, s. 7; Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 540; S. Zawadzki, *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod. red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, s. 11; S. Zawadzki, *Przesłanki i kierunki zmian konstytucyjnych*, RN 1989, z. 7, s. 4.

¹⁵²⁰ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucyjne podstawy systemu naczelných organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983, z. 5, s. 46.

¹⁵²¹ J. Stembrowicz, *Aparat państwowy w konstytucji*, SP 1986, z. 1-2, s. 43.

¹⁵²² A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4, s. 69-72.

¹⁵²³ R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 75.

¹⁵²⁴ P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, Rok XVII, 1984, s. 3-5. Postulat wprowadzenia do nowej konstytucji państwa polskiego po 1989 r. zasady sądowej kontroli administracji P. Sarnecki zaprezentował w czasie Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP w dniu 29 III 1990 r. Zob. P. Sarnecki, *Założenia konstytucji (uwagi de lege ferenda)*, PiP 1990, z. 7, s. 5-6.

¹⁵²⁵ L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987, z. 10, s. 133; L. Garlicki, *Zasady ustroju sądów w PRL (na tle rozwiązań ustawy z 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych)*, NP. 1987, Nr 7-8, s. 20.

¹⁵²⁶ K. Działocha, *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PiP 1986, z. 3, s. 27.

¹⁵²⁷ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucyjne podstawy systemu naczelných organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983, z. 5, s. 46.

¹⁵²⁸ Ibidem.

¹⁵²⁹ J. Stembrowicz, *Aparat państwowy w konstytucji*, SP 1986, z. 1-2, s. 43.

konstytucyjnej ochrony, „(...) podobnie zresztą jak ustalona zasada dwuinstancyjności (prawo strony do odwołania się w instancyjnym trybie administracyjnym”¹⁵³⁰. Zasady te, według J. Stembrowicza, wymagały konstytucjonalizacji.

Według A. Nowakowskiego brak wprowadzenia instytucji sądownictwa administracyjnego do konstytucji, po powstaniu NSA, spowodował negatywne skutki dla obywateli z dwóch względów. Po pierwsze, funkcjonowanie NSA, wyłącznie na podstawie ustawy zwykłej, nie gwarantowało trwałego ugruntowania tej instytucji w systemie prawnym PRL¹⁵³¹. I po wtóre, „brak zakotwiczenia NSA w ustawie zasadniczej” mógł grozić postulatami i tendencjom do rozszerzania zakresu kompetencji NSA¹⁵³². Na możliwość takiej tendencji zwracał również uwagę Ryszard Walczak, który uznał, że odpowiednie regulacje o NSA powinny się znaleźć w znowelizowanej lub nowej ustawie zasadniczej za czym przemawiać miały również względy historyczne¹⁵³³. W związku z tym stwierdził on, że: „Wydaje się celowym, by w planach legislacyjnych Sejmu IX kadencji podnieść rangę sądownictwa administracyjnego do rzędu normy konstytucyjnej”¹⁵³⁴. Z kolei A. Nowakowski postulował umieszczenie, na wzór art. 73 z Konstytucji RP z 1921 r.¹⁵³⁵, odrębnego przepisu dotyczącego wyłącznie NSA w Konstytucji PRL z 1952 r.¹⁵³⁶ Natomiast ust. 1 art. 56 Konstytucji PRL z 1952 r. należałoby zmienić w ten sposób, żeby wymienić wszystkie działające wówczas w PRL sądy szczególne, czyli sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy wojskowe oraz NSA. Należało jednocześnie utrzymać nadzór judykacyjny SN nad NSA¹⁵³⁷. Według P. Sarneckiego, umieszczenie regulacji odnośnie NSA w konstytucji stworzyłoby najważniejszą gwarancję prawną jego dalszej egzystencji, a także byłoby nawiązaniem do tradycji polskiego konstytucjonalizmu¹⁵³⁸.

Podobny postulat złożył L. Garlicki, który na wzór rozwiązań Konstytucji ZSRR z 1977 r., proponował zniesienie kategorii „sądów szczególnych” w Konstytucji PRL i w

¹⁵³⁰ Ibidem.

¹⁵³¹ A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4, s. 71.

¹⁵³² Ibidem.

¹⁵³³ Powoływał się on w tym przypadku na Konstytucję RP z 1921 r. Zob. R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 75.

¹⁵³⁴ Ibidem, s. 76.

¹⁵³⁵ „Przepis w tej materii powinien nawiązywać do tradycji art. 73 konstytucji marcowej”. Zob. A. Nowakowski, *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4, s. 71.

¹⁵³⁶ Ibidem.

¹⁵³⁷ Ibidem.

¹⁵³⁸ P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, Rok XVII, 1984, s. 4-5. Jako tradycję w tym zakresie upatrywał on regulacji konstytucji marcowej oraz kwietniowej o NTA, a także art. 26 „Małej Konstytucji” z 1947 r.

miejsce tego enumeratywne wymienienie wszystkich sądów szczególnych, które funkcjonowałyby obok sądownictwa powszechnego¹⁵³⁹. Następstwem tego stałaby się konieczność konstytucjonalizacji NSA oraz potencjalnie „sądów administracyjnych, gdyby NSA zostało podbudowane ich systemem”¹⁵⁴⁰. W kontekście potencjalnych zmian ustroju sądownictwa oraz zmian konstytucyjnych w tym zakresie L. Garlicki napisał, że: „Utrzymać (...) należy odrębność NSA od systemu sądów powszechnych. Choć bowiem – w abstrakcyjnej płaszczyźnie teoretycznej – wiele argumentów przemawia za pełną integracją wszystkich typów sądów, to dorobek i prestiż NSA, słabości systemów sądów wojewódzkich (okręgowych) oraz wzgląd na zasadę niezawisłości sędziowskiej przemawiają za utrzymaniem odrębności sądownictwa administracyjnego”¹⁵⁴¹. Takiego zdania był również K. Działocha, który uznał, że NSA należy „zakotwiczyć” w ustawie zasadniczej, a sam pomysł włączenia sądownictwa administracyjnego w struktury sądownictwa powszechnego uznał za kontrowersyjny¹⁵⁴².

Postulat konstytucjonalizacji NSA zawarto również w tzw. „Raporcie o stanie prawa” z grudnia 1985 r., który został przygotowany pod ogólnym kierownictwem S. Zawadzkiego¹⁵⁴³, w ramach prac w Radzie Legislacyjnej przy Prezesie RM. Zaakcentowano w nim postulat włączenia regulacji o NSA do ustawy zasadniczej, co według autorów raportu było również związane z koniecznością odrzucenia „kontrowersyjnych postulatów włączenia sądownictwa administracyjnego do systemu sądów powszechnych”¹⁵⁴⁴.

4.2.2 Struktura i projekty zmian w działalności NSA

NSA, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o NSA z 1980 r., działał z siedzibą w Warszawie oraz w tzw. ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia miał ustalać siedziby, właściwość oraz organizację ośrodków zamiejscowych¹⁵⁴⁵. Zgodnie z tymi normami polski ustawodawca powołał jedną jednostkę sądową w postaci NSA, a jego ośrodki

¹⁵³⁹ L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987, z. 10, s. 133.

¹⁵⁴⁰ Ibidem.

¹⁵⁴¹ Ibidem.

¹⁵⁴² K. Działocha, *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PiP 1986, z. 3, s. 27.

¹⁵⁴³ Zob. *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985, s. 46-47.; S. Zawadzki, *Rada Legislacyjna w latach 1984-1985 (Prace nad Raportem o stanie prawa)*, PiP 1986, z. 3, s. 3. Redakcja działu poświęconego prawu administracyjnemu, w tym kontroli administracji, została wykonana przez profesorów: J. Borkowskiego, Z. Leońskiego, J. Świątkiewicza. Natomiast działu dotyczącego prawa konstytucyjnego wykonana została przez prof. K. Działochę.

¹⁵⁴⁴ *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985, s. 47.

¹⁵⁴⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 21.

zamiejscowe „działające na zasadach równorzędności instancyjnej” miały być tworzone „tylko dla ściśle określonych celów funkcjonalnych”¹⁵⁴⁶. Utworzenie ośrodków zamiejscowych było możliwe nie tylko przez ich określenie terytorialne, ale również przedmiotowe, gdyż Minister Sprawiedliwości mógł również określać właściwość ośrodków zamiejscowych w rozporządzeniu¹⁵⁴⁷. Ustawa pozostawiała również do uznania Ministra Sprawiedliwości ilość powoływanych ośrodków, gdyż nie zawierała w tym zakresie żadnych wskazań lub ograniczeń¹⁵⁴⁸. W związku z tym upoważnieniem ustawowym, w dniu 21 maja 1980 r. Minister Sprawiedliwości Jerzy Bafia wysłał pismo do Michała Atłasa, ówczesnego Kierownika Wydziału Administracyjnego KC PZPR¹⁵⁴⁹, z wnioskiem o wyrażenie zgody na powołanie pełnomocników do organizowania ośrodków zamiejscowych NSA¹⁵⁵⁰. Miał to być odpowiednio: w Białymstoku Wiesław Sieklucki, w Katowicach Witold Wieczorek, w Krakowie Jan Błat, w Lublinie Ludwik Przyszlak, w Łodzi Wiesław Gałązka, w Toruniu Marian Szabela, we Wrocławiu Józef Florczak¹⁵⁵¹.

W dniu 20 czerwca 1980 r. J. Bafia wysłał do Stanisława Kani pismo z pięcioma załącznikami, które dotyczyły projektów aktów wykonawczych do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, organizacji tego sądu, obsady kadrowej oraz warunków placowych¹⁵⁵². W piśmie tym J. Bafia informował, że przedstawił dwa projekty „Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz tymczasowego uregulowania właściwości tego Sądu”¹⁵⁵³. Zgodnie z pierwszym projektem, w okresie przejściowym do 31 grudnia 1980 r., działałby NSA w Warszawie, który obejmowałby swoją właściwością obszar całego kraju¹⁵⁵⁴. Zgodnie z drugim projektem, do 1 września 1980 r. należałoby utworzyć 11 ośrodków zamiejscowych NSA. Zgodnie z § 2.1 pierwszego projektu, NSA działał w Warszawie i orzekać miał w sprawach skarg na decyzje administracyjne wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej. Natomiast z zgodnie z punktem 2 tego §, w okresie przejściowym do 31 grudnia 1980 r., czyli do czasu powołania ośrodków zamiejscowych, NSA w

¹⁵⁴⁶ E. Warzocha, *Podstawowe zagadnienia ustroju i postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 81.

¹⁵⁴⁷ Ibidem.

¹⁵⁴⁸ M. Wyrzykowski, *Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1980, z. 10, s. 56.

¹⁵⁴⁹ Od 22-04-1980 r. do 22-12-1984 r. Michał Atlas pełnił funkcję kierownika Wydziału Administracyjnego KC PZPR. Zob. Biuletyn Informacji Publicznej IPN: <https://katalog.bip.ipn.gov.pl/informacje/1333>, dostęp: 8.04.2019 r.

¹⁵⁵⁰ AAN, MS w Warszawie, sygn. 18/149, k. 1.

¹⁵⁵¹ Ibidem.

¹⁵⁵² Ibidem, k. 4.

¹⁵⁵³ Ibidem, k. 12.

¹⁵⁵⁴ Ibidem, k. 4.

Warszawie miał orzekać „również w pozostałych sprawach skarg na decyzje organów administracji państwowej”¹⁵⁵⁵. Zwrócić uwagę należy, że projekty w tym kształcie zostały przedstawione J. Bafii w dniu 19 czerwca 1980 r., co wynika z „Notatki dla Obywatela Ministra prof. dr hab. Jerzego Bafii” (P. IV. 4603/1/80), którą sporządził Dyrektor Departamentu Prawnego Jerzy Chromicki¹⁵⁵⁶.

Załącznikiem trzecim, pisma skierowanego do J. Bafii, był dokument pt. „Wykaz kandydatów na stanowiska prezesa, wiceprezesów i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁵⁵⁷. Wykaz ten dotyczył wyłącznie pierwszego projektu rozporządzenia, a więc obsady NSA w Warszawie. Na stanowisko prezesa NSA proponowano S. Zawadzkiego, a na stanowiska wiceprezesów sędziego Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, dyrektora Departamentu Spraw Cywilnych Ministerstwa Sprawiedliwości Józefa Pietraszewskiego oraz Jerzego Świątkiewicza, prokuratora Prokuratury Generalnej PRL, doradcę Prokuratora Generalnego. Na sędziów zaś proponowano siedem osób: Bogdana Bładowskiego, Tadeusza Łopaciuka, Henryka Poleszaka, Jerzego Ruszkowskiego, Jana Semeniuka, Irenę Śmietankę oraz Henryka Starczewskiego.

Wstępne prace nad wyznaczeniem i lokalizacją ośrodków zamiejscowych NSA prześledzić można na podstawie notatki, która została sporządzona przez sędzię Zofię Kołodziej, w porozumieniu z pracownikami Departamentu Spraw Cywilnych Ministerstwa Sprawiedliwości, która została przekazana przez dyrektora tego Departamentu J. Pietraszewskiego do Podsekretarza Stanu Z. Jędrzejczaka w dniu 15 listopada 1979 r.¹⁵⁵⁸ Ośrodki zamiejscowe NSA, zgodnie z punktem 4 notatki, należało powołać w tych miastach wojewódzkich, gdzie „dotychczasowe dane dotyczące postępowania administracyjnego na danym terenie wskazują na możliwość większej ilości zaskarżeń decyzji administracyjnych” oraz gdzie jest odpowiednia ilość kadry prawniczej, a także istnieją odpowiednie warunki lokalowe¹⁵⁵⁹. O kolejnych planach organizacji ośrodków zamiejscowych dowiadujemy się z nieoznaczonej notatki, która została sporządzona najprawdopodobniej na przełomie 1980 i 1981 r. w NSA w Warszawie¹⁵⁶⁰. Zapisano w niej, że „Trudna ocena ilości wpływów skarg do poszczególnych ośrodków zamiejscowych i do NSA w Warszawie przemawia za tym, ażeby

¹⁵⁵⁵ Ibidem, k. 12-13.

¹⁵⁵⁶ Ibidem, k. 11.

¹⁵⁵⁷ Ibidem, k. 6.

¹⁵⁵⁸ AAN, MS, sygn. 7/703, k. 1.

¹⁵⁵⁹ Ibidem, k. 3,4.

¹⁵⁶⁰ NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat. A. Opinie i projekty prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego 1981 r., sygn. 536/191, k. 1-3.

w pierwszym okresie tworzyć ośrodki złożone z 5-ciu sędziów z perspektywą rozwojową 10-15 sędziów oraz powiększyć skład NSA w Warszawie do 15-20 sędziów z perspektywą rozwojową 35 sędziów. Na każdy etat sędziowski powinno przypadać 2 urzędników oraz na każdy ośrodek jeden pracownik obsługi”¹⁵⁶¹. W punkcie V notatki napisano natomiast, że „pożądanym by było by skład osobowy kadry sędziowskiej zaproponował Ministrowi prezes NSA”¹⁵⁶². Ostatnim postulatem było określenie „faktycznej roli Ministerstwa Sprawiedliwości i NSA w tworzeniu ośrodków zamiejscowych/ lokale, budżet, sprawy gospodarcze, powołanie pełnomocnika, rozmowy z miejscowymi władzami/.”¹⁵⁶³

Realizacją opisanych wyżej prac i tym samym wykonaniem upoważnienia, do wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy o NSA z 1980 r., w zakresie organizacji ośrodków zamiejscowych, było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 1980 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz tymczasowego uregulowania właściwości tego sądu¹⁵⁶⁴. W celu zebrania doświadczeń, zgodnie § 1 tego rozporządzenia, co do ilości i charakteru skarg na decyzje administracyjne w poszczególnych województwach, do dnia 28 lutego 1981 r. w sprawach skarg na decyzje administracyjne miał orzekać wyłącznie NSA w Warszawie. Dalsze normy omawianego Rozporządzenia dotyczyły ustroju oraz struktury NSA. Poza tym rozporządzenie określało: pozycję Prezesa NSA, strukturę NSA, Biura Orzecznictwa oraz Biura Prezydialnego NSA. Działalnością NSA miał kierować jego prezes. Oprócz tego miał on pełnić czynności w zakresie administracji sądowej oraz czynności przewidziane w przepisach postępowania sądowego i w przepisach regulaminowych. Poszczególne czynności sądowej w zakresie administracji sądowej i nadzoru sądowego Prezes NSA mógł zlecać wiceprezesom i sędziom NSA. Według rozporządzenia podstawowymi jednostkami podziału NSA były wydziały, które wyodrębniano ze względu na rodzaj skarg. Pracą wydziału kierował przewodniczący, który był mianowany przez prezesa NSA spośród sędziów tego Sądu. Z kolei Biuro Orzecznictwa dzieliło się z kolei na działy według przedmiotu skarg. Poza tym, rozporządzenie stanowiło, że w NSA działają sekretariaty, oddziały administracyjno-gospodarcze i finansowe, składnice akt oraz prowadzone są biblioteki. Zgodnie § 6 rozporządzenia, wejść miało ono w życie z dniem 1 września 1980 r.

¹⁵⁶¹ Ibidem, k. 3.

¹⁵⁶² Ibidem.

¹⁵⁶³ Ibidem.

¹⁵⁶⁴ Dz.U. Nr 19, poz. 70.

Kolejnym aktem wykonawczym do ustawy o NSA, w zakresie powołania oraz organizacji jego ośrodków zamiejscowych, było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu¹⁵⁶⁵. Co interesujące, projekt został wysłany do NSA, w celu konsultacji w dniu 17 lutego 1981 r., przy czym NSA wysłał swoje uwagi dopiero w dniu 26 lutego 1981 r.¹⁵⁶⁶ W związku z tym nie zostały one uwzględnione, w ostatecznej redakcji przyjętego rozporządzenia.

Zgodnie § 10 rozporządzenia, wejść miało ono w życie z dniem ogłoszenia, z tym, że jego normy dotyczące ośrodków zamiejscowych wejść miały w życie z dniem 1 lipca 1981 r. Do tego czasu w sprawach wszystkich skarg, na decyzje administracyjne, miał orzekać NSA, działający w Warszawie. Działający w Warszawie NSA, zgodnie z § 2 rozporządzenia, miał orzekać w sprawach skarg na decyzje administracyjne, które zostały wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz w sprawach skarg na decyzje administracyjne, które wydane zostały przez organy administracji państwowej, które swoją siedzibę miały na terenie województw: stołecznego warszawskiego, białkopodlaskiego, białostockiego, chełmskiego, ciechanowskiego, lubelskiego, łomżyńskiego, miejskiego łódzkiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego, piotrkowskiego, płockiego, radomskiego, siedleckiego, sieradzkiego, skierniewickiego, suwalskiego, włocławskiego i zamojskiego.

Na podstawie § 3 rozporządzenia, utworzono następujące ośrodki zamiejscowe NSA, ustalono ich siedziby oraz właściwość:

- 1) Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, który obejmował swoją właściwością województwa: bydgoskie¹⁵⁶⁷, elbląskie, gdańskie, koszalińskie, słupskie i toruńskie;
- 2) Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach, który obejmował swoją właściwością województwa: bielskie, częstochowskie i katowickie;

¹⁵⁶⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 21.

¹⁵⁶⁶ NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat A. Opinie i projekty prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego 1981 r., sygn. 536/191, k. 29.

¹⁵⁶⁷ W dniu 25 stycznia 1983 r. KW PZPR w Bydgoszczy wniósł wniosek do MS o utworzenie Ośrodka Zamiejscowego w Bydgoszczy, na co jednak nie została wyrażona zgoda. Ośrodek Zamiejscowy NSA w Bydgoszczy obejmować miał województwa: bydgoskie, toruńskie, włocławskie i „ewentualnie piłskie”. Zob. NSA w Warszawie, projekty i opinie prawne dotyczące sądownictwa administracyjnego- opracowania, notatki, korespondencja 1983, sygn. 536/193, k. 1.

3) Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, który obejmował swoją właściwością województwa: kieleckie, miejskie krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie i tarnowskie;

4) Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, który obejmował swoją właściwością województwa: gorzowskie, kaliskie, konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, szczecińskie i zielonogórskie;

5) Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, który obejmował swoją właściwością województwa: jeleniogórskie, legnickie, opolskie, wałbrzyskie i wrocławskie.

Ośrodki zamiejscowe były właściwe w sprawach skarg na decyzje administracyjne, które zostały wydane przez organy administracji państwowej, posiadające siedziby na terenie województw, objętych właściwością danych ośrodków zamiejscowych, z wyjątkiem skarg na decyzje administracyjne, wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej. Zgodnie z § 5 rozporządzenia, NSA i jego ośrodki zamiejscowe dzieliły się na wydziały według przedmiotu skarg, chyba, że utworzenie wydziału w danych ośrodkach zamiejscowych nie byłoby celowe ze względu na małą liczbę spraw. Pracą wydziału kierować miał przewodniczący, który był wybierany przez Prezesa NSA spośród sędziów tego Sądu. Działalnością ośrodka zamiejscowego, według § 7 Rozporządzenia, kierować miał jego prezes¹⁵⁶⁸, który był powoływany spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Prezesem NSA. Prezes ośrodka zamiejscowego wykonywać miał czynności z zakresu administracji sądowej, czynności przewidziane w przepisach postępowania sądowego oraz przepisach regulaminowych. Funkcję zastępcy prezesa ośrodka zamiejscowego sprawował natomiast sędzia przewodniczący wydziału lub sędzia NSA wyznaczony przez Prezesa NSA. Regulacja z § 8 Rozporządzenia wskazywała, że w NSA oraz w jego ośrodkach zamiejscowych miały działać: sekretariaty, oddziały administracyjno-gospodarcze i finansowe, składnice akt oraz biblioteki.

¹⁵⁶⁸ W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia pisano, że ośrodkiem zamiejscowym będzie kierować prezes a nie kierownik. Według jego autorów: „Tego rodzaju zmiana terminologiczna w porównaniu do struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego wiąże się z koniecznością wyeksponowania rangi ośrodków zamiejscowych obejmujących swoim działaniem obszar kilku województw”. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat A. Opinie i projekty prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego 1981 r., sygn. 536/191, k. 27. Natomiast Prezes NSA w odpowiedzi na to uzasadnienie pisał do MS prof. J. Bafii: „Obiekcje nasuwa przyznanie kierownikowi ośrodka zamiejscowego tytułu >>prezesa<<, zwłaszcza, że będą to nieliczne kolektywy pracownicze. Może poprzestać na tytule >>przewodniczącego<< co harmonizowałoby ze stanowiskiem przewodniczącego wydziału w >>centrali<< NSA i jednolitością organizacyjną Sądu- jako organu”. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat A. Opinie i projekty prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego 1981 r., sygn. 536/191, k. 29.

Opisane wyżej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej NSA oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu, zostało częściowo zmienione przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 1982 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu¹⁵⁶⁹. Główną zmianą wprowadzoną przez ten akt prawny było powołanie i organizacja nowego ośrodka zamiejscowego NSA w Lublinie¹⁵⁷⁰, którego właściwość miała obejmować obszar województw: białkopodlaskiego, chełmskiego, lubelskiego, tarnobrzeskiego i zamojskiego. Wskazano również, że ośrodek zamiejscowy w Katowicach posiadać miał siedzibę w Gliwicach. Zgodnie z § 3 tego Rozporządzenia, wejść miało ono w życie z dniem 1 kwietnia 1983 r.

Kolejną zmianą rozporządzenia z 1981 r. było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 września 1986 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu¹⁵⁷¹. Zgodnie z jego § 1 województwo radomskie miało się znajdować w kognicji Ośrodka Zamiejscowego NSA w Lublinie.

W ocenie Remigiusza Orzechowskiego powołanie ośrodków zamiejscowych NSA było „elastycznym rozwiązaniem”, które pozwalało zapewnić odpowiednią koncentrację specjalistycznych zespołów sędziowskich, w powiązaniu z napływem skarg z terenu oraz zwiększyło dostępność do sądu obywatelom¹⁵⁷². Na ostatnie zagadnienie zwrócił uwagę również Adam Zieliński¹⁵⁷³. W jego ocenie taka konstrukcja stanowiła nowość w polskim systemie prawnym¹⁵⁷⁴. Jego zdaniem miało to podnieść rangę sądu, co znajdowało wyraz m.in. w określeniu jego przymiotnikiem „naczelny”, a także w wyznaczaniu dla sędziów NSA wysokich kwalifikacji¹⁵⁷⁵. Według Zbigniewa Janowicza, powołanie ośrodków zamiejscowych było spowodowane tym, że z racji problemów organizacyjnych i kadrowych,

¹⁵⁶⁹ Dz. U. Nr, 45 poz. 301.

¹⁵⁷⁰ Postulat powołania ośrodka zamiejscowego w Lublinie zgłoszono w czasie posiedzenia Kolegium Administracyjnego NSA w dniu 6 maja 1982 r. NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Posiedzenia Kolegium Administracyjnego NSA – protokoły, załączniki, korespondencja 1982 r., sygn. 536/7, k. 7.

¹⁵⁷¹ Dz.U. 1986 nr 38 poz. 190.

¹⁵⁷² R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 113.

¹⁵⁷³ A. Zieliński, *Reforma postępowania administracyjnego*, NP 1980, nr 5, s. 20.

¹⁵⁷⁴ Ibidem.

¹⁵⁷⁵ Ibidem.

nie można było utworzyć niższych instancji sądownictwa administracyjnego¹⁵⁷⁶. Uważał on również, że jednoinstancyjność oraz kasacyjny charakter NSA nasuwały analogie z ustrojem przedwojennego NTA¹⁵⁷⁷.

W latach 80. XX wieku funkcjonowanie i przyszłość ośrodków zamiejscowych, a także samego NSA, nie były oczywiste. Wiązało się to z faktem, że w połowie 1980 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Wydziale Administracyjnym KC PZPR rozpoczęto prace, które miały zmierzać do stworzenia jednolitej struktury organizacyjnej sądownictwa w ramach sądów wojewódzkich. O treści i zakresie tych prac dowiadujemy się z „Notatki w sprawie uproszczenia w organizacji sądów pracy i ubezpieczeń społecznych oraz sądów administracyjnych”, która stanowiła podstawę obrad posiedzenia Sekretariatu KC w dniu 10 czerwca 1980 r.¹⁵⁷⁸ Główna teza notatki brzmiała, że w ówczesnym stanie prawnym działały trzy wyodrębnione organizacje sądownictwa: sądy powszechne (wojewódzkie i rejonowe), sądy specjalne (wojskowe) oraz okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, a od 1 września 1980 r. miała rozpocząć pracę czwarta struktura: sądownictwo administracyjne (NSA i 11 ośrodków zamiejscowych tego Sądu). W związku z tym uważano, że organizacja taka spowoduje zwiększenie kosztów wymiaru sprawiedliwości oraz brak jednolitości kompetencyjnej¹⁵⁷⁹. W związku z tym zaproponowano utworzenie jednolitej struktury organizacyjnej sądownictwa w ramach sądów wojewódzkich. W przypadku, sądownictwa administracyjnego, na czele z NSA, zaproponowano:

1) rezygnację z utworzenia z dniem 1 września 1980 r. odrębnej struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego i utworzenie na wzór sądów pracy i ubezpieczeń społecznych sądów administracyjnych w ramach struktury organizacyjnej 17 sądów wojewódzkich; zgodnie z Notatką sądy wojewódzkie rozpatrywałyby skargi na decyzje terenowych organów administracji państwowej zgodnie ze znowelizowanym k.p.a., przy czym zwracano uwagę, że w zależności od wpływu ilości spraw, odrębne wydziały sądu wojewódzkiego, jako sądy administracyjne, byłyby utrzymane lub połączone z sądami pracy i ubezpieczeń społecznych¹⁵⁸⁰;

¹⁵⁷⁶ Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 2, s. 4.

¹⁵⁷⁷ Ibidem.

¹⁵⁷⁸ AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. VII/51, k. 38. W dniu 9 czerwca 1980 r. przekazana została ona z polecenia Stanisława Kani dla Sekretarzy i Członków Sekretariatu KC. Jako twórcy notatki widnieją w niej: Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Wydział Administracyjny KC PZPR.

¹⁵⁷⁹ Ibidem.

¹⁵⁸⁰ Ibidem, k. 39.

2) utworzenie w SN Izby Administracyjnej, która rozpatrywałaby skargi na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz rewizje nadzwyczajne od orzeczeń sądów wojewódzkich, jako sądów administracyjnych i wydanych w zwykłym trybie orzeczeń SN Izby Administracyjnej¹⁵⁸¹. Taka propozycja oznaczała rezygnację z powołania NSA.

Ukształtowana w ten sposób struktura organizacyjna sądownictwa „(...) pozwoliłaby na zmniejszenie zatrudnienia pracowników administracyjnych i stanowisk funkcyjnych, a tym samym na oszczędność funduszu płac. Zmniejszeniu uległyby również wydatki rzeczowe”¹⁵⁸². Co do rezygnacji z utworzenia NSA, napisano również, że wyeliminowałoby to trudności lokalowe wiążące się z powstaniem tego Sądu i jego ośrodków zamiejscowych¹⁵⁸³.

Do notatki był również dołączony dokument w postaci projektu ustawy o sądach administracyjnych, sądach pracy i ubezpieczeń społecznych oraz sądach rodzinnych¹⁵⁸⁴. Projekt ten zawierał przepisy nowelizujące następujące ustawy: prawo o ustroju sądów powszechnych; o NSA oraz o zmianie – kodeksu postępowania administracyjnego; kodeks postępowania administracyjnego; o Sądzie Najwyższym, o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych; o ławnikach ludowych oraz kodeks pracy.

Do ustawy o ustroju sądów powszechnych miał być dodany § 1 art. 6¹, który brzmiał: „W sądach wojewódzkich działają wydziały administracyjne (sądy administracyjne) oraz wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych (sądy pracy i ubezpieczeń społecznych). Jeżeli liczba spraw nie uzasadnia utworzenia wydziału administracyjnego oraz wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych tworzy się jeden wydział administracyjny oraz pracy i ubezpieczeń społecznych”¹⁵⁸⁵. Tworzenie, znoszenie oraz określanie zakresu właściwości wydziałów miało należeć do kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Natomiast zgodnie z art. 61¹ § 3 projektu zmian ustawy, Minister Sprawiedliwości mógł w drodze rozporządzenia przekazać jednemu sądowi wojewódzkiemu rozpoznanie spraw, dla których właściwe były wydziały, wymienione w § 1, z zakresu właściwości kilku sądów wojewódzkich.

Do projektu ustawy dodany miał zostać również art. 21¹, który regulował kwestię zwołania zgromadzenia ogólnego sędziów sądu wojewódzkiego. Zgodnie z jego § 1

¹⁵⁸¹ Ibidem, k. 40.

¹⁵⁸² Ibidem.

¹⁵⁸³ Ibidem.

¹⁵⁸⁴ Ibidem, k. 42. Na projekcie zawarta jest dana wskazująca, że sporządzony on został w dniu 6 czerwca 1980 r.

¹⁵⁸⁵ Ibidem.

zgromadzenie takie miało być zwoływane co najmniej raz w roku przez prezesa sądu, w celu omówienia działalności sądu oraz wynikających z tej działalności wniosków w przedmiocie: przestrzegania praworządności; ochrony rodziny, praw obywateli i mienia społecznego; przeciwdziałania powstawania sporów administracyjnych oraz sporów ze stosunków pracy i ubezpieczeń społecznych, jak również przeciw działania i zwalczania przestępczości¹⁵⁸⁶. Do udziału w zgromadzeniu ogólnym prezes sądu miał zapraszać prezydenta miasta stopnia wojewódzkiego, prokuratora wojewódzkiego, a ponadto, w zależności od przedmiotu zgromadzenia, inne zainteresowane organy administracji państwowej, wojewódzką radę związków zawodowych, kierowników większych zakładów pracy oraz właściwy organ inspekcji pracy. Sformułowanie, dotyczące kwestii związanych z przestrzeganiem praworządności oraz przeciwdziałaniem powstawaniu sporów administracyjnych, oznaczało, że przedmiotem zgromadzenia byłyby również sprawy dotyczące orzecznictwa administracyjnego sądów wojewódzkich. Stwierdzić należy, byłyby to jednak wyłącznie jedna z kilku kwestii stanowiących przedmiot zgromadzenia, co oznaczać mogło, że nie byłaby traktowana priorytetowo, w przeciwieństwie do organizacyjnie wyodrębnionych sądów administracyjnych. Z drugiej jednak strony, w zgromadzeniu mogli brać udział przedstawiciele lokalnych organów władzy, co mogło pozytywnie wpływać na praktykę działalności administracji publicznej¹⁵⁸⁷. Informacje o przebiegu zgromadzenia i jego wynikach prezes sądu miał przedstawiać Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi SN oraz Prokuratorowi Generalnemu PRL. Jeśli zaś przedmiotem zgromadzenia były zagadnienia z zakresu skarg na decyzje administracyjne informację należało przedstawić również Ministrowi Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, a w przypadku spraw z zakresu stosunków pracy i ubezpieczeń społecznych również Ministrowi Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Centralnej Radzie Związków Zawodowych.

Proponowano również dokonać zmian w k.p.a., m.in. poprzez dodanie § 4 do art. 196, zgodnie z którym do rozpoznawania skarg na decyzje administracyjne, wydane przez naczelną lub centralny organ administracji państwowej właściwy miał być SN, a do rozpoznawania skarg na inne decyzje miały być to sądy wojewódzkie, ze względu na siedzibę organu administracji, który wydał decyzję¹⁵⁸⁸. W ustawie o SN art. 4 miał otrzymać brzmienie: „Sąd Najwyższy dzieli się na Izbę Administracyjną, Izbę Cywilną, Izbę Karną,

¹⁵⁸⁶ Ibidem, k. 43.

¹⁵⁸⁷ Przyjmując oczywiście takie założenie w modelu teoretycznym. W praktyce bowiem, biorąc pod uwagę rolę PZPR i tym samym pozycję organów administracji, oddziaływania takie mogło mieć charakter ograniczony.

¹⁵⁸⁸ Ibidem, k. 44.

Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izbę Wojskową”¹⁵⁸⁹. Natomiast dodany do ustawy art. 6¹ otrzymać miał następujące brzmienie: „Izba Administracyjna rozpatruje skargi na decyzje administracyjne wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz sprawuje, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach skarg na decyzje administracyjne”¹⁵⁹⁰.

Analizując rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o sądach administracyjnych, sądach pracy i ubezpieczeń społecznych oraz sądach rodzinnych należy zauważyć, że jego autorzy chcieli wykorzystać okres od momentu przyjęcia ustawy o NSA z 1980 r. do chwili jego powołania i organizacji. Wykorzystując w ten sposób przyjęte regulacje, odnoszące się do funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, rozpoczęto działania na rzecz niejako „wmontowania” ich w istniejącą strukturę sądownictwa powszechnego. Sekretariat KC PZPR odniósł się jednak do tych koncepcji sceptycznie. Uznano za konieczne bowiem kontynuowanie prac nad powołaniem sądownictwa administracyjnego w postaci NSA, a dyskusję co do pozostałych propozycji zamierzano kontynuować jesienią¹⁵⁹¹. W praktyce sierpniowe strajki i powstanie „Solidarności” w 1980 r. wpłynęły dodatkowo na zahamowanie tych prac.

Niemniej jednak, dyskusja na ten temat toczyła się na łamach ówczesnej prasy. W styczniu 1981 r. na łamach „Gazety Prawniczej” odbyła się dyskusja redakcyjna pt. „Naukowcy i praktycy o stanie prawa przed IX Zjazdem PZPR. Sąd powszechny: silny i jednolity”¹⁵⁹². Temat przewodni dyskusji związany był z postulatami ZG ZPP w zakresie skupienia wykonywania wymiaru sprawiedliwości w ramach sądownictwa powszechnego. W jej czasie Marian Rybicki postulował utworzenie w ramach sądów okręgowych wydziałów administracyjnych, które by w I instancji rozpatrywałyby skargi na decyzje administracyjne¹⁵⁹³. Według niego, dzięki takiej reformie można by odnieść dwie korzyści: wzmocnić i utworzyć silny jakościowo sąd powszechny szczebla okręgowego, a także ujednolicenia sądownictwa i przybliżenie sądu do miejsca sporu¹⁵⁹⁴. Dyskusja ze stycznia 1981 r. stanowiła wyraz rozpoczynającej się wówczas publicznej debaty o konieczności

¹⁵⁸⁹ Ibidem, k. 45.

¹⁵⁹⁰ Ibidem.

¹⁵⁹¹ AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. VII/51, k. 15.

¹⁵⁹² GP 1981, nr 1, s. 1.

¹⁵⁹³ Ibidem, s. 7.

¹⁵⁹⁴ Ibidem.

stworzenia sądownictwa zintegrowanego¹⁵⁹⁵. W ramach zmian prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. opracowano projekt włączenia w nich strukturę sądownictwa pracy i ubezpieczeń społecznych, a także postulowano włączenie sądownictwa administracyjnego¹⁵⁹⁶. O zamierzeniach takich mówiono również na konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 6 lipca 1981 r.¹⁵⁹⁷ W związku z tym Lech Domeracki stwierdził, że organizacyjne wyodrębnienie sądownictwa pracy i ubezpieczeń społecznych, a także sądownictwa administracyjnego, od sądownictwa powszechnego powoduje brak jednolitości sądownictwa, w następstwie czego powstają mankamenty w postaci „obniżenia rangi prawa”¹⁵⁹⁸.

Do zasady jednolitości systemu sądowego i postulatów umacniania sądów powszechnych odniósł się także L. Garlicki, który wskazał, że zasada ta miała charakter względny w dwóch przypadkach. Po pierwsze, kiedy istniejący system organizacyjny sądów powszechnych posiadał pewne słabości, które utrudniają rozszerzenie ich właściwości na określone typy spraw. Taka sytuacja miała mieć miejsce, według L. Garlickiego, zwłaszcza w odniesieniu do spraw administracyjnych, ponieważ rozdrobnienie ówczesnych sądów wojewódzkich „osłabiało szanse prawidłowego rozpoznawania przez nie tych spraw”. Napisał on w tym kontekście, że: „Stąd istnienie wyodrębnionego Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za jedyne możliwe rozwiązanie (warte zresztą oparcia w wyraźnym przepisie konstytucji)”¹⁵⁹⁹. Po drugie, gdy utworzenie danego sądu szczególnego wiązało się z objęciem właściwością sądownictwa spraw dotychczas rozstrzyganych przez inne organy. Według L. Garlickiego taka właśnie była geneza NSA, choć nie rozwija ona tej myśli, a także potencjalne przekształcenie organów arbitrażu gospodarczego w sądy gospodarcze podległe nadzorowi orzeczniczemu SN¹⁶⁰⁰. Za utrzymaniem odrębności organizacyjnej NSA odpowiedział się również A. Łopatka¹⁶⁰¹.

¹⁵⁹⁵ Zob. K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016, s. 335. Praca doktorska napisana w Zakładzie Historii Państwa i Prawa pod kierunkiem Dr hab. Piotra Fiedorczyka. Zob.: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%201980-1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf>, dostęp: 1.05. 2019 r.; K. Niewiński, *Wymiar sprawiedliwości w świetle obrad i postanowień IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR (14–20 lipca 1981 r.)*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2011, tom X, s. 263.

¹⁵⁹⁶ Zob. E. Bogomiński, *Sądownictwo zintegrowane*, GP 1981, nr 13/14, s. 9.

¹⁵⁹⁷ *Kontynuacja odnowy, umacnianie praworządności*, GP 1981, nr 13/14, s. 3.

¹⁵⁹⁸ L. Domeracki, *Nadzór gwarantujący praworządność*, GP 1981, nr 20, s. 5.

¹⁵⁹⁹ L. Garlicki, *Zasady ustroju sądów w PRL (na tle rozwiązań ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, NP 1987, nr 7-8, s. 20.

¹⁶⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁶⁰¹ A. Łopatka, *Konstytucyjna regulacja Sądu Najwyższego*, SP 1989, z. 2-3, s. 176.

Minister Sprawiedliwości PRL S. Zawadzki, w czasie zgromadzenia ogólnego sędziów NSA w dniu 20 marca 1982 r., stwierdził, że Biuro Polityczne PZPR co do pomysłu włączenia sądownictwa administracyjnego do sądownictwa powszechnego odniosło się negatywnie¹⁶⁰². Według protokołu z tego spotkania S. Zawadzki uznał, że: „w obecnej sytuacji doprowadziłoby to do rozbicia NSA i zanegowania jego osiągnięć. Tworząc wydziały administracyjne w sądach wojewódzkich, przy obecnym stanie kadrowym 1 sędzia przypadałby na województwo (49 sędziów). Wydziały w sądach wojewódzkich miałyby niższą rangę i straciłyby niezależną pozycję w stosunku do administracji terenowej, którą obecnie posiada NSA”¹⁶⁰³. W tym kontekście S. Zawadzki miał scharakteryzować również wypowiedź „tow. W. Jaruzelskiego i Barcikowskiego”¹⁶⁰⁴. Gen. W. Jaruzelski stwierdzić miał, że „utworzenie NSA w oparciu o ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. wymownie świadczy, że jeszcze przed >>odnową<< były w naszym kraju siły przywiązujące dużą wagę do przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej. Uznał, iż nadal winno się umacniać i popularyzować sądownictwo administracyjne”¹⁶⁰⁵. Natomiast K. Barcikowski miał stwierdzić, że postulaty włączenia NSA do sądownictwa powszechnego miały być wyrazem „koncepcji likwidatorskiej sądowej kontroli administracji i wysuwanie jej a co gorsza realizacja, dałaby broń do ręki przeciwnikom Polski Ludowej głoszącym o łamaniu praworządności w państwach socjalistycznych”¹⁶⁰⁶.

Pewne wyjaśnienie dlaczego ówczesna władza zdecydowała się nie zrealizować pomysłu przejścia sądowej kontroli decyzji administracyjnych przez sądownictwo powszechne daje relacja A. Zielińskiego. Wskazał on bowiem, że zarówno w momencie prac sejmowych nad powołaniem w PRL mechanizmów sądowej kontroli administracji, jak i w momencie tworzenia struktur NSA, zwolennicy tego sądownictwa posługiwali się argumentem, żeby władza nie obawiała się wprowadzenia tego rodzaju kontroli przez wyodrębnione sądy¹⁶⁰⁷. Zwracali oni bowiem uwagę, że wyodrębnione sądownictwo administracyjne zajmie się wyłącznie badaniem decyzji pod kątem legalności. Powierzenie natomiast takiego sądownictwa sądom powszechnym, wyposażonym poza tym w znacznie większe kompetencje, mogłoby doprowadzić do ich ingerencji w działania administracji.

¹⁶⁰² NSA, Akta Prezydiałne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Warszawa, 20 marca 1982- sprawozdania, protokoły, referaty, wystąpienia, listy uczestników, sygn. 536/1, k. 15.

¹⁶⁰³ Ibidem.

¹⁶⁰⁴ Ibidem.

¹⁶⁰⁵ Ibidem, k. 16.

¹⁶⁰⁶ Ibidem, s. 15.

¹⁶⁰⁷ Informacja z osobistej rozmowy autora pracy z A. Zielińskim w dniu 10 lipca 2019 r.

Zgodzić należy się z poglądem, że wydziały administracyjne w ramach sądów wojewódzkich mogły posiadać niższą rangę, zwłaszcza przy znacznym rozdrobnieniu tych sądów w skali państwa i w ogóle w kontekście struktury całego sądownictwa powszechnego. W związku z tym mogła zostać zatracona efektywność sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Z drugiej jednak strony, w warunkach ustrojowych PRL, dla jego władz taki projekt mógł być również niekorzystny, biorąc pod uwagę przesłanki polityczne. Struktura NSA w wydaniu ustawy styczeniowej 1980 r. tworzyła bowiem jednolity model sądownictwa administracyjnego w skali kraju, z podporządkowanymi dla NSA ośrodkami zamiejscowymi. Taki model ułatwiał kontrolę oraz umożliwiał lepsze oddziaływanie na NSA, szczególnie w zakresie podejmowania wspólnych działań na rzecz eliminowania naruszenia prawa przez organy administracji państwowej. Dlatego też te przesłanki, oprócz faktu, że nie chciano radykalnie zmieniać kierunku dopiero co przeprowadzonej reformy postępowania administracyjnego, zadecydowały o sprzeciwach Biura Politycznego i Sekretariatu KC PZPR wobec zmian w organizacji NSA.

4.2.3 Skład i status prawny sędziów NSA

W skład NSA, zgodnie z art. 3 ustawy styczeniowej, wchodził: prezes, wiceprezesi oraz sędziowie. Sędziów powoływała Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości, co stanowiło wyraz realizacji zasady z art. 60 Konstytucji PRL z 1952 r.¹⁶⁰⁸ Zwrócił na to uwagę M. Wyrzykowski, który uznał, że Rada Państwa była niejako „związana” wnioskiem Ministra Sprawiedliwości w tym znaczeniu, że nie mogła ona wybrać na stanowisko sędziego innej osoby niż ta, która została zaproponowana we wniosku¹⁶⁰⁹. Nie mogła też ona uzupełniać wniosku swoimi kandydatami, a mogła jedynie wybrać kandydata na sędziego na podstawie zaproponowanego wniosku lub odmówić wyboru kandydata na sędziego¹⁶¹⁰. Według M. Wyrzykowskiego rozwiązanie takie mogło wynikać z: „potrzeby kształtowania jednolitej polityki kadrowej w całym aparacie wymiaru sprawiedliwości”¹⁶¹¹. Sędziów mianowano jednak na czas nieoznaczony, co miało stwarzać warunki do realizacji ich niezawisłości¹⁶¹².

¹⁶⁰⁸ Art. 60 Konstytucji PRL z 1952 r.: Sędziowie są powoływani i odwoływani przez Radę Państwa (ust. 1). Tryb powoływania i odwoływania sędziów określa ustawa (ust. 2). Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976, s. 333.

¹⁶⁰⁹ M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego w PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne. Tom 5. Regulacja organów ochrony prawnej w nowej konstytucji*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1989, s. 91.

¹⁶¹⁰ Ibidem.

¹⁶¹¹ M. Wyrzykowski, *Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1980, z. 10, s. 57.

¹⁶¹² Ibidem, s. 60.

Natomiast prezesów i wiceprezesów NSA powoływała również Rada Państwa, ale na wniosek Prezesa RM. Ich odwołanie następowało również w tym trybie.

Kazimierz Korzan uprawnienia Rady Państwa, Prezesa RM i Ministra Sprawiedliwości w zakresie wyboru prezesa, wiceprezesów i sędziów NSA określał jako element pozaorzeczniczego nadzoru nad tym Sądem¹⁶¹³. Nadzór taki funkcjonował obok nadzoru judykacyjnego, który był realizowany przez SN¹⁶¹⁴. Takie uprawnienia kreacyjne naczelnych organów państwa wobec NSA budziły jednak wątpliwości w nauce. W 1986 r. Barbara Zawadzka proponowała, żeby w przyszłości kompetencje Rady Państwa w zakresie wyboru prezesa NSA były przekazane dla Sejmu PRL¹⁶¹⁵. Takie wzmocnienie funkcji kreacyjnej Sejmu miało jednak stanowić wyraz ogólnej tendencji wzmocnienia tego organu jako najważniejszego organu przedstawicielskiego, co w wymiarze ideologicznym przedstawiane było jako wzmocnienie zasady realnego ludowładztwa w opozycji do „menadżerskiej koncepcji rozwoju państwa” i socjalizmu¹⁶¹⁶. M. Wyrzykowski pozycje Rady Państwa wobec NSA w zakresie wyboru jego sędziów, wiceprezesa i prezesa określił z kolei jako funkcję organizacyjną¹⁶¹⁷. Autor ten wystąpił jednocześnie z wątpliwościami dotyczącymi racjonalności i zgodności z ideą sądowej kontrolnej administracji wniosku Prezesa RM o wybór prezesa i wiceprezesów NSA¹⁶¹⁸. W 1989 r. napisał on w tym kontekście, że „Taka konstrukcja była kompromisem legislacyjnym, wynikającym z oporu administracji centralnej i osobiście ówczesnego premiera wobec instytucji sądownictwa administracyjnego. Konstrukcja ta powinna ulec zmianie, nie jest bowiem właściwe- również z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej- by Prezes Rady Ministrów, a więc organ odpowiedzialny konstytucyjnie za stan funkcjonowania administracji państwowej i zwierzchnik służbowy całego korpusu administracyjnego miał prawo wpływania na obsadę decydujących stanowisk w organie”, którego głównym zadaniem miała być właśnie sądowa kontrola podległej Prezesowi Rady Ministrów administracji¹⁶¹⁹.

Pierwszym Prezesem NSA został Sylwester Zawadzki. Wniosek o jego wybór Prezes RM złożył w dniu 30 czerwca 1980 r.¹⁶²⁰, do którego został dołączony wyciąg z akt

¹⁶¹³ K. Korzan, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, „Palestra” 1980, z. 11-12, s. 49.

¹⁶¹⁴ Ibidem, s. 48.

¹⁶¹⁵ B. Zawadzka, *Pożądane kierunki ewolucji organów władzy państwowej*, PiP 1986, z. 2, s. 15.

¹⁶¹⁶ Ibidem, s. 11-15.

¹⁶¹⁷ M. Wyrzykowski, *Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1980, z. 10 s. 51-52.

¹⁶¹⁸ Ibidem, s. 61.

¹⁶¹⁹ Ibidem, s. 91-92.

¹⁶²⁰ AAN, PZPR. KC w Warszawie, sygn. VII/ 51, k. 257.

osobowych¹⁶²¹. W uzasadnieniu do wniosku została zwrócona uwaga na przebieg kariery naukowej i zawodowej, stwierdzono w nim m.in., że: „Prof. S. Zawadzki w toku swej wieloletniej pracy naukowej poświęca się szczególnie problematyce prawa administracyjnego. Kierował m.in. pracami nad projektem nowelizacji KPA”¹⁶²². W zakończeniu *explicite* wskazano, że: „Wysokie kwalifikacje naukowe prof. S. Zawadzkiego z dziedziny prawa państwowego i administracyjnego, jego osobisty wkład w kształtowanie socjalistycznego ustawodawstwa w tej dziedzinie, utrzymywanie przez niego ścisłej więzi z praktyką stosowania prawa, przemawiają za powołaniem go na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁶²³. Z dniem 1 września 1980 r. S. Zawadzki został powołany do pełnienia funkcji Prezesa NSA¹⁶²⁴. Sprawował on funkcję prezesa do czerwca 1981 r., kiedy mianowany został na Ministra Sprawiedliwości PRL¹⁶²⁵. J. Łętowski tak napisał o roli S. Zawadzkiego w procesie powstania NSA: „Filozofowie realiści nakazują nam nie przeceniać roli jednostek w historii. Historia administracji także podlega owym prawidłom. A przecież nie można nie stwierdzić, że w przyszłości zapewne wiązać się będzie powołanie sądownictwa administracyjnego w Polsce z nazwiskiem prof. Sylwestra Zawadzkiego. Nie chodzi tu tylko o Jego niejako oficjalną rolę, jako promotora sprawy i referenta projektu na forum sejmowym. Kto wie, czy nie ważniejszą była owa – nazwijmy ją w ten sposób – zakulisowa działalność prof. Zawadzkiego jako organizatora i animatora prac nad projektem, działalność, w którą angażował przez całe miesiące swój czas, energię,

¹⁶²¹ Ibidem, k. 258. Sylwester Zawadzki urodził się w dniu 19 października 1921 r. w Warszawie. Przebieg pracy zawodowej: w latach 1945-1946 technik w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń w Warszawie, w latach 1946-1948 sekretarz zarządu w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, w latach 1948-1950 wiceprzewodniczący zarządu głównego Związku Akademickiego Młodzieży Polskiej w Warszawie, w 1950 r. przewodniczący rady naczelnej Zrzeszenia Studentów Polskich w Warszawie, w latach 1950-1954 doktorant w Instytucie Nauk Społecznych KC PZPR w Warszawie, w latach 1954-1957 kierownik katedry teorii państwa i prawa Instytutu Nauk Społecznych KC PZPR, w latach 1957-1967 kierownik katedry teorii państwa i prawa WSNS przy KC PZPR, a następnie równocześnie w latach 1963-1968 zastępca sekretarza naukowego Wydziału I PAN w Warszawie, w latach 1957-1963 docent w Instytucie Nauk Prawnych PAN w Warszawie, w latach 1968-1969 kierownik Zakładu w Instytucie Nauk Politycznych UW, a od 1969 r. dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie UW. Funkcje partyjne i społeczne: poseł na Sejm PRL, członek prezydium sekcji prawniczej Komisji Nauk KC PZPR, członek ZG Zrzeszenia Prawników Polskich. Odznaczenia: Krzyż Kawalerski OOP w 1954 r., Krzyż Oficerski OOP w 1959 r. W wyciągu określono, że pochodzenie społeczne S. Zawadzkiego to inteligencja pracująca, a zawód wyuczony prawnik. W kategorii przynależność partyjna wskazana była PZPR (PPS) od 1946 r.

¹⁶²² Ibidem.

¹⁶²³ Ibidem.

¹⁶²⁴ M. Rybicki, *Sylwetka naukowa profesora Sylwestra Zawadzkiego*, SP 1981, z. 1-2, s. 6.

¹⁶²⁵ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016, s. 154. Praca doktorska napisana w Zakładzie Historii Państwa i Prawa pod kierunkiem Dr hab. Piotra Fiedorczyka. Zob.: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%20latach%201980-1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf>, dostęp: 1.05. 2019 r.

autorytet naukowy i polityczny”¹⁶²⁶. Tak samo uważał A. Zieliński, który stwierdził, że utworzenie sądownictwa administracyjnego w PRL stanowiło *idée fixe* S. Zawadzkiego¹⁶²⁷.

W chwili podjęcia przez Sekretariat KC PZPR, w dniu 11 czerwca 1981 r., decyzji o wyborze S. Zawadzkiego na Ministra Sprawiedliwości zastanawiano się również nad tym, kto obejmie stanowisko Prezesa NSA¹⁶²⁸. Wówczas Stanisław Kania zaproponował kandydaturę Zbigniewa Salwy¹⁶²⁹. Drugim Prezesem NSA jednak został wybrany sędzia Adam Zieliński¹⁶³⁰. Piastował on to stanowisko w latach 1982-1992 r. Natomiast pierwszymi sędziami NSA, oprócz S. Zawadzkiego, w sierpniu 1980 r. zostali: Józef Pietraszewski (wiceprezes), Tadeusz Łopaciuk, Zygmunt Mańk, Henryk Poleszak, Jan Semeniuk, Maria Szablowska, Irena Śmietanka-Szwaczkowska i Jerzy Świątkiewicz¹⁶³¹.

Istotne znaczenie w tym okresie miał status prawny sędziego NSA. Według Edwarda Warzochy, status ten zgodnie z ustawą z 1980 r. wiązał się z wysokimi wymaganiami formalnymi i merytoryczno-ideologicznymi, które posiadały charakter wymierny oraz

¹⁶²⁶ J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, SP 1981, z. 1-2, s. 139-140. J. Łętowski wśród uczonych, dążących do powołania sądownictwa administracyjnego wspominał również imiennie prof. J. Starościaka.

¹⁶²⁷ Informacja z osobistej rozmowy autora rozprawy z A. Zielińskim z dnia 10 lipca 2019 r.

¹⁶²⁸ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016, s. 183. Praca doktorska napisana w Zakładzie Historii Państwa i Prawa pod kierunkiem Dr hab. Piotra Fiedorczyka. Zob.: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%20latach%201980-1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf>, dostęp: 1.05. 2019 r.

¹⁶²⁹ Ibidem, s. 184.

¹⁶³⁰ Adam Zieliński urodził się w dniu 28 czerwca 1931 r. w Pruszkowie. W 1953 r. ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1968 uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych, w 1975 otrzymał stopień doktora habilitowanego. W 1989 uzyskał tytuł naukowy profesora nauk prawnych. W latach 1955–1982, po ukończeniu aplikacji sędziowskiej i asesury, orzekał w Sądzie Powiatowym, a następnie w Sądzie Okręgowym dla m.st. Warszawy. Pracował także w Ministerstwie Sprawiedliwości jako dyrektor departamentu prawnego (od 1970). W latach 1982–1992 zajmował stanowisko sędziego i jednocześnie prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Równocześnie zasiadał w Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (1976–1984 i 1986–1989), pełnił funkcję członka Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa (Wojciechu Jaruzelskim) oraz był członkiem Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (1988–1990). W latach 1989-1991 został Posłem Sejmu kontraktowego. Wybrany został z ramienia PZPR, ale w końcu kadencji został posłem niezrzeszonym. W czasie Sejmu kontraktowego był m.in. przewodniczącym Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. W latach 1994–1995 pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W 1996 wybrano go na stanowisko rzecznika praw obywatelskich. Informacje ze strony internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego: <http://www.nsa.gov.pl/historia/prof-dr-hab-adam-zielinski,news,15,12.php>, dostęp: 7.04. 2019 r. Informacje ze strony internetowej Biblioteki Sejmu RP: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000003145&find_code=SYS&local_base=ARS10, dostęp: 7.04. 2019 r. Informacja ze strony internetowej rzecznika praw obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prof-dr-hab-adam-zielinski%20rpo-iii-kadencji>, dostęp: 7.04. 2019 r.

¹⁶³¹ *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, pod. red. Romana Hausnera, J. Świątkiewicza, Warszawa 1995, s. 23. Zob. P. Ambroziewicz, *Jubilata walka o prawo. XX-lecie NSA*, „Gazeta Sądowa” 2000, s. 8.

ocenny¹⁶³². Zgodnie z art. 6 ustawy, na stanowisko sędziego NSA mogła być powołana osoba, która spełniła następujące warunki:

- 1) dawała gwarancję należytego wykonywania obowiązków sędziego w PRL;
- 2) posiadała obywatelstwo polskie i korzystała w pełni z praw cywilnych i obywatelskich;
- 3) była nieskazitelnego charakteru;
- 4) ukończyła uniwersyteckie studia prawnicze;
- 5) ukończyła trzydziesty piąty rok życia;
- 6) pozostawała co najmniej przez dziesięć lat na stanowisku sędziego, prokuratora, arbitra, notariusza lub radcy prawnego albo co najmniej przez dziesięć lat wykonywała zawód adwokata lub pozostawała na samodzielnym stanowisku w organach administracji państwowej, z którym była związana praktyka prawnicza;
- 7) wykazywała się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji państwowej oraz prawa administracyjnego i w innych dziedzinach prawa związanych z działalnością administracji państwowej.

Wymogi określone w punkcie szóstym nie dotyczyły profesorów i docentów nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz innych placówkach naukowych i naukowo-badawczych. Co zasługuje na uwagę ustawa wskazywała również, że w przypadkach wyjątkowych Rada Państwa, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, mogła zwolnić od wymagań wskazanych w punkcie szóstym, inne osoby niż profesorowie oraz docenci nauk prawnych. Sędziowie w zakresie orzekania mieli być niezawisli i podlegać wyłącznie ustawom. Wysokie wymagania stawiane sędziom sądu administracyjnego oraz specjalny tryb ich powołania wynikały z konieczności zapewnienia fachowości¹⁶³³. Fachowość w opinii M. Wyrzykowskiego rozumiana była przede wszystkim jako znajomość prawa¹⁶³⁴. Cecha ta, obok bezstronności i efektywności, miała stanowić o podstawowych wymaganiach związanych z sądową kontrolą administracji¹⁶³⁵. Według danych podanych przez A. Zielińskiego, na 49 sędziów NSA, którzy byli zatrudnieni w tym sądzie w dniu 31 grudnia 1982 r.: 28 zostało powołanych spośród sądów powszechnych, 14 spośród pracowników administracji, a 7 spośród przedstawicieli innych zawodów prawniczych

¹⁶³² E. Warzocha, *Podstawowe zagadnienia ustroju i postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 81.

¹⁶³³ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 17.

¹⁶³⁴ Ibidem.

¹⁶³⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 357; cyt. za: M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 17.

(prokuratorzy, pracownicy naukowcy, radcowie prawni)¹⁶³⁶. Warto zaznaczyć, że sędziowie ośrodków zamiejscowych NSA posiadali ten sam status prawny, co sędziowie orzekający w NSA w Warszawie¹⁶³⁷.

4.2.4 Właściwość i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

Atrybucję NSA określał art. 2 ustawy, zgodnie z którym NSA orzekał w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych¹⁶³⁸. Według A. Zielińskiego: „Ze sformułowania tego wynika, że istnieją dwa podstawowe źródła ustawowe, określające zakres kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego: kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy odrębne. Oznacza ono również, że przepisy odrębne mogą ustalać inny niż przewiduje to kodeks postępowania administracyjnego tryb orzekania przez Naczelną Sąd Administracyjny, w określonych rodzajach spraw, w tym zwłaszcza w sprawach, w których decyzje nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym, poddanych regulacji kodeksu postępowania administracyjnego”¹⁶³⁹.

Normę tę uzupełniał art. 150⁷ § 1 ustawy, który wskazywał, że decyzje, które wydane zostały przez organ administracji państwowej mogłyby być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Zgodnie z tym, jak stwierdziła M. Niezgódka-Medkova, NSA „powołany został do oceny zgodności z prawem decyzji administracyjnych”¹⁶⁴⁰, a według A. Zielińskiego „Przedmiotem zaskarżenia do NSA będą mogły być wyłącznie decyzje administracyjne. Nie można więc będzie zaskarżyć do NSA takich form działania administracji, które nie mają charakteru rozstrzygnięć indywidualnych, zapadających w postępowaniu administracyjnym”¹⁶⁴¹. Pod pojęciem decyzji administracyjnej rozumiano jednak wszelkie decyzje, które spełniały wymagania, wynikające z treści art. 107 k.p.a.¹⁶⁴² Dlatego też o tym, czy dana decyzja jest decyzją administracyjną i czy podlegała skardze do sądu administracyjnego, miała decydować nie nazwa danej decyzji, ale jej

¹⁶³⁶ A. Zieliński, *U źródeł koncepcji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1983, z. 6, s. 15.

¹⁶³⁷ Ibidem.

¹⁶³⁸ Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 132.

¹⁶³⁹ A. Zieliński, *Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1984, nr 4, s. 3.

¹⁶⁴⁰ M. Niezgódka-Medkova, *Pozaustawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 5.

¹⁶⁴¹ A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 105.

¹⁶⁴² J. Pietraszewski, *Podstawy zaskarżenia, forma, treść i skutki prawne orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 98.

treść¹⁶⁴³. Zwrócił na to uwagę J. Pietraszewski, który stwierdził, że: „Decyzjami administracyjnymi będą więc wszelkiego rodzaju >>zezwozenia<<, >>nakazy płatnicze<<, a nawet >>zaświadczenia<<, jak zaświadczenie ZBoWiD o uprawnieniach kombatanckich, wydawane osobom nie będącym członkami Związku, a w szczególności – co nader jest istotne – odmowa wydania tego rodzaju zaświadczeń. Różne formy, w postaci których wydawane są decyzje administracyjne, oddziaływać będą w określonej mierze na formę orzeczeń NSA”¹⁶⁴⁴. Z kolei J. Świątkiewicz zaznaczył, że: „Sądowej kontroli podlegają decyzje *sensu stricto* oraz inne akty, do których się stosuje przepisy o decyzjach. W tym ostatnim przypadku chodzi np. o postanowienia organów administracji państwowej w sprawie zatwierdzania ugody”¹⁶⁴⁵. Kontrola decyzji miała odbywać się pod kątem ich zgodności z prawem, a nie pod kątem merytorycznym. W związku z tym, według J. Borkowskiego: „W wyniku kontroli sądowej ujawnia się uchybienia w stosowaniu prawa materialnego oraz formalnego, które stanowią podstawę stwierdzenia zgodności albo niezgodności decyzji z prawem”¹⁶⁴⁶. Ustawa określała także, że kontrola decyzji miała polegać wyłącznie na badaniu jej zgodności z prawem, co oznaczało, że nie mogła być ona dokonywana z punktu widzenia jej celowości¹⁶⁴⁷. Badanie zgodności z prawem oznaczało, że NSA nie będzie uprawniony do dokonywania zmian decyzji administracyjnych¹⁶⁴⁸. W opinii A. Bromera, powołanie NSA, z jego podstawową funkcją polegającą „na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na określonym odcinku spraw rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi”, miało realizować również takie cele jak:

1) zapewnienie, w kontrydiktoryjnym postępowaniu sądowym, ochrony praw podmiotowych i wolności obywateli;

2) zapewnienie ochrony przedmiotowego porządku prawnego¹⁶⁴⁹.

Kasacyjny charakter sądownictwa administracyjnego stwarzał jednak wiele problemów dla obywateli, co znajdowało wyraz w badaniach społecznych oraz samym

¹⁶⁴³ Ibidem.

¹⁶⁴⁴ Ibidem.

¹⁶⁴⁵ J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 67.

¹⁶⁴⁶ J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985, nr 9, s. 19.

¹⁶⁴⁷ Zob. M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1981, nr 5, s. 10-11.

¹⁶⁴⁸ J. Pietraszewski, *Podstawy zaskarżenia, forma, treść i skutki prawne orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. s. 98.

¹⁶⁴⁹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 29.

orzecznictwie NSA. Interesujące w tym zakresie były badania przeprowadzone pod kierunkiem M. Boruckiej-Arctowej, dotyczące kwestii funkcjonowania NSA i skutków jego działania w opinii obywateli, którzy wnieśli skargę. Badania takie przeprowadzono w dwóch etapach. I etap obejmował początkowe lata działalności NSA, a więc 1981-1982, a II etap lata 1986-1987¹⁶⁵⁰. W I etapie na 400 wysłanych ankiet otrzymano 107 odpowiedzi, a w II etapie na 400 wysłanych ankiet otrzymano 137 odpowiedzi¹⁶⁵¹. W wyniku II etapu przeprowadzonych badań uznano, że jednym z najtrudniejszych zagadnień dla zrozumienia przez strony postępowania przed NSA był jego kasacyjny charakter. Jak zauważył Jakub Górski: „W 7 roku funkcjonowania tej instytucji nadal jedynie blisko 40% respondentów twierdzi zgodnie ze stanem prawnym, że sąd rozpatrując poszczególne sprawy bada tylko zgodność decyzji z prawem”¹⁶⁵². W I etapie miało to być 34,5% respondentów¹⁶⁵³, a 90% respondentów w II etapie opowiedziało się za tym, żeby sąd administracyjny mógł rozstrzygnąć sprawę definitywnie, co oznaczać miało zmianę lub wydanie nowej decyzji administracyjnej¹⁶⁵⁴. Dużą trudność dla badanych sprawiało również prawidłowe określenie zakresu właściwości NSA. W II etapie 61% respondentów uznało, że istnieje możliwość zaskarżenia wszystkich decyzji administracyjnych¹⁶⁵⁵.

Nowelizacja postępowania administracyjnego oraz regulacje dotyczące NSA nie odnosiły się wprost do zagadnienia kontroli decyzji, wydanych na zasadzie swobodnego uznania administracyjnego. W doktrynie natomiast zajęto dość jednoznaczne stanowisko w tej kwestii. W związku z tym M. Wyrzykowski napisał w tym kontekście, że analiza stanu normatywnego oraz orzecznictwa NSA pozwoliła na stwierdzenie, że: „(...) decyzje administracyjne wydane w sferze uznania administracyjnego oraz oparte na normach zawierających pojęcia nieostre podlegają w pełnym zakresie kontroli sądu administracyjnego”¹⁶⁵⁶.

Ustawa z 1980 r. zawierała rozdział III² pt. „Zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego”. Zgodnie z jego art. 150⁷ § 1, decyzje, które zostały wydane przez organ administracji państwowej mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich

¹⁶⁵⁰ J. Górski, *Funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego skutki w opinii obywateli, którzy wnieśli skargę*, [w:] *Spoleczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*. Praca zbiorowa pod red. M. Boruckiej-Arctowej, Warszawa- Kraków 1990, s. 98-99.

¹⁶⁵¹ Ibidem, s. 98.

¹⁶⁵² Ibidem, s. 101.

¹⁶⁵³ Ibidem.

¹⁶⁵⁴ Ibidem, s. 103.

¹⁶⁵⁵ Ibidem, s. 100.

¹⁶⁵⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 83.

niezgodności z prawem¹⁶⁵⁷. Natomiast art. 150⁷ § 2 zawierał enumeratywne wyliczenie dwudziestu spraw, które mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego. Były to sprawy z zakresu:

1) budownictwa, nadzoru budowlanego, materiałów budowlanych, urbanistyki i architektury;

2) cen, opłat i stawek taryfowych;

3) dróg publicznych, ich utrzymania i ochrony (w tym świadczeń osobistych na rzecz utrzymania dróg), ruchu na drogach publicznych, komunikacji, łączności, żeglugi, transportu i spedycji;

4) działalności w dziedzinie wytwórczości, rzemiosła, usług nierzemieślniczych, handlu, przemysłu gastronomicznego i żywienia zbiorowego oraz innych rodzajów działalności gospodarczej. W tym zakresie NSA orzekał np. w zakresie właściwego stosowania przez organy administracji ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła¹⁶⁵⁸;

5) ewidencji ludności, dowodów tożsamości, aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz obywatelstwa;

6) geologii, geodezji i kartografii;

7) gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki terenami, zasobami mieszkań i budynków oraz utrzymania czystości w miastach i gminach. W tym zakresie NSA wydawał wiele orzeczeń w zakresie zaskarżania decyzji wydanych na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. prawo lokalowe¹⁶⁵⁹;

8) gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej, wydobywania i pozyskiwania w inny sposób kopalin i innych surowców naturalnych oraz ich zagospodarowywania, szkód górniczych oraz obrotu surowcami, materiałami i wyrobami;

9) gospodarki wodnej;

¹⁶⁵⁷ Zob. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. J. Borkowskiego. Stan prawny na dzień 15 kwietnia 1984, Warszawa 1985, s. 276-277.

¹⁶⁵⁸ Dz. U. Nr 23, poz. 164.

¹⁶⁵⁹ Dz. U. Nr 14, poz. 84. Zob. S. Zapalska, *Problematyka mieszkań funkcyjnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1986, nr 10, s. 31 i n.

10) gospodarki żywnościowej, żywności i żywienia;

11) zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy o podatkach, oraz należności celnych, z wyłączeniem zobowiązań podatkowych i należności celnych od państwowych jednostek organizacyjnych;

12) obrotu nieruchomościami oraz składnikami majątku ruchomego;

13) ochrony przyrody oraz środowiska;

14) oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, kultury i sztuki oraz dóbr kultury i muzeów, jak również działalności artystycznej i rozrywkowej, co ważne, NSA w postanowieniu z dnia 21 października 1983 r. zwrócił uwagę, że katalog ten nie zawiera spraw nauki, więc sprawy z tego zakresu nie mogą być poddane kontroli tego sądu, co wiązało się wówczas z odmową rozpatrzenia skargi na zatwierdzenie stopnia naukowego doktora habilitowanego¹⁶⁶⁰;

15) planowania przestrzennego;

16) rolnictwa i leśnictwa, w tym: gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi sposobu zagospodarowywania i użytkowania tych terenów, scalania i wymiany gruntów, przejmowania nieruchomości rolnych i leśnych na własność Państwa, własności i obrotu tymi nieruchomościami, produkcji roślinnej i zwierzęcej, upraw, hodowli i nasiennictwa, ochrony zwierząt i roślin, gospodarki łowieckiej oraz rybołówstwa;

17) uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć;

18) wywłaszczeń nieruchomości i innych praw;

19) zatrudnienia i spraw socjalnych;

20) zdrowia i opieki społecznej, wymagań sanitarno-epidemiologicznych, kultury fizycznej, sportu i turystyki, jak również działalności sportowej.

Ponadto, zgodnie z art. 150⁷ § 3 ustawy, ustawy szczególne mogły przewidywać możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych, które miały być niezgodne z prawem również w sprawach innych niż wymienione w enumeratywnym katalogu z art. 150⁷ § 2. W ocenie J. Służewskiego regulacja ta wyrażała tendencje do

¹⁶⁶⁰ Postanowienie z dnia 21 października 1983 r. II SA 1644/83; wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r. I SA 270/83, [w:] *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1986, t. 2, s. 275.

stopniowego rozszerzenia zakresu kontroli decyzji administracyjnych na nowe dziedziny funkcjonowania administracji¹⁶⁶¹.

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r. zakładała również możliwość złożenia skargi do sądu, jeśli w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej, nie wydał decyzji w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym¹⁶⁶². Złożenie jednak skargi, na bezczynność organu administracji, mogło dotyczyć wyłącznie kategorii spraw, których możliwość zaskarżenia była przewidziana zgodnie z klauzulą enumeracyjną ustawy¹⁶⁶³. W ocenie Barbary Adamiak, przewidziana w tym przypadku przez ustawę z 1980 r., skarga do sądu administracyjnego nie miała charakteru środka zaskarżenia, gdyż jej celem nie było spowodowanie weryfikacji decyzji¹⁶⁶⁴. Celem było uruchomienie środków ochrony obywatela przed bezczynnością administracji. Dlatego uznała ona, że: „Skargę na milczenie administracji można by zaliczyć do środków zaskarżenia, jeśli przyjęto by koncepcję, iż milczenie administracji oznacza bądź odmowę wydania decyzji, którą klasyfikuje się jako decyzję negatywną, bądź decyzję pozytywną. K.p.a. nie przyjął takich rozwiązań”¹⁶⁶⁵.

Wynika z tego, że enumeracyjny katalog z ustawy zapewniał ochronę praw obywateli w istotnych sprawach z zakresu administracji. W tym kontekście należy brać pod uwagę ówczesne uwarunkowania polityczne i wiele nieudanych prób powołania sądowej kontroli administracji po drugiej wojnie światowej w państwie polskim. Część doktryny wskazywała, że „klauzula generalna została przez naszego ustawodawcę zapisana w istocie w formie szerokiej klauzuli enumeracyjnej”¹⁶⁶⁶. Według Zbigniewa Janowicza, uregulowanie w ówczesnych warunkach ustrojowych właściwości NSA na podstawie klauzuli enumeracyjnej pozytywnej „o dużym zasięgu” należało uznać za „duży sukces”¹⁶⁶⁷. Choć uważał on, że przyjęta konstrukcja nierzadko wywoływała wątpliwości, jakie decyzje mogły być zaskarżane do sądu¹⁶⁶⁸. W opinii L. Garlickiego, kontrola NSA nad legalnością decyzji administracyjnych oznaczała nie tylko ilościowe poszerzenie właściwości sądów o nowe 20

¹⁶⁶¹ J. Służewski, *Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego*, NP 1980, nr 6, s. 27.

¹⁶⁶² Zob. M. Piekarski, *Zażalenie i skarga na niezalatwienie sprawy administracyjnej*, PUG 1980, nr 7, s. 200; J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 79

¹⁶⁶³ Ibidem.

¹⁶⁶⁴ B. Adamiak, *Środki zaskarżenia decyzji administracyjnej służące obywatelowi*, OMT 1980, nr 6, s. 28.

¹⁶⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶⁶ Zob. J. Świątkiewicz, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 99.

¹⁶⁶⁷ Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1, s. 28.

¹⁶⁶⁸ Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 2, s. 6.

kategorii spraw, ale oznaczało istotną zmianę jakościową¹⁶⁶⁹. Dla poparcia tego stanowiska służyć niech będzie fakt, że kontrolą objęto decyzje w tak ważnych wówczas dla obywateli sprawach jak: gospodarka komunalna i mieszkaniowa, zobowiązania podatkowe, rolnictwo czy też sprawy z zakresu zdrowia i opieki społecznej.

Enumeratywne określenie kompetencji NSA, według Kazimierza Korzana, zostało dokonane „tak ogólnie, że bardziej obrazują dziedziny życia społecznego poddane tej kontroli aniżeli poszczególne sprawy nią objęte”¹⁶⁷⁰. Poza tym, ustawa określała, że na mocy ustaw szczególnych prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych może obejmować sprawy, które nie zostały zawarte w ustawie o NSA z 1980 r. I rzeczywiście, w następnych latach po wydaniu tej ustawy, następowało rozszerzenie możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnych, w kolejnych dziedzinach poprzez nowelizację k.p.a. lub wprowadzenie odpowiednich przepisów w odrębnych ustawach. Według A. Bromera, ustawowe poszerzenie właściwości NSA należało rozumieć jako rozszerzenie zakresu ochrony sądowej, które to stanowiło realizację konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 67 ust. 1 Konstytucji PRL¹⁶⁷¹. Na tendencję rozszerzenia właściwości NSA zwrócono uwagę w tzw. „Raportie o stanie prawa” z grudnia 1985 r. W dokumencie tym napisano, że: „(...) zupełnie realne i możliwe byłoby wprowadzenie do kpa w miejsce sztucznej konstrukcji przyjętej w art. 196 (dyktowanej okazjonalnymi realiami, aktualnymi w chwili wprowadzenia tej kontroli na szerszą znacznie skalę) przepisu zawierającego klauzulę generalną kontroli zgodności decyzji administracyjnych z prawem – i to niezależnie od normowania postępowania administracyjnego przez kpa – uzupełnioną enumeracją wyjątków od generalnej zasady”¹⁶⁷². W nauce prawa administracyjnego postulowano rozszerzenie katalogu klauzuli enumeracyjnej.

W latach 80. klauzula enumeracyjna NSA została poszerzona na podstawie:

- 1) art. 15 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk¹⁶⁷³, zgodnie z którym decyzje dotyczące zakazu publikacji i widowisk mogły być zaskarżone do NSA na zasadach i w trybie określonym w k.p.a., ale ze zmianami wynikającymi z

¹⁶⁶⁹ L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2, s. 8.

¹⁶⁷⁰ K. Korzan, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, „Palestra” 1980, z. 11-12, s. 49.

¹⁶⁷¹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 41. Art. 67 ust. 1 Konstytucji PRL brzmiał: „Polska Rzeczpospolita Ludowa, utrwalając i pomnażając zdobycze ludu pracującego, umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli”.

¹⁶⁷² *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985, s. 55.

¹⁶⁷³ Dz. U. Nr 20, poz. 99.

regulacji ustawy o kontroli publikacji i widowisk. Wskazana odmienność polegała m.in. na tym, że skargę na decyzję Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk można było wnieść do NSA w terminie 7 dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. O opłatach tych skarg NSA orzekał w orzeczeniu kończącym postępowanie;

- 2) art. 9 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy¹⁶⁷⁴, zgodnie z którym mogła być zaskarżona decyzja o wpisaniu do wykazu (ewidencji) osób pozostających bez pracy lub nie pobierających nauki w szkole przez czas dłuższy niż trzy miesiące;
- 3) art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1983 o pracownikach urzędów państwowych¹⁶⁷⁵, na podstawie, którego państwowemu urzędnikowi mianowanemu przysługiwała skarga do sądu administracyjnego od decyzji w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, a także przeniesienia albo zlecenia mu wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków;
- 4) ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej¹⁶⁷⁶, która zniósła kodeksowe wyłączenie kontroli NSA w sprawach zobowiązań podatkowych od państwowych jednostek organizacyjnych;
- 5) ustawy z dnia 23 listopada 1983 r. prawo dewizowe¹⁶⁷⁷, na podstawie której włączono do kognicji NSA decyzje Ministra Finansów rozstrzygającego, wątpliwości w sprawie statusu dewizowego polskich osób prawnych i fizycznych, przedstawicielstw dyplomatycznych i tzw. osób zagranicznych; ponadto gdy, dany akt prawny przewidywał możliwość zaskarżenia zezwoleń dewizowych;
- 6) ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe¹⁶⁷⁸, która poddała sądowej kontroli administracji decyzje w sprawach prasowych oraz w kwestii odmowy udzielenia informacji;
- 7) ustawy z dnia 4 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁶⁷⁹, która umożliwiała wnieść skargę do NSA jeżeli decyzja organu administracji odnosiła się do spraw prowadzenia i funkcjonowania fundacji;

¹⁶⁷⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 229.

¹⁶⁷⁵ Dz. U. Nr 31, poz. 214.

¹⁶⁷⁶ Dz. U. Nr 24, poz. 55.

¹⁶⁷⁷ Dz. U. Nr 63, poz. 288.

¹⁶⁷⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 24.

¹⁶⁷⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 97.

- 8) ustawy z dnia 3 czerwca 1984 r. o zmianie ustawy prawo celne¹⁶⁸⁰, która zniósła wyłączenie k.p.a., w zakresie niemożności wniesienia skargi do NSA w sprawach należności celnych od państwowych jednostek organizacyjnych;
- 9) ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej¹⁶⁸¹, która rozszerzała możliwość wniesienia skargi na decyzje organu antymonopolowego, z wyłączeniem decyzji o sprzeciwie wobec zamiaru połączenia się przedsiębiorstw państwowych.

Wymienione wyżej sprawy z zakresu kompetencji NSA świadczyły według A. Zielińskiego „o istnieniu stałej tendencji legislacyjnej do umacniania instytucji sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych jako instytucji powszechnej”¹⁶⁸².

Wprowadzenie przez Radę Państwa stanu wojennego wpłynęło na działalność NSA. Na podstawie art. 53 ust. 1 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym¹⁶⁸³, w czasie obowiązywania stanu wojennego, w sprawach indywidualnych należących do właściwości administracji państwowej¹⁶⁸⁴, określonych w rozdziale II i IV dekretu, a rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, stronom nie przysługiwało odwołanie do organu administracji państwowej wyższego stopnia, chyba, że przepis szczególny dekretu o stanie wojennym lub aktu wydanego na jego podstawie, stanowił inaczej. Natomiast zgodnie z art. 53 ust. 2 dekretu została wyłączona możliwość zaskarżania decyzji o których była mowa w art. 53 ust. 1 dekretu. Sytuację tę zmieniła ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego¹⁶⁸⁵. Art. 1 punkt 1 tej ustawy uchylił wyłączenie zaskarżenia decyzji administracyjnych, wydawanych przez organy administracji na podstawie dekretu o stanie wojennym.

Z postulatami rozszerzenia klauzuli enumeracyjnej lub jej zmiany na generalną wystąpili m.in. Adam Strzembosz¹⁶⁸⁶, Andrzej Nowakowski¹⁶⁸⁷, Małgorzata Mincer¹⁶⁸⁸,

¹⁶⁸⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 183.

¹⁶⁸¹ Dz. U. Nr 3, poz. 18.

¹⁶⁸² A. Zieliński, *Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1984, nr 4, s. 13.

¹⁶⁸³ Dz.U. Nr 29, poz. 154.

¹⁶⁸⁴ Dekret wskazywał, że chodziło o Radę Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Komunikacji, Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług, Ministra-Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej a także wojewodę.

¹⁶⁸⁵ Dz. U. Nr 3, poz. 18.

¹⁶⁸⁶ Zob. A. Strzembosz, „Solidarność” o prawie i praworządności, GP 1981, nr 15/16, s. 5.

¹⁶⁸⁷ Zob. A. Nowakowski, *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, RPEiS 1986, z. 1.

¹⁶⁸⁸ Zob. M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1981, nr 5, s. 3-4.

Roman Hauser¹⁶⁸⁹, Ewa Wierzbicka¹⁶⁹⁰ i Ludwik Bar¹⁶⁹¹. Działający wówczas w „Solidarności” A. Strzembosz stwierdził, że: „Sądy muszą uzyskać szersze niż dotąd uprawnienia do kontroli decyzji administracyjnych – zarówno od strony katalogu spraw, w których służy odwołanie do sądu, jak i zakresu kontroli sądowej (dopóki prawo administracyjne nie będzie ściśle określać warunków pod jakimi można ograniczyć prawa obywatela, kontrola legalności decyzji administracyjnej będzie zupełnie bezprzedmiotowa)”¹⁶⁹². Postulat objęcia sądową kontrolą wszystkich decyzji administracyjnych został zgłoszony również przez Koło NSZZ „Solidarność” przy WPiA UW, w uchwale z dnia 2 lutego 1981 r. w sprawie zmiany prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁶⁹³. Według A. Nowakowskiego przyjęcie klauzuli enumeracyjnej było „ceną, którą należało zapłacić za wprowadzenie sądowej kontroli w ówczesnych warunkach”¹⁶⁹⁴. Zwracał on uwagę, że biorąc pod uwagę określone zobowiązania międzynarodowe PRL, klauzula enumeracyjna powinna zostać rozszerzona o zagadnienia z zakresu:

- 1) spraw wyznaniowych, czyli o decyzje, które podejmują samodzielnie wydziały do spraw wyznań urzędów miejskich, jako organy administracji terenowej o właściwości szczególnej;
- 2) ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach¹⁶⁹⁵;
- 3) tzw. prawa koalicji, które zostało zagwarantowane w art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL. Jednocześnie A. Nowakowski zwrócił uwagę na konieczność opracowania i przyjęcia ustawy o stowarzyszeniach, które zastąpiłoby rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. w tym zakresie¹⁶⁹⁶. Oceniając z perspektywy czasu przyjęcie klauzuli enumeracyjnej

¹⁶⁸⁹ Zob. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.

¹⁶⁹⁰ Zob. E. Wierzbicka, *Postępowanie przed organami administracji gospodarczej w sprawach wynalazczości*, OMT 1980, nr 10, s. 18.

¹⁶⁹¹ Zob. L. Bar, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 283.

¹⁶⁹² A. Strzembosz, „Solidarność” o prawie i praworządności, GP 1981, nr 15/16, s. 5.

¹⁶⁹³ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016, s. 95. Praca doktorska napisana w Zakładzie Historii Państwa i Prawa pod kierunkiem Dr hab. Piotra Fiedorczyka. Zob.: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5435/1/PZPR%20a%20S%C4%85downictwo%20w%201980-1985.%20Pr%C3%B3by%20powstrzymania%20solidarno%C5%9Bciowej%20rewolucji.pdf>, dostęp: 1.05. 2019 r.

¹⁶⁹⁴ A. Nowakowski, *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, RPEiS 1986, z. 1, s. 41.

¹⁶⁹⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 89.

¹⁶⁹⁶ A. Nowakowski, *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, RPEiS 1986, z. 1 s. 45-46.

J. Świątkiewicz napisał w 1995 r., że: „Ogólnie można jednak stwierdzić, że liczba 20 kategorii spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, poddanych orzecznictwu NSA wyczerpywała znaczną większość z katalogu spraw istotnych w relacji organ administracji – obywatel i inne podmioty (...)”¹⁶⁹⁷. Według niego, była to „względnie szeroka klauzula enumeracyjna, którą można było przecież zapisać jako klauzulę generalną z określonymi, wymienionymi wyłączeniami, miała w istocie ukryć wstydlive wyłączenia spraw uznanych za >>drażliwe politycznie<<”¹⁶⁹⁸.

Natomiast M. Mincer zwróciła uwagę na niekonsekwencję legislacyjną polegającą na tym, że w znowelizowanym k.p.a., a konkretnie w jego zasadach ogólnych, tzn. w art. 16 § 2, została zawarta zasada zaskarżalności decyzji administracyjnych do sądu z powodu ich niezgodności z prawem, a następnie w normach szczegółowych kodeksu (art. 196 § 2 k.p.a.) znajdowała się regulacja, która ograniczała tę zasadę do dwudziestu kategorii spraw. I to pomimo, że w poprzedzającym art. 196 § 1 k.p.a. napisane znajdowało się wyłącznie, że decyzje administracyjne mogły być zaskarżane do sądu z powodu ich niezgodności z prawem. Według M. Mincer, zasady ogólne prawa administracyjnego należało traktować jako obowiązujące normy prawa administracyjnego i nie mogły być one wyłączane przez określone przepisy szczególne. W związku z tym M. Mincer stwierdziła, że: „Zasady ogólne wymienione w rozdziale 2 kodeksu powinny znajdować swoje gwarancje w przepisach szczególnych kodeksu, nie mogą natomiast te przepisy szczególne stanowić generalnych odstępstw od wymienionych zasad”¹⁶⁹⁹. Według M. Mincer: „zbyt duża ilość decyzji pozostawiona jest poza zakresem kontroli NSA, budzi także wątpliwości sposób sformułowania klauzuli kompetencyjnej”¹⁷⁰⁰. Na niedokładność sformułowań w redakcji przyjętej klauzuli enumeracyjnej zwracał również wagę J. Świątkiewicz¹⁷⁰¹. Niedokładna redakcja mogła powodować bowiem wątpliwość, czy dana sprawa podlegała w ogóle kognicji NSA¹⁷⁰². Z kolei R. Hauser zwrócił uwagę na konieczność rozszerzenia kontroli sprawowanej przez NSA nad postępowaniem egzekucyjnym w administracji¹⁷⁰³, a L. Bar zaznaczył, że: „Pominięto przy tym niektóre sprawy społecznie ważne, jak np. stowarzyszenia, publikacje,

¹⁶⁹⁷ J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 10.

¹⁶⁹⁸ Ibidem, s. 11

¹⁶⁹⁹ M. Mincer, *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1981, nr 5, s. 5.

¹⁷⁰⁰ Ibidem.

¹⁷⁰¹ J. Świątkiewicz, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, s. 100.

¹⁷⁰² Ibidem.

¹⁷⁰³ R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 109.

wynalazczość. Przyjęty sposób określenia, jak np. sprawy urbanistyki, materiałów budowlanych, zdrowia, budzi wątpliwości”¹⁷⁰⁴. W 1980 r. Ewa Wierzbicka zaś postulowała rozszerzyć sądową kontrolę decyzji administracyjnych na wszelkie sprawy związane z wynalazczością¹⁷⁰⁵.

Sprawa rozszerzenia zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych i wprowadzenia klauzuli generalnej stała się aktualna w końcowym okresie PRL, a więc w latach 1988-1989. W NSA opracowano wówczas projekt nowelizacji k.p.a., który wprowadzał klauzulę generalną¹⁷⁰⁶. Projekt ten został wysłany w dniu 20 października 1988 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości, w związku wcześniejszą jego prośbą o ustosunkowanie się do planowanych zmian w postępowaniu administracyjnym. Projekt był przygotowany przez NSA i miał stanowić doraźną nowelizację k.p.a., ale jak zwracali uwagę jego autorzy, nie stał on na przeszkodzie do potencjalnego rozpoczęcia prac nad nową ustawą o NSA¹⁷⁰⁷. Zgodnie z projektem klauzula kompetencyjna została zaproponowana w ten sposób, że zaskarżeniu do NSA podlegały wszystkie decyzje administracyjne, co do zgodności z prawem, z wyłączeniem 11 kategorii spraw. Według tych propozycji nie można było zaskarżyć decyzji administracyjnych w następujących sprawach:

1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej, w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem skarg na decyzje administracyjne naruszające ustawowo chronioną samodzielność podległego organizacyjnie albo nadzorowanego organu lub innej jednostki organizacyjnej;

2) wynikających z podległości służbowej pracowników organów administracji państwowej i innych państwowych jednostek organizacyjnych, chyba, że przepisy szczególne stanowiły inaczej;

3) mianowania na stanowiska i urzędy, chyba, że naruszono przepisy regulujące zasady lub tryb postępowania w tych sprawach;

¹⁷⁰⁴ L. Bar, *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30- lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 283.

¹⁷⁰⁵ E. Wierzbicka, *Postępowanie przed organami administracji gospodarczej w sprawach wynalazczości*, OMT 1980, nr 10, s. 18.

¹⁷⁰⁶ NSA w Warszawie, Akta Prezydialne, Projekty i opinie prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego- korespondencja, załączniki 1988, sygn. 536/196, k. 1.

¹⁷⁰⁷ *Ibidem*.

4) dyscyplinarnych oraz odpowiedzialności służbowej, chyba, że przepisy szczególne stanowiły inaczej;

5) nadawania stopni naukowych i tytułów naukowych;

6) nadawania odznaczeń, orderów, tytułów honorowych i innych wyróżnień osobom fizycznym i innym podmiotom;

7) powszechnego obowiązku obrony kraju, dotyczące poboru oraz odbywania służby wojskowej;

8) należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej, z wyjątkiem dotyczących wyłącznie osób cywilnych;

9) w zakresie w jakim przepisy szczególne uzależniają treść rozstrzygnięcia od uwzględnienia bezpieczeństwa państwa;

10) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, chyba, że przepisy szczególne stanowiły inaczej;

11) w których do rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej lub innego środka jej zaskarżenia, a także do rozpoznania powództwa w sprawie rozstrzygniętej decyzją administracyjną, choćby nawet ostateczną, właściwy był sąd powszechny lub szczególny¹⁷⁰⁸.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie uwzględniło jednak propozycji NSA w zakresie zwiększenia zakresu sądowej kontroli administracji. W związku z tym NSA w piśmie z dnia 13 czerwca 1989 r. wyraził stanowisko, że Sąd ten wyraża sprzeciw wobec projektu zmian k.p.a., który zaproponował MS¹⁷⁰⁹. Zmiany takie określono jako zbyt „zachowawcze” oraz polecono dla MS poinformować o takim stanowisku wszystkie podmioty, do których projekt nowelizacji k.p.a. został wysłany¹⁷¹⁰. Następnie, w dniu 5 września 1989 r., z NSA wysłano do Sekretariatu Komisji Prawa i Praworządności KC PZPR pismo zawierające wyraz sprzeciwu wobec nieuwzględnienia poprawek NSA przez MS do k.p.a. oraz załączono kolejny projekt, który zakładał oparcie kompetencji NSA na klauzuli generalnej¹⁷¹¹. Zmiany

¹⁷⁰⁸ Ibidem, k. 2-3.

¹⁷⁰⁹ NSA w Warszawie, Akta Prezydialne, Projekty i opinie prawne NSA dotyczące sądownictwa administracyjnego- korespondencja, załączniki 1989, sygn. 536/197, k. 1.

¹⁷¹⁰ Ibidem.

¹⁷¹¹ Ibidem, k. 4-5.

w tym zakresie przyniosła dopiero jednak ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷¹².

Według J. Służewskiego postępowanie przed NSA opierało się na następujących zasadach: praworządności, niezawisłości sędziów, równości stron, kontradiktoryjności, skargowości oraz jednoinstancyjności¹⁷¹³. Dalsze artykuły z rozdziału III² ustawy o NSA z 1980 r., a więc od art. 150⁸ do art. 150²⁷ zawierały regulacje dotyczące kwestii postępowania przed NSA. Postępowanie sądowoadministracyjne rozpoczynało się od wniesienia skargi po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym¹⁷¹⁴. Art. 150⁸ ustawy o NSA zawierał wyliczenie podmiotów, którym przysługiwało prawo skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu administracji państwowej. Zgodnie z tym artykułem skarga na decyzje przysługiwała: stronie, organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym¹⁷¹⁵ oraz prokuratorowi. Ustawa nie wprowadzała przymusu adwokackiego w zakresie przygotowania skarg oraz przy zastępstwie na rozprawach¹⁷¹⁶. Miało to wynikać z chęci odformalizowania postępowania administracyjnego, a także ułatwienia obywatelowi dochodzenia swoich praw w sporach z administracją państwową¹⁷¹⁷. W postępowaniu sądowym stroną przeciwną, w stosunku do skarżącego, był organ administracji państwowej, który wydał decyzję¹⁷¹⁸.

Zgodnie z art. 14 ustawy, przepisy znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżeniu do sądu decyzji administracyjnych z powodu ich niezgodności z prawem, stosować miano do decyzji wydanych w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po wejściu w życie ustawy, a więc od dnia 1 września 1980 r.¹⁷¹⁹ Według Małgorzaty Niezgódki-Medkovej, w ciągu pierwszych pięciu lat funkcjonowania NSA, najwięcej postanowień odrzucających skargę wydanych zostało

¹⁷¹² Dz.U. Nr 34, poz. 201.

¹⁷¹³ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 197-198.

¹⁷¹⁴ Zob. A. Bromer, *Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1983, nr 7-8, s. 5-16.

¹⁷¹⁵ Zob. B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 1, s. 56-65.

¹⁷¹⁶ J. Czerwiakowski, *Podstawy zaskarżenia decyzji administracyjnych według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Palestra” 1980, z. 8-9, s. 4.

¹⁷¹⁷ R. J. Roesler, *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, Rok XVII, s. 105.

¹⁷¹⁸ A.N. Wróblewski, *Obywatel. Administracja. Sąd administracyjny*, Warszawa 1985, s. 17; A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 110. Zasada taka według A. Zielińskiego miała bardzo ważne znaczenie, gdyż oznaczała równość między stroną a organem administracji państwowej w postępowaniu sądowym.

¹⁷¹⁹ M. Niezgódka-Medkova, *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA*, „Palestra” 1986, nr 1, t. 30, s. 67.

właśnie w związku z art. 14 ustawy¹⁷²⁰, gdyż: „Ustawodawcy tworzącemu art. 14 (typowy przepis o charakterze przejściowym) przyświecały niewątpliwie dwa cele. Z jednej strony sąd w początkowym okresie swej działalności uzyskał czas na odpowiednie przygotowanie się do przystąpienia do orzekania i nie został zalany lawiną skarg, które już we wrześniu 1980 r. musiałyby być rozstrzygane na rozprawach. Z drugiej strony również organy administracji, biorąc pod uwagę długi okres *vacatio legis* poprzedzający wejście w życie nowej instytucji, mogły zwiększyć wymagania stawiane swoim pracownikom i staranniej, a więc z uwzględnieniem wymagań sądowej kontroli, wydawać decyzje”¹⁷²¹.

Osoby, których praw dotyczył wynik postępowania, mogły wziąć udział w postępowaniu sądowym na prawach strony. Jeśli chodzi o prawo skargi do NSA w przypadku organizacji społecznych, to mogły one ją wnieść w przypadku, gdy brała udział w postępowaniu administracyjnym lub były stroną postępowania. Samo pojęcie organizacji społecznej miało bardzo szeroki zakres¹⁷²². W myśl art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez organizację społeczną rozumiano: organizację zawodową, samorządową, spółdzielczą i inną organizację społeczną. Zgodnie więc z obowiązującym w latach 80. XX w. ustawodawstwem mogły być to przykładowo: społeczno-zawodowe organizacje rolników (np. kółka rolnicze), jednostki samorządu terytorialnego (np. samorządy osiedlowe), samorząd adwokacki, radcowski, rzemieślniczy czy też np. organizacje społeczne opierające swój status prawny bezpośrednio na Konstytucji (partie polityczne: PZPR, ZSL, Stronnictwo Demokratyczne i Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego)¹⁷²³. W 1987 r. w NSA przeprowadzono specjalne badania, dotyczące udziału organizacji społecznych w postępowaniu sądowno-administracyjnym¹⁷²⁴.

Postępowanie sądowe z udziałem prokuratora zaś toczyło się wówczas, gdy wniósł on skargę, brał udział w postępowaniu administracyjnym albo gdy zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym¹⁷²⁵. Generalnie sąd administracyjny był obowiązany do zawiadomienia prokuratora o wniesieniu skargi. Zgodnie z powyższym, prokurator posiadał uprawnienie do wniesienia skargi oraz do brania udziału we wszystkich

¹⁷²⁰ Ibidem.

¹⁷²¹ Ibidem.

¹⁷²² Zob. M. Flasiński, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, NP 1987, nr 10, s. 40.

¹⁷²³ Ibidem, s. 40-53.

¹⁷²⁴ NSA w Warszawie, Akta prezydzialne, Opracowania NSA w Warszawie dotyczące sądownictwa administracyjnego: problemy rewizji nadzwyczajnych kierowanych do Sądu Najwyższego 1985-1987, założenia badawcze dot. udziału organów społecznych w postępowaniach sądowych- korespondencja, referat, notatki, sygn. 536/186,k. 1-5.

¹⁷²⁵ Zgodnie z art. 150¹⁴ § 1 ustawy o NSA. Dz. U. Nr 4, poz. 8.

sprawach rozpatrywanych przez NSA, zarówno na posiedzeniach niejawnych, jak i na rozprawie¹⁷²⁶. Co do zasady nieobecność prokuratora nie wstrzymywała rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Odnosiło się to zarówno do jego nieobecności na rozprawie, jak i nieobecności w czasie posiedzenia niejawnego, na którym NSA rozstrzygał o odrzuceniu skargi albo też o wyznaczeniu terminu rozprawy¹⁷²⁷. Nie odnosiło się to jednak do sytuacji, jeżeli postępowanie sądowe zostało wszczęte na skutek skargi prokuratora, gdy sąd uznał udział prokuratora za potrzebny, a także wówczas, gdy przez inne uprawnione podmioty została zaskarżona decyzja wydana w postępowaniu administracyjnym, w którym prokurator brał udział¹⁷²⁸.

Konsekwencją uregulowania pozycji prokuratury w ustawie o NSA było uchwalenie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷²⁹. Jej celem była harmonizacja przepisów ustawy o Prokuraturze PRL z 1967 r. z nowelizacją k.p.a.¹⁷³⁰ W wyniku jej przyjęcia, punkt 7 ust. 1 art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze PRL¹⁷³¹ tworzył dla prokuratorów prawo zaskarżania do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem tych decyzji. Natomiast art. 41 ustawy o Prokuraturze PRL otrzymał następujące brzmienie: „prokurator kontroluje przestrzeganie prawa przez organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, z wyłączeniem naczelných i centralnych organów państwowych, terenowych organów władzy państwowej oraz sądów, a w zakresie wykonywania funkcji administracji państwowej oraz działalności gospodarczej - kontroluje także przestrzeganie prawa przez organizacje zawodowe, spółdzielcze, samorządowe i inne organizacje społeczne”¹⁷³². W kontekście pozycji prokuratora w postępowaniu przed NSA, A. Zieliński stwierdził, że jest ona szczególna¹⁷³³. Wynikało to z faktu, że prokuratorowi przysługiwało uprawnienie do wniesienia skargi także od ostatecznej decyzji pierwszej instancji (a nie tylko po wyczerpaniu toku instancji), a także mógł on wnieść skargę w ciągu sześciu miesięcy od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie (co

¹⁷²⁶ Zob. H. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 186.

¹⁷²⁷ Zob. H. Starczewski, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, PP 1980, nr 7, s. 27.

¹⁷²⁸ Zob. B. Czapski, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, PP 1982, nr 3, s. 55.

¹⁷²⁹ Dz.U. Nr 4, poz. 9.

¹⁷³⁰ Zob. H. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, z. 7, s. 30 i n.

¹⁷³¹ Dz.U. Nr 13, poz. 55.

¹⁷³² Art. 41 ustawy o Prokuraturze PRL.

¹⁷³³ A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 108- 109.

do zasady pozostałe podmioty mogły wnieść skargę w ciągu 30 dni)¹⁷³⁴. W ocenie H. Starczewskiego ustawa o NSA z 1980 r. rozszerzyła o jedną z form kompetencje prokuratury w zakresie stania na straży przestrzegania praworządności ludowej w PRL¹⁷³⁵. Natomiast Prokurator Generalny Lucjan Czubiński w kontekście nowelizacji ustawy o k.p.a. oraz ustawy o Prokuraturze PRL zwracał uwagę na fakt zwiększenia się możliwości współdziałania Prokuratury z innymi organami państwowymi „w zakresie pogłębiania praworządności” oraz zwiększenia efektywności w tych procesach¹⁷³⁶.

Skargę na decyzję organu administracji państwowej można było wnieść wyłącznie po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym, chyba, że skargę wnosił prokurator (art. 150⁹ ustawy o NSA)¹⁷³⁷. W zakresie terminów wniesienia skargi, ustawa wskazywała, że należało ją wnieść do sądu administracyjnego w ciągu trzydziestu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej (art. 150¹⁰ § 1 ustawy o NSA)¹⁷³⁸, przy czym termin do wniesienia skargi przez prokuratora wynosił natomiast sześćdziesiąt dni (Artykuł 150¹⁰ § 2 ustawy o NSA)¹⁷³⁹. Skargi nie można było wnieść jeżeli właściwy organ administracji państwowej wszczął postępowanie celem zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji albo kiedy wznowił on postępowanie (art. 150¹⁰ § 3 ustawy o NSA)¹⁷⁴⁰. Skargę na decyzję administracyjną wnosić należało za pośrednictwem organu, który ją wydał. Postępowanie przed NSA jak zauważył T. Woś „oparte zostało w pełni i konsekwentnie na zasadzie skargowości”¹⁷⁴¹. Skargę do NSA mógł wnieść wyłącznie legitymowany podmiot, co oznaczało, że w żadnym przypadku postępowanie przed NSA nie mogło zostać wszczęte z urzędu¹⁷⁴².

Skargę do sądu administracyjnego należało wnieść za pośrednictwem organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję w ostatniej instancji (art. 150¹¹ § 1 ustawy o NSA)¹⁷⁴³. Organ administracji był zobowiązany wówczas do przekazania skargi wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego, w terminie trzydziestu dni od jej

¹⁷³⁴ Ibidem.

¹⁷³⁵ H. Starczewski, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, PP 1980, nr 7, s. 18.

¹⁷³⁶ L. Czubiński, *Aktualne zadania Prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności*, PP 1980, nr 11, s. 6-7.

¹⁷³⁷ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 154.

¹⁷³⁸ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

¹⁷³⁹ Ibidem.

¹⁷⁴⁰ Ibidem.

¹⁷⁴¹ Zob. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989, s. 18.

¹⁷⁴² Ibidem.

¹⁷⁴³ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

wniesienia. Posiadał on jednak prawo do zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji, jeżeli uznał w całości skargę za słuszną. W tym przypadku organ administracji publicznej nie nadawał skardze dalszego biegu. Konstrukcja taka tworzyła dla organów administracji państwowej dodatkową możliwość samokontroli swoich rozstrzygnięć¹⁷⁴⁴. Według P. Sarneckiego było to działanie profilaktyczne NSA, które polegało na tym, że organ administracji publicznej, który wydał wadliwą i zaskarżoną decyzję, mógł w ramach samokontroli, pod wpływem autorytetu NSA, wnikliwiej odnieść się do zarzutów strony¹⁷⁴⁵.

Przekazując skargę do sądu administracyjnego, organ administracji był obowiązany wnieść równocześnie odpowiedź na tę skargę. Regulacja ta wywołała jednak rozbieżności w praktyce organów administracji państwowej i orzecznictwie NSA¹⁷⁴⁶. Prokurator Bolesław Czapski konstrukcję wnoszenia skargi za pośrednictwem organu administracji, który wydał ostateczną decyzję ocenił jako słuszną, ale zwracał uwagę na to, że w praktyce istniały w tym zakresie znaczne ograniczenia. Na przykład działający w trybie nadzoru organ administracji państwowej wyższego stopnia (jak również organ naczelny w sprawie przez siebie rozpoznanej) nie był władny do uchylenia ani zmiany decyzji ostatecznej, jeśli w konkretnym przypadku nie istniały podstawy do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania w myśl k.p.a. oraz nie wypełnione zostały określone przesłanki z art. 154 k.p.a., art. 155 k.p.a., które określały uprawnienia stron w kontekście zmiany lub uchylenia decyzji, a także art. 163 k.p.a., który wskazywał przepisy szczególne w tym zakresie¹⁷⁴⁷. Zbieżność kompetencji sądu administracyjnego i organu administracji państwowej w ramach instytucji samokontroli wystąpić miała najpełniej jedynie, gdy zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyn wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a.¹⁷⁴⁸ Poza tym H. Starczewski zwracał uwagę, że interpretacja k.p.a., dokonana przez B. Czapskiego, odzwierciedlała pogląd tylko części organów administracji państwowej, gdyż były też takie, które art. 200 § 2 k.p.a. traktowały jako samodzielną podstawę uchylenia bądź zmiany zaskarżonej decyzji do k.p.a.¹⁷⁴⁹

¹⁷⁴⁴ R.J. Roesler, *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 106.

¹⁷⁴⁵ P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 38.

¹⁷⁴⁶ Zob. H. Starczewski, *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 200 k.p.a.)*, PP 1982, nr 7, s. 52.

¹⁷⁴⁷ B. Czapski, *Uwagi do kodeksu postępowania administracyjnego na tle praktyki*, PP 1982, t. 2, s. 41-42.

¹⁷⁴⁸ Ibidem, s. 43.

¹⁷⁴⁹ H. Starczewski, *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 200 k.p.a.)*, PP 1982, nr 7, s. 53.

Wniesienie skargi na decyzję administracyjną nie wstrzymywało jej wykonania. Jednakże organ administracji państwowej przed przekazaniem skargi do sądu mógł z urzędu lub na wniosek skarżącego wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji (art. 150¹² § 1)¹⁷⁵⁰. Natomiast po przekazaniu skargi do sądu administracyjnego, o wstrzymaniu zaskarżanej decyzji orzekać mógł sąd na posiedzeniu niejawnym. Po wniesieniu skargi sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzucał skargę jeśli została ona wniesiona po upływie terminu do jej wniesienia lub była z innych przyczyn niedopuszczalna, a także gdy skarżący nie uzupełnił w wyznaczonym terminie takich braków skargi, które uniemożliwiają nadanie jej dalszego biegu. Jeśli nie zachodziły wyżej wymienione przesłanki wówczas sąd wyznaczał rozprawę. Jednakże, zgodnie z art. 150¹⁵ § 2 ustawy¹⁷⁵¹ sąd administracyjny mógł na posiedzeniu niejawnym przywrócić termin do wniesienia skargi z przyczyn i w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania cywilnego. O terminie posiedzenia niejawnego sąd administracyjny zawiadamiał prokuratora.

Na podstawie art. 150¹⁷ ustawy o NSA z 1980 r., sąd administracyjny nie był związany granicami skargi. Oznaczało to, że sąd mógł badać w pełnym zakresie zgodność zaskarżanej decyzji z prawem. Mógł więc uwzględnić skargę na decyzję administracyjną, na podstawie innych uchybień i zarzutów niż te, które zostały przytoczone w treści skargi¹⁷⁵². NSA mógł też, na co zwracał uwagę J. Pietraszewski: „wydać orzeczenie innej treści niż to, o jakie wnosił skarżący”¹⁷⁵³. T. Żyżnowski zaznaczył przy tym, że sąd administracyjny nie był również związany treścią, określonego w skardze przez stronę, sposobu wzruszenia zaskarżonej decyzji¹⁷⁵⁴. NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 29 maja 1989 r. stwierdził, że niezwiązanie granicami skargi oznacza, że „rozpoczynając sprawę Sąd ma prawo i obowiązek wziąć pod uwagę – niezależnie od zarzutów skargi – wszystkie okoliczności prawne i faktyczne, które mogą mieć wpływ na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej decyzji”¹⁷⁵⁵. Konstrukcja taka zapewniała, więc większy stopień ochrony dla skarżącego, ale w szerszym

¹⁷⁵⁰ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

¹⁷⁵¹ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

¹⁷⁵² Współcześnie, zgodnie z art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a ustawy. Na zasadzie wyjątku, zgodnie z art. 57 tej ustawy, w przypadku skarg na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, opinię zabezpieczającą i odmowę wydania opinii zabezpieczającej, sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

¹⁷⁵³ J. Pietraszewski, *Podstawy zaskarżenia, forma, treść i skutki prawne orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 98.

¹⁷⁵⁴ T. Żyżnowski, *Skarga na decyzje administracyjne w świetle przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, OMT 1980, nr 6, s. 13.

¹⁷⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 29 maja 1989 r. I SA 1278/88, [w:] ONSA, Warszawa 1991, t. 1/1989, s. 268.

znaczeniu miała wzmocnić również pozycję sądu administracyjnego wobec decyzji organów administracji państwowej i tym samym stanowiła ważny element wzmocniający praworządność. W związku z tym Jan Zimmermann uznał, że: „Nie ma związania sądu ani zakresem skargi, ani zakresem decyzji, nie ma wyraźnego i całkowitego związania stanem faktycznym ustalonym przez organ administracyjny”¹⁷⁵⁶. W związku z tym „ostateczną granicą działania sądu” miała być granica sprawy administracyjnej¹⁷⁵⁷. Zdaniem Andrzeja N. Wróblewskiego wykładnia granic sądowego rozpoznania skargi mogła być ujęta według koncepcji podmiotowej lub przedmiotowej¹⁷⁵⁸. Zgodnie z pierwszą z nich, sąd administracyjny nie był związany treścią skargi, która została sformułowana przez stronę skarżącą, i może poza tę treść wykroczyć. W tym przypadku „granice skargi oznaczyła strona skarżąca, która sformułowała zarzuty według własnej oceny treści zaskarżonej decyzji”¹⁷⁵⁹. W takiej sytuacji sąd administracyjny obejmował swoją kontrolą „nie tylko zaskarżoną decyzję ostateczną, lecz także poprzedzającą ją decyzję organu I instancji, przy czym niezależnie od treści zarzutów-bada zawarte w tych decyzjach rozstrzygnięcia łącznie z poprzedzającym je postępowaniem administracyjnym”¹⁷⁶⁰.

Natomiast według tzw. interpretacji przedmiotowej o treści skargi miało przesądzać to, co zostało zawarte w treści decyzji administracyjnej¹⁷⁶¹. Według tej koncepcji granice skargi wyznaczałyby treść rozstrzygnięcia zawartego w konkretnej decyzji. Problemem określenia granic rozpoznawania skargi przez NSA zajął się również Zygmunt Matynia w związku z zasadą *reformationis in peius*. Odniósł się on krytycznie do poglądu Sławomira Dalki o tym, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym przed NSA jest możliwość zastosowania zakazu dla tej zasady¹⁷⁶². Z. Matynia uznał, że granice rozpoznania skargi wyznaczało uprawnienie sądu do kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej¹⁷⁶³. Zgodnie z tym zgodność z prawem miała być więc granicą¹⁷⁶⁴.

¹⁷⁵⁶ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 137.

¹⁷⁵⁷ Ibidem.

¹⁷⁵⁸ A. N. Wróblewski, *Granice skargi a granice jej rozpoznania (Problemy stosowania art. 206 k.p.a.)*, PiP 1984, z. 1, s. 68.

¹⁷⁵⁹ Ibidem.

¹⁷⁶⁰ Ibidem.

¹⁷⁶¹ Ibidem.

¹⁷⁶² Zob. S. Dalka, *Możliwości stosowania zakazu reformationis in peius przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1985, z. 11-12, s. 98-108.

¹⁷⁶³ Z. Matynia, *W sprawie możliwości stosowania zakazu reformationis in peius przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (Polemika)*, PiP 1987, z. 1, s. 94-95.

¹⁷⁶⁴ Ibidem, s. 94.

NSA, na podstawie art. 150¹⁸ ustawy o NSA, uwzględniając skargę mógł uchylić zaskarżoną decyzję w całości lub w części, a „w miarę potrzeby również decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji”¹⁷⁶⁵. Ponadto NSA, w zakresie orzeczenia co do uwzględnienia skargi, mógł stwierdzić nieważność bądź niezgodności decyzji z prawem¹⁷⁶⁶. Decyzja podlegała uchyleniu, jeśli NSA stwierdził:

1) naruszenie prawa materialnego, chyba, że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy;

2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, w związku z wyjściem na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, które istniały w dniu wydania decyzji, a nie były znane organowi lub w związku z tym, że decyzja została wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;

3) inne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie § 3 art. 150¹⁸ ustawy o NSA, NSA mógł stwierdzić nieważność decyzji, przypadku jeśli zaszły przyczyny, które zostały określone w § 1 art. 137 tej ustawy. Stanowiło to odwołanie do nowej regulacji k.p.a., która zawierała katalog przyczyn na podstawie których organ administracji państwowej mógł stwierdzić nieważność decyzji. W związku z tym nieważność decyzji administracyjnej można było stwierdzić, jeżeli:

- 1) została ona wydana z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) została ona wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczyła sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną;
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma trwały charakter;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawierała wadę, powodującą jej nieważność z mocy prawa.

¹⁷⁶⁵ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 197.

¹⁷⁶⁶ *Ibidem*.

W orzeczeniu uwzględniającym skargę NSA orzekał od organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję, zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego. Natomiast ocena prawna, która została wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego, miała wiązać w sprawie ten sąd oraz organ administracji państwowej. W art. 150²⁶ ustawy została uregulowana kwestia odszkodowania, które mogło być przyznane dla strony w dwóch przypadkach. W pierwszych z nich, gdy sąd administracyjny w swoim orzeczeniu uchylił zaskarżoną decyzję, a organ administracji państwowej rozpatrując sprawę ponownie, umorzył postępowanie. W drugim z nich, kiedy w orzeczeniu sąd administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 137 § 1 k.p.a. albo stwierdził, w myśl art. 138¹ § 2, że decyzja wydana została z naruszeniem przepisu art. 137 § 1 k.p.a. Po ziszczeniu się jednej z sytuacji, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania lub uchylecia albo stwierdzenia nieważności tej decyzji, służyć miało roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba, że ponosiła ona winę za powstanie okoliczności stanowiących podstawę uchylecia lub stwierdzenia, że decyzja wydana została z naruszeniem przepisu art. 137 § 1 k.p.a.

W art. 150²² ustawy z 1980 r. zastosowano instytucję odesłania do przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z tą normą, w sprawach, które nie zostały uregulowane w dziale ustawy pt. *Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego*, miały być stosowane odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Rozpoznanie skargi miało następować z kolei na podstawie przepisów tego Kodeksu o postępowaniu rewizyjnym. Adam Zieliński napisał, że o zastosowaniu instytucji odesłania do k.p.c.¹⁷⁶⁷ zadecydowały cztery powody:

1) k.p.c. opierał się na „bardzo konsekwentnej i głęboko przemyślanej koncepcji merytorycznej”, a jego zastosowanie realizowało poza tym wymagania ujęte w postanowieniach Paktów Praw Człowieka, zwłaszcza określonych w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;

2) chęć traktowania NSA i realizowanej przez niego sądowej kontroli administracji jako integralnego elementu polskiego systemu sądowego, a nie „emanacji administracji”;

3) chęć jednolicenia stanu prawnego PRL; A. Zieliński stwierdził, że: „Odwołanie się do k.p.c. oznacza przy tym nie tylko odwołanie się do bezpośredniego tekstu przepisów, ale

¹⁷⁶⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

również do wyników wykładni tych przepisów, dokonywanej przez doktrynę i orzecznictwo. Tworzy się zatem jednolitość prawa o bardzo trwałych podstawach”;

4) legislacyjne, gdyż regulacja k.p.a. o sądowej kontroli administracji miała stanowić „element dodatkowy”; A. Zieliński uznał, że: „Trzeba było więc znaleźć takie rozwiązanie, w którym reglamentacja tego elementu dodatkowego nie przytłoczyłaby w sensie ilościowym reglamentacji pozostałych zagadnień”¹⁷⁶⁸.

W „Raportcie o stanie prawa” z grudnia 1985 r. zwrócono uwagę, że dotychczasowa działalność NSA wskazuje na konieczność przygotowania i uchwalenia odrębnej regulacji w zakresie postępowania przed NSA. W związku z tym uznano, że: „Chodzi tutaj o uregulowanie zupełne, bez techniki odesłań do innych aktów prawnych, postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, będącym wyłącznie sądem kasacyjnym wraz z wprowadzeniem takich postanowień, które wzmocnią efektywność oddziaływania na organy administracyjne. Obowiązujące przepisy nasuwają szereg wątpliwości interpretacyjnych, w związku z czym Sąd Najwyższy rozstrzyga pytania prawne, ustanawia zasady prawne. Nie są to tego rodzaju wątpliwości interpretacyjne, że uchwalenie zasady prawnej spowoduje ich rozwiązanie; bo wprawdzie praktyka sądowa będzie ujednolicona, ale spór o treść przepisów będzie nadal trwał i może doprowadzić do formułowania nowych zasad prawnych”¹⁷⁶⁹. A. Zieliński, będąc prezesem NSA, uważał jednak, że zastosowanie k.p.c. w utworzonym w 1980 r. NSA było bardzo pozytywne, gdyż gwarantowało pełne funkcjonowanie zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu przed tym sądem¹⁷⁷⁰. Lepiej było więc korzystać z wielkiego dorobku cywilistycznego, niż od razu w 1980 r. tworzyć „z niczego” kompleksową procedurę postępowania sądownoadministracyjnego¹⁷⁷¹.

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r. wprowadziła również instytucję sygnalizacji, wykonywanej przez NSA. Zgodnie z art. 150²⁵ ustawy o NSA, w razie stwierdzenia w toku postępowania sądowego istotnego uchybienia w pracy organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję, albo wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania decyzji – sąd administracyjny miał zawiadomić o tym organ, którego dotyczy skarga, oraz właściwy organ wyższego stopnia, a gdy chodzi o niezgodność aktu wykonawczego z ustawą – także organ, który wydał ten akt.

¹⁷⁶⁸ A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 102-103.

¹⁷⁶⁹ Zob. *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985, s. 55.

¹⁷⁷⁰ Informacja z osobistej rozmowy autora rozprawy z A. Zielińskim z dnia 10 lipca 2019 r.

¹⁷⁷¹ Ibidem.

W związku z tym NSA mógł dokonać dwóch rodzajów sygnalizacji¹⁷⁷². Po pierwsze, w przypadku stwierdzenia istotnych¹⁷⁷³ uchybień w pracy organu administracji, a po drugie, w przypadku stwierdzenia wadliwości lub niezgodności z ustawą aktu wykonawczego, który stanowił podstawę wydania decyzji¹⁷⁷⁴. Według A. Bromera: „W obydwu wypadkach stwierdzone wadliwości muszą się wiązać z >>tokiem postępowania sądowego<<, a więc wynikać z okoliczności ujawnionych na podstawie akt administracyjnych (nie wyłączając samych rozstrzygnięć administracyjnych i ich motywacji), jak też ewentualnych uchybień po wniesieniu skargi do sądu. Chodzi tu w szczególności o nieterminowe udzielenie odpowiedzi na skargę, niewłaściwe skompletowanie akt sprawy czy niezastosowanie się do poleceń sądu tak przed wyznaczeniem rozprawy, jak i w toku rozprawy sądowej”¹⁷⁷⁵. Autor ten instytucję sygnalizacji zaliczał do funkcji kontrolno-inspirującej NSA. Do wad tego uregulowania zaliczał to, że ustawodawca nie przewidział obowiązku udzielenia NSA odpowiedzi, po stronie adresata sygnalizacji, co do sposobu jej wykorzystania. Pisał w tym kontekście, że: „Brak ustawowo określonego obowiązku oraz terminu udzielenia odpowiedzi stawia NSA w gorszym położeniu niż rzecznika praw obywatelskich czy organy prokuratorskie sygnalizujące nieprawidłowości w drodze sprzeciwu lub wystąpienia”¹⁷⁷⁶. Pogląd taki wydawał się w pełni uzasadniony, ale z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że powołanie NSA było pewnego rodzaju kompromisem, wydaje się, że wpisanie obowiązku odpowiedzi, co do sygnalizacji, mogło być potraktowane jako pogłębiona ingerencja sądu administracyjnego w funkcjonowanie administracji państwowej.

Według materiałów zgromadzonych w archiwum zakładowym NSA w 1981 r. opracowano 48 sygnalizacji, z czego najwięcej wysłano do Ministra Administracji,

¹⁷⁷² A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 83.

¹⁷⁷³ Termin „istotne” wskazywał na ograniczenie w dowolnym stosowaniu stwierdzenia uchybień i możliwości w związku z tym wydaniem postanowień sygnalizacyjnych.

¹⁷⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁷⁶ Ibidem, s. 85. Współcześnie instytucję sygnalizacji *sensu stricto* w postępowaniu sądownoadministracyjnym reguluje art. 155 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270. Jej art. 155 § 1 brzmi: „W razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach”. Natomiast organ administracji, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o zajęтым stanowisku, a w razie niezastosowania się do tych obowiązków, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Zob. O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2019, s. 124-125, Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego i obroniona w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie WPiA UW. Praca dostępna online: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/3466/Olga%20Kazalska.%20Funkcja%20sygnalizacyjna%20Trybuna%20Konstytucyjnego.pdf?sequence=1>, dostęp: 1.02.2020 r.

Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (14 sygnalizacji)¹⁷⁷⁷, a odpowiedź uzyskano tylko na 29 sygnalizacji. W 1983 r. sporządzono natomiast 55 wystąpień, a w 1984 r. 56¹⁷⁷⁸. W dokumencie pt. „Analiza orzecznictwa NSA i jego wykorzystanie w doskonaleniu administracji (1983-1984)” sygnalizacje określono jako „bezpośredni środek oddziaływania profilaktycznego” na administrację, który sporządzano na podstawie uchybień stwierdzonych przez Sąd w indywidualnej sprawie, albo na podstawie większej ilości podobnych przypadków, co powodowało, że sygnalizacja miała charakter uogólniający¹⁷⁷⁹. W praktyce działalności NSA sygnalizacje przybierały najczęściej formę postanowień sygnalizacyjnych wydawanych przez ten Sąd, ale rzadziej zdarzały się również tzw. notatki sygnalizacyjne. Np. w dniu 29 grudnia 1989 r. prezes OZ w Lublinie przesłał do NSA w Warszawie 2 odpisy takich notatek, które zostały skierowane do wojewody lubelskiego, ministrowi rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej oraz prokuratorowi wojewódzkiemu w Lublinie, w związku z określonymi uchybieniami w postępowaniu, które dokonał Wydział Rolnictwa, Leśnictwa, Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie¹⁷⁸⁰.

Wysokość wpisów od wniesienia skargi do NSA regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 1980 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne¹⁷⁸¹. Zgodnie z § 1 rozporządzenia od skargi na decyzję administracyjną był pobierany wpis stosunkowy lub stały. Wpis stosunkowy pobierano w sprawach, w których przedmiot sporu dotyczył należności pieniężnych albo praw majątkowych, jeżeli wartość tych praw została określona w postępowaniu administracyjnym lub „jeżeli była oczywista” (ust. 2 § 1 rozporządzenia). Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia wpis stosunkowy wynosił:

- 1) przy wartości przedmiotu sporu do 50 000 zł włącznie – 5%, nie mniej jednak niż 600 zł;
- 2) przy wartości przedmiotu sporu ponad 50 000 zł do 100 000 zł włącznie – 5%, nie mniej jednak niż 2 000 zł;
- 3) przy wartości przedmiotu sporu ponad 100 000 zł – 3%, nie mniej jednak niż 4 000 zł.

¹⁷⁷⁷ NSA w Warszawie, Akta Prezydialne, Kat. Sygnalizacje- opracowania, informacje na temat wystąpień NSA 1981 r., sygn. 536/178, k. 1.

¹⁷⁷⁸ NSA. Biuro Orzecznictwa. Kat. A, Opracowania dotyczące prawa administracyjnego przygotowane w Biurze Orzecznictwa i poza NSA- analizy, notatki, informacje o ważniejszych rozstrzygnięciach NSA, korespondencja 1984-1994, sygn. 722/9, k. 711.

¹⁷⁷⁹ Ibidem.

¹⁷⁸⁰ NSA. Biuro Orzecznictwa. Kat. A. Wystąpienia sygnalizacyjne NSA do organów państwowych 1988-1989, sygn. 657/5, k. 560.

¹⁷⁸¹ Dz.U. Nr 20, poz. 73.

W sprawach innych, niż określone w § 1 ust. 2 rozporządzenia, jak również w sprawach ze skargi na niewydanie decyzji w terminie, pobierano wpis w wysokości 600 zł (wpis stały). Do uiszczenia wpisu wzywał przewodniczący wydziału NSA, po otrzymaniu przez ten Sąd skargi wraz z aktami sprawy od organu administracji państwowej. Wpis należało uiścić w kasie NSA, na rachunek bankowy tego sądu albo znakami opłaty sądowej. Oprócz tego wpis można było uiścić w kasach sądów wojewódzkich albo rejonowych. Do 1989 r. Rozporządzenie to zmieniano dwukrotnie. Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1987 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wpisu do skarg na decyzje administracyjne¹⁷⁸² wysokość wpisu stałego podniesiono do 2 000 zł., a zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1989 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne¹⁷⁸³ wysokość wpisu stosunkowego i stałego. Wysokość wpisu stałego określono na kwotę 6 000 zł.

4.2.5 Regulaminy Naczelnego Sądu Administracyjnego

Szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania NSA zawierały odpowiednie Regulaminy, które w formie zarządzenia wydane zostały przez Ministra Sprawiedliwości. Mowa o zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1981 r. o biurowości Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷⁸⁴, zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1981 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie administracji sądowej i nadzoru¹⁷⁸⁵ oraz o zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 1982 r. Regulamin czynności Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷⁸⁶.

Prace nad zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w zakresie biurowości NSA rozpoczęły się najpewniej w kwietniu lub maju 1980 r. W dniu 20 maja 1980 r. wicedyrektor Gabinetu Ministra Sprawiedliwości Marek Czecharowski przekazał do Departamentu Prawnego MS gotowy projekt dokumentu w celu zgłoszenia ewentualnych uwag¹⁷⁸⁷. Ich wymiana i konsultacja pomiędzy Gabinetem Ministra Sprawiedliwości a Departamentem

¹⁷⁸² Dz. U. Nr 2, poz. 11.

¹⁷⁸³ Dz. U. Nr 63, poz. 381.

¹⁷⁸⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1981 r. o biurowości Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] *Naczelny Sąd Administracyjny. Zbiór przepisów. Opracował Henryk Starczewski według stanu prawnego na dzień 1 .VII. 1983 r.*, Warszawa 1983, s. 71.

¹⁷⁸⁵ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1981 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie administracji sądowej i nadzoru, [w:] *Naczelny Sąd Administracyjny. Zbiór przepisów. Opracował Henryk Starczewski według stanu prawnego na dzień 1 .VII. 1983 r.*, Warszawa 1983, s. 52.

¹⁷⁸⁶ M.P. Nr 9, poz. 63.

¹⁷⁸⁷ AAN, MS, sygn. 50/142, k. 1.

Prawnym MS odbyła się w lipcu i sierpniu 1980 r.¹⁷⁸⁸, a następnie w październiku 1980 r. przekazano projekt do dalszych konsultacji z NSA oraz Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska¹⁷⁸⁹. Jedną z nazw, którą rozważano dla konsultowanego dokumentu była „instrukcja o biurowości Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁷⁹⁰. Ostatecznie Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1981 r. o biurowości Naczelnego Sądu Administracyjnego składało się z trzech działów: Biurowość w sprawach sądowych, Biurowość w sprawach administracji sądowej i nadzoru oraz Przepisy końcowe. Dział pierwszy obejmował z kolei następujące rozdziały: akta, przyjmowanie i wysyłanie korespondencji, obieg pism i sporządzanie dokumentów, księgi biurowe (regulujący kwestię repertoriów i ksiąg pomocniczych). Dział drugi nie posiadał rozdziałów i regulował głównie kwestie prowadzenia, według ustalonych wzorów, ksiąg biurowych oraz innych urządzeń ewidencyjnych w sprawach administracji sądowej i nadzoru. Zgodnie z tymi przepisami NSA prowadził następujące urządzenia ewidencyjne: dziennik korespondencji ogólnej, dziennik posiedzeń kolegium administracyjnego, wykaz skarg i wniosków dotyczących Sądu oraz skorowidz alfabetyczny osób skarżących się i składających wnioski, wykaz postanowień sygnalizacyjnych, kartotekę, rejestr i skorowidz alfabetyczny pracowników sądu, inne wykazy dotyczące spraw kadrowych i pracowniczych, zeszyt kontrolnych pieczęci urzędowych oraz ewidencję spraw dyscyplinarnych. Rozporządzenie zawierało również załącznik pt. „Wykaz symboli spraw w Naczelnym Sądzie Administracyjnym”, które miały być wykorzystywane dla celów ewidencyjno-statystycznych.

Projekt regulaminu NSA w sprawie administracji sądowej i nadzoru został przekazany przez Dyrektora Departamentu Prawnego MS dla Dyrektora Gabinetu Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Departamentu Budżetowo-Gospodarczego MS, Dyrektora Departamentu Spraw Cywilnych MS, Dyrektora Departamentu Kadr MS, Dyrektora Instytutu Badań Prawa Sądowego¹⁷⁹¹ i Prezesa NSA¹⁷⁹² dla naniesienia ewentualnych uwag w dniu 30 grudnia 1980 r. Składał się on z 68 paragrafów¹⁷⁹³. Uwagi NSA dla Departamentu Prawnego MS, co do projektu, zostały przekazane przez jego wiceprezesa Józefa Pietraszewskiego w dniu 4 lutego 1981 r.¹⁷⁹⁴ Zwracano w nich m.in. uwagę na to, że w regulaminie NSA w sprawie administracji sądowej i nadzoru powinna być wyeksponowana jego struktura

¹⁷⁸⁸ Ibidem, k. 27-34.

¹⁷⁸⁹ Ibidem, k. 39.

¹⁷⁹⁰ Ibidem, k. 35.

¹⁷⁹¹ Ibidem, k. 2

¹⁷⁹² Ibidem, k. 1.

¹⁷⁹³ Ibidem, k. 3- 34.

¹⁷⁹⁴ Ibidem, k. 41.

organizacyjna oraz, że w myśl ustawy z 1980 r. kierujący jego Ośrodkiem Zamiejscowym nie może posiadać funkcji prezesa, gdyż ten akt normatywny jej nie przewiduje. Uwagi przekazane przez J. Pietraszewskiego zostały uwzględnione przez MS i w konsekwencji 1 lipca 1981 r. Minister Sprawiedliwości przyjął ten projekt w postaci zarządzenia.

Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1981 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie administracji sądowej i nadzoru¹⁷⁹⁵ administracja Sądu oraz wykonywanie nadzoru nad jego działalnością należały do prezesa. W tym zakresie reprezentował on Sąd. Takie sformułowanie zostało ujęte w przepisach wstępnych zarządzenia, co podkreślić miało pozycję prezesa NSA¹⁷⁹⁶. Regulamin wskazywał, że czynności administracyjne i nadzorcze mogły być wykonywane również przez wiceprezesów oraz sędziów NSA, w zakresie w jakim czynności te zostały im zlecone przez prezesa Sądu. Podstawowymi zadaniami prezesa Sądu w zakresie administracji sądowej i nadzoru, zgodnie z § 3 regulaminu, było:

- 1) współpraca z organami administracji państwowej oraz z organizacjami politycznymi i społecznymi;
- 2) kwestia doboru kadr oraz zaspokajanie ich potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych;
- 3) składanie okresowych sprawozdań Radzie Państwa z działalności NSA;
- 4) szkolenie pracowników sądowych;
- 5) opracowywanie planów we wszystkich działach pracy sądowej i stała kontrola ich wykonania.

Według zaś § 5 regulaminu, w zakresie czynności nadzorczych, do prezesa sądu należało m.in.:

- 1) zaznajamianie się z orzecznictwem, kierowanego przez niego sądu w celu stwierdzenia, czy odpowiada ono zadaniom wymiaru sprawiedliwości w PRL;

¹⁷⁹⁵ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1981 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie administracji sądowej i nadzoru, [w:] Naczelny Sąd Administracyjny. Zbiór przepisów. Opracował H. Starczewski według stanu prawnego na dzień 1. VII. 1983 r., Warszawa, s. 52-70.

¹⁷⁹⁶ Konstrukcja taka nie była natomiast przewidziana w projekcie MS z grudnia 1980 r. Zob. AAN, MS, sygn. 50/143, k. 3.

- 2) badanie i kontrolowanie prawidłowości działalności budżetowej, rachunkowej, kasowej i gospodarczej sądu;
- 3) badanie i ocena wyników szkolenia pracowników sądu;
- 4) rozpatrywanie skarg i wniosków;
- 5) wydawanie właściwych zarządzeń w razie dostrzeżenia usterek lub uchybień;
- 6) dokonywanie analizy materiałów statystycznych.

Prezes NSA, zgodnie z § 8 regulaminu, mógł występować do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o zwrócenie się do Sądu Najwyższego o ustalenie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Oprócz tego, prezes NSA przedstawiał odpisy pytań prawnych oraz odpisy orzeczeń Sądu, w których rozstrzygnięte zostały zagadnienia prawne istotne dla wykładni prawa dla Ministra Sprawiedliwości. Komentowany regulamin zawierał w sobie również regulacje odnoszące się różnych kwestii spraw osobowych, organizacyjnych i porządku prac przewodniczących wydziału, przewodniczących posiedzenia, Biura Orzecznictwa, Biura Prezydialnego, Sekretariatu, biura podawczego, biblioteki oraz składnicy akt.

Kolejne zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 1982 r. – Regulamin czynności Naczelnego Sądu Administracyjnego składało się z siedmiu rozdziałów: I Przepisy ogólne, II Czynności wstępne, III Doręczenia, IV Posiedzenia, V Orzeczenia, VI Zawiadamianie o niewłaściwej działalności organów administracji państwowej oraz o wadliwych lub niezgodności z ustawą aktów wykonawczych oraz Przepisy końcowe. Pełniło ono ważną rolę w zakresie funkcjonowania NSA, gdyż zawierało ono w sobie szczegółowe regulacje dotyczące wewnętrznych procedur postępowania w tym Sądzie.

Z punktu widzenia efektywnego i prawidłowego funkcjonowania administracji ważne miejsce zajmował rozdział 6 regulaminu, który uzupełniał regulacje ustawowe odnoszące się do tzw. postanowień sygnalizacyjnych. Zgodnie z § 51 regulaminu, o stwierdzonych w toku postępowania sądowego istotnych uchybieniach w pracy organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję, albo o wadliwości lub niezgodności z ustawą aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania decyzji, zamieszcza się wzmiankę w protokole lub dokonuje się adnotacji w inny sposób w aktach sprawy, po czym sporządza się postanowienie sygnalizacyjne. Postanowienie sygnalizacyjne, które dotyczyło istotnych

uchybień w pracy organu administracji państwowej powinno zawierać dokładne ich określenie oraz nazwę organu, w którego pracy one wystąpiły. Postanowienie dotyczące wadliwości lub niezgodności z ustawą aktu wykonawczego powinno zawierać w szczególności dokładne określenie tego aktu i wskazanie przepisu lub przepisów wadliwych lub niezgodnych z ustawą. Odpisy sporządzonych postanowień sygnalizacyjnych Prezes NSA przekazywał właściwym organom. Jednocześnie § 54 regulaminu przewidywał, że odpisy postanowień sygnalizacyjnych, których treść według oceny Prezesa NSA wskazywały na występowanie problemów społecznych lub uzasadnia z innych względów powiadomienie naczelnych lub centralnych organów administracji państwowej o stwierdzonych uchybieniach lub wadliwościach, wysyła się Ministrowi Sprawiedliwości. Oprócz tego, w związku z normą z art. 211 k.p.a., na NSA ciążył również obowiązek sygnalizacji z art. 4 k.p.c., który tworzył zobowiązanie do sygnalizowania o tym, że osoby powołane do reprezentowania jednostki gospodarki uspołecznionej, będącej stroną postępowania, nie działały w sprawie, nie przestrzegały obowiązujących przepisów lub nie stosowały się do wydanych przez Sąd zarządzeń¹⁷⁹⁷.

4.3 Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec Sądu Najwyższego oraz naczelnych organów władzy państwowej w PRL

SN, zgodnie z art. 5 ustawy o NSA z 1980 r., nadzorował działalność NSA w zakresie orzekania¹⁷⁹⁸. Nadzór ten miał być sprawowany przez:

- 1) rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA;
- 2) ustalenie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej;
- 3) podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne.

W związku z taką funkcją SN wobec NSA, ustawa o NSA z 1980 r. zawierała rozdział 3, który dotyczył zmian w ustawie o SN z 1962 r.¹⁷⁹⁹ Pierwsza zmiana dotyczyła struktury organizacyjnej i podziału SN. Według tej regulacji SN dzielić miał się na: Izbę Cywilną i Administracyjną, Izbę Karną, Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izbę Wojskową.

¹⁷⁹⁷ A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 116.

¹⁷⁹⁸ Zob. M. Rybicki, *Geneza i ewolucja Sądu Najwyższego w Polsce*, [w:] *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 41; R. Jastrzębski, *100-lecie Sądu Najwyższego- geneza, organizacja, działalność*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007-2017. Suplement do książki jubileuszowej 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2017*, Warszawa 2017, s. 130.

¹⁷⁹⁹ Dz. U., Nr 11, poz. 54.

Izba Cywilna i Administracyjna miała sprawować, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach cywilnych oraz w sprawach skarg na decyzje administracyjne¹⁸⁰⁰. W związku z tym M. Rybicki napisał, że: „tego typu rozwiązanie stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowej linii rozwojowej SN jako jedyne go naczelnego organu sądowego sprawującego zwierzchni nadzór nad orzecznictwem wszystkich sądów powszechnych i szczególnych”¹⁸⁰¹. Z kolei L. Garlicki zwracał uwagę, że: „(...) stosunek między SN a NSA przybrał charakter jedynie ograniczonej podległości w sprawach polityki orzecznictwa”¹⁸⁰². Pozostałe bezpośrednie powiązania i stosunki z nich wynikające, dotyczyły bowiem relacji NSA z Radą Państwa oraz innymi naczelnymi organami państwowymi¹⁸⁰³. Natomiast w ocenie J. Służewskiego, podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne ogrywać miało ważną rolę nie tylko w stosunku do NSA, „lecz także w odniesieniu do praktycznego funkcjonowania administracji państwowej”¹⁸⁰⁴. Pogląd ten uzasadniał on tym, że: „Po raz pierwszy bowiem w Polsce Ludowej zarówno decyzje administracyjne, jak i prawo administracyjne zostanie poddane surowej próbie i ocenie sądowej z punktu widzenia prawnego. Niejednokrotnie nasuwać się będą wątpliwości interpretacyjne powstające na gruncie prawa administracyjnego. Wyjaśnienie tych wątpliwości przez obowiązującą wykładnię Sądu Najwyższego przyczyni się nie tylko do bardziej właściwego rozumienia i stosowania prawa, lecz także do doskonalenia opracowań normatywnych aktów prawnych pod kątem widzenia ścisłości i logiczności sformułowań”¹⁸⁰⁵.

W przypadku rewizji nadzwyczajnej, zgodnie z art. 150²¹ ustawy o NSA z 1980 r., Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes SN oraz Prokurator Generalny PRL mogli od orzeczenia sądu administracyjnego, wydanego w wyniku skargi na decyzję administracyjną, wnieść rewizję nadzwyczajną do SN, jeżeli orzeczenie to rażąco naruszało prawo lub interes PRL. Zgodnie z wykładnią dokonaną przez Mieczysława Piekarskiego: „Rażące naruszenie prawa jest konieczną przesłanką naruszenia interesu PRL. W świetle przeważającego poglądu

¹⁸⁰⁰ W. Berutowicz, *Sąd Najwyższy a prawidłowość i jednolitość stosowania prawa*, NP 1983, nr 11-12, s. 12; A. Bereza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007-2017. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2017*, Warszawa 2017, s. 286-288.

¹⁸⁰¹ M. Rybicki, *Geneza i ewolucja Sądu Najwyższego w Polsce*, [w:] *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 41.

¹⁸⁰² L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2, s. 8.

¹⁸⁰³ Ibidem.

¹⁸⁰⁴ J. Służewski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część druga*, red. nauk. J. Służewski, Warszawa 1985, s. 107.

¹⁸⁰⁵ Ibidem.

naruszenie interesu PRL stanowi podstawę rewizji nadzwyczajnej nawet wówczas, gdy nie jest rażące. Bez stwierdzenia naruszenia prawa nie można jednak przypisać orzeczenia sądu naruszenia interesu PRL. Orzeczenie bowiem zgodne z prawem jest jednocześnie zgodne z interesem Państwa, w którego imieniu zostało wydane”¹⁸⁰⁶.

W wyrokach wydanych na podstawie rewizji nadzwyczajnych oraz uchwałach wydanych na podstawie przedstawionych zagadnień prawnych, SN w swojej praktyce poruszał m.in. zagadnienia takie jak to, że NSA nie jest właściwy do „badania merytoryczności (celowości) decyzji administracyjnej”¹⁸⁰⁷, kwestie odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. w postępowaniu przed sądem administracyjnym¹⁸⁰⁸, kwestię zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed NSA¹⁸⁰⁹, a także dokonywał wykładni określonych pojęć i konstrukcji prawnych z prawa budowlanego¹⁸¹⁰, prawa lokalowego¹⁸¹¹, prawa celnego¹⁸¹², z ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolniczego¹⁸¹³, z ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości¹⁸¹⁴, z zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych¹⁸¹⁵. W wyrokach ze skargi nadzwyczajnej SN uchylał niektóre wyroki i przekazywał je organowi administracji do ponownego rozpatrzenia¹⁸¹⁶.

W działalności SN w stosunku do NSA istotne znaczenie miały uchwały, którym SN nadawał moc zasad prawnych. Przykładem tego była uchwała z dnia 25 października 1984 r.

¹⁸⁰⁶ M. Piekarski, *Postępowanie z rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia sądu administracyjnego*, NP 1981, nr 9, s. 7.

¹⁸⁰⁷ Wyrok z dnia 19 marca 1985 r. III ARN 18/83, OSN ICiA oraz IPiUS 1986, nr 5, poz. 72, s. 36.

¹⁸⁰⁸ Zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1985 r. III ARN 6/85, OSN ICiA oraz IPiUS 1986, nr 5, poz. 74, s. 45. W tezach tego wyroku napisano, że: Przez „odpowiednie” stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 211 k.p.a.) należy rozumieć, że sąd ten bierze m.in. pod uwagę stan sprawy w chwili wyrokowania (art. 385 w związku z art. 316 k.p.c.).

¹⁸⁰⁹ Zob. wyrok z dnia 25 stycznia 1984 r. III ARN 23/83, OSN ICiA oraz IPiUS 1984, nr 9, poz. 163, s. 56. W wyroku tym SN stwierdził, że: „W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zakaz *reformationis in peius* nie jest wyłączony”.

¹⁸¹⁰ Zob. wyrok z dnia 14 lipca 1983 r. III ARN 11/83, OSN ICiA oraz IPiUS 1986, nr 11, poz. 183, s. 40.

¹⁸¹¹ Zob. wyrok z dnia 13 grudnia 1985 r. III ARN 29/85, OSN ICiA oraz IPiUS 1984, nr 2-3, poz. 36, s. 73; uchwała z dnia 30 sierpnia 1983 r. III AZP 7/83, OSN ICiA oraz IPiUS 1984, nr 2-3, poz. 28, s. 41.; uchwała z dnia 22 października 1984 r., OSN ICiA oraz IPiUS 1985, nr 7, poz. 86, s. 11.

¹⁸¹² Zob. uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 25 października 1984 r. III AZP 11/83, OSN ICiA oraz IPiUS, Warszawa 1985, nr 8, poz. 103, s. 1.

¹⁸¹³ Zob. wyrok z dnia 18 września 1984 r. III ARN 14/28, OSN ICiA oraz IPiUS 1985, nr 4, poz. 61, s. 64.

¹⁸¹⁴ Zob. wyrok składu pięciu sędziów z dnia 3 października 1984 r. III ARN 15/84, OSN ICiA oraz IPiUS 1985, nr 5-6, poz. 81, s. 62.

¹⁸¹⁵ Zob. wyrok z dnia 3 października 1984 r. III ARN 5/84, OSN ICiA oraz IPiUS 1985, nr 7, poz. 94, s. 45.

¹⁸¹⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1984 r. (III ARN 18/84), Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DDA753CE26>, dostęp: 2.05.2019 r.

SN wskazał w niej, że ostateczna decyzja organu administracji państwowej, która została wydana w granicach przysługujących mu na podstawie konkretnego przepisu prawa uznania (tj. swobodnego uznania), może zostać uchylona przez NSA w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy¹⁸¹⁷. Zgodnie z wyliczeniami sędziego SN Marka Sychowicza, w pierwszym pięcioleciu funkcjonowania NSA (od 1 września 1980 r. do 31 sierpnia 1985 r.), do tego Sądu od orzeczeń NSA wpłynęło 91 rewizji nadzwyczajnych¹⁸¹⁸. Z czego Minister Sprawiedliwości wniósł ich 46, Pierwszy Prezes SN 10, a Prokurator Generalny PRL 40. Na załatwionych 87 rewizji nadzwyczajnych w tym czasie, SN uwzględnił je w 68 sprawach, oddalił w 16 sprawach i rozstrzygnął inaczej w 3 sprawach¹⁸¹⁹. Natomiast w okresie od 1 stycznia 1985 r. do 31 grudnia 1987 r. wpłynąć miało 127 rewizji nadzwyczajnych (50 rewizji w 1987 r.)¹⁸²⁰.

Zgodnie z ustawą o NSA z 1980 r. Prezes NSA, co najmniej raz w roku, zwoływał zgromadzenie ogólne sędziów tego Sądu. Zgromadzenie to omawiało dwa rodzaje spraw: działalność NSA oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa tego Sądu. Ponadto, Prezes NSA zapraszał do udziału w zgromadzeniu ogólnym: Ministra Sprawiedliwości, Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego PRL. Dodatkowo Prezes NSA, co ustawa normowała dość niejasno, mógł zapraszać również inne osoby zainteresowane tematyką zgromadzenia.

Oprócz tego, o istotnych problemach, wynikających z działalności oraz orzecznictwa NSA, jego Prezes informował Prezesa RM, a także Ministra Sprawiedliwości. Ponadto Prezes NSA zdawał Radzie Państwa sprawozdanie z działalności Sądu. Sprawozdanie dotyczyło zarówno działalności NSA w Warszawie jak i ośrodków zamiejscowych NSA. Według A. Bromera zapraszanie do udziału w zgromadzeniu ogólnym NSA przedstawicieli naczelnych organów państwowych, a także składanie przez prezesa tego Sądu odpowiednich informacji dla Prezesa RM oraz Ministra Sprawiedliwości, nie musiało oznaczać naruszenia

¹⁸¹⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 25 października 1984 r. III AZP 9/83, OSN ICiA oraz IPiUS 1985, nr 5-6, poz. 63, s. 1

¹⁸¹⁸ M. Sychowicz, *Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1986, nr 7-8, s. 40.

¹⁸¹⁹ Ibidem.

¹⁸²⁰ NSA w Warszawie, Akta prezydialne, Opracowania NSA w Warszawie dotyczące sądownictwa administracyjnego: problemy rewizji nadzwyczajnych kierowanych do Sądu Najwyższego 1985-1987, założenia badawcze dot. udziału organizacji społecznych w postępowaniach sądowych-korespondencja, referat, notatki, sygn. 536/186, k. 6.

niezależności organizacyjnej i kadrowej NSA¹⁸²¹. Przedmiot takiego zgromadzenia ogólnego dotyczyć miał bowiem nie jednostkowych aktów administracyjnych, a „zagadnień natury ogólnej” (np. uogólnienia wynikające z działalności orzeczniczej, czynności sygnalizacyjne)¹⁸²². Stanowiło to przykład obowiązującej w PRL zasady współdziałania organów władzy państwowej, która w tym przypadku dotyczyła kwestii praworządności, oraz relacji „urząd-obywatel”¹⁸²³. Z zasady tej wynikał również obowiązek przekazywania informacji o istotnych problemach, wynikających z działalności oraz orzecznictwa NSA¹⁸²⁴. Wątpliwości w doktrynie wywoływała natomiast spawa zdawania przez Prezesa NSA sprawozdania z działalności tego Sądu do Rady Państwa¹⁸²⁵. P. Sarnecki napisał, że rozwiązanie takie „nie jest całkiem logiczne”, gdyż NSA w zakresie swojej działalności orzeczniczej podlegał SN, a zgodnie z art. 13 ustawy o SN I Prezes SN był zobowiązany do składania Radzie Państwa sprawozdania z działalności tego Sądu (tzw. informacji)¹⁸²⁶. Dlatego można było przyjąć konstrukcję, że Prezes NSA składa sprawozdanie dla SN, a następnie SN składa sprawozdanie dla Rady Państwa¹⁸²⁷. Ten pogląd P. Sarneckiego przyjąć należy za słuszny, gdyż zgodnie z Konstytucją PRL z 1952 r. SN, jako naczelny organ sądowny, sprawował nadzór nad działalnością wszelkich innych sądów w zakresie orzecznictwa¹⁸²⁸.

Wątpliwości, co do omawianego zagadnienia, budziła zwłaszcza możliwość potencjalnego ustosunkowania się Rady Państwa wobec sprawozdań NSA, w postaci np. wytycznych czy rezolucji¹⁸²⁹. Jeśli chodzi o ustawę o SN z dnia 15 lutego 1962 r., to podobnie jak ustawa powołująca NSA z 1980 r., nie zawierała ona żadnych wyraźnych norm, które tworzyły uprawnienia dla Rady Państwa, w zakresie wydania np. wytycznych czy rezolucji w odpowiedzi na sprawozdania Pierwszego Prezesa SN¹⁸³⁰. Niemniej jednak Zbigniew Resich stwierdził, że: „Informacja o działalności Sądu Najwyższego wobec Rady Państwa jest wyrazem odpowiedzialności politycznej Sądu Najwyższego wobec Rady

¹⁸²¹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 46.

¹⁸²² Ibidem.

¹⁸²³ Ibidem.

¹⁸²⁴ Ibidem, s. 46-47.

¹⁸²⁵ Zob. P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 9- 10; A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 41- 42.

¹⁸²⁶ P. Sarnecki, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 9.

¹⁸²⁷ Ibidem.

¹⁸²⁸ Zob. J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej (W zarysie)*, Łódź 1971, s. 127.

¹⁸²⁹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 42.

¹⁸³⁰ T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Toruń 2010, s. 313.

Państwa, odpowiedzialności politycznej w stosunku do tego organu, który dokonuje wyboru Sądu Najwyższego. Dlatego też zalecenia uchwały Rady Państwa, ustosunkowujące się do informacji, będą dla Sądu Najwyższego niezwykle cennym materiałem przy ustalaniu prawidłowego kierunku orzecznictwa, przy ustalaniu w ramach obowiązujących ustaw rzeczywistej woli ludu pracującego, przy politycznej ocenie istniejących i rozwijających się stosunków społeczno-gospodarczych Polski Ludowej”¹⁸³¹. W ocenie tego Autora Rada Państwa, posiadając „najwyższy autorytet polityczny” mogła oddziaływać poprzez uchwały na „kształtowanie się polityki wymiaru sprawiedliwości”¹⁸³². Uchwały Rady Państwa podejmowane w związku ze składanym przez Pierwszego Prezesa SN sprawozdaniem mogły mieć jedynie charakter ogólny i nie mogły dotyczyć konkretnych rozstrzygnięć SN¹⁸³³. Z kolei Jerzy Stembrowicz uznał, że: „Rada Państwa korzysta z uprawnienia oceny działalności Sądu Najwyższego przy okazji corocznego zdawania sprawy (w formie tzw. informacji) z jego działalności przez I Prezesa tego Sądu Radzie Państwa. Jednocześnie z tą oceną Rada Państwa udziela >>wskazań<< i >>zaleceń<< Sądowi Najwyższemu dla jego działalności, unikając jednak wyraźnie używania terminu >>wytyczne<< w swych uchwałach kierowanych do Sądu Najwyższego (...)”¹⁸³⁴. W ocenie J. Stembrowicza taka forma wynikała z konieczności zaakcentowania „szacunku dla zasady niezawisłości sędziowskiej”, a także z „ogólnej tendencji niestosowania sformalizowanych środków oddziaływania ze strony Rady Państwa na inne organy”¹⁸³⁵.

S. Włodyka zwracał natomiast uwagę na to, że wytyczne udzielane SN przez Radę Państwa, w odpowiedzi na informacje I Prezesa SN, stanowiły swojego rodzaju podstawę dla wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, które SN ustalał na mocy art. 28 ustawy o SN z 1962 r.¹⁸³⁶ Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej były ustalane przez SN na wniosek: MS, Prokuratora Generalnego PRL lub Pierwszego Prezesa SN, i miały na celu zapewnienie prawidłowego stosowania prawa oraz jednolitości orzecznictwa wszystkich sądów¹⁸³⁷. Ich naruszenie mogło stanowić podstawę uchylenia lub zmiany orzeczenia¹⁸³⁸. Dlatego S. Włodyka stwierdził, że: „Są one (wytyczne: Autor) z tego punktu widzenia elementem stanowiącym obecnie pewną całość mechanizmu ustalania

¹⁸³¹ Z. Resich, *Pozycja Sądu Najwyższego w PRL*, NP 1969, nr 4, s. 519-520.

¹⁸³² Ibidem, s. 520.

¹⁸³³ Ibidem, s. 518.

¹⁸³⁴ J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 100.

¹⁸³⁵ Ibidem.

¹⁸³⁶ S. Włodyka, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, s. 98.

¹⁸³⁷ Zob. H. Kempisty, *Ustrój Sądów. Ustawa o Sądzie Najwyższym, prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o ławnikach. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 36.

¹⁸³⁸ Ibidem.

polityki wymiaru sprawiedliwości”¹⁸³⁹. Jak jednak zauważył Andrzej Rzepliński, instytucja wytycznych była w rzeczywistości: „Silnym źródłem oddziaływania na sądy w myśl potrzeb i oczekiwań Partii, Ministerstwa Sprawiedliwości, MSW, MON, i prokuratury (ale także i innych instytucji władzy wykonawczej, w zakresie np. stosunków rolnych- Ministerstwa Rolnictwa, a w zakresie pracy – Ministerstwo Pracy)”¹⁸⁴⁰. Władza posiadała więc określony mechanizm służący kreowaniu swoistej polityki jurysdykcyjnej sądów. Tym samym uznać należy, że ówczesna doktryna i praktyka stworzyły podstawy do tego, aby na zasadzie analogi, Rada Państwa mogła wydawać uchwały w związku ze składaniem sprawozdania z działalności NSA przez jego prezesa. W związku z tym A. Bromer uznał, że przedmiot takich działań Rady Państwa nie mógł naruszać konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej oraz funkcji nadzoru judykacyjnego, który wobec NSA wykonywał SN¹⁸⁴¹. A. Bromer napisał, że: „*Ratio legis* sprawozdań czy informacji, które prezes NSA składa Radzie Państwa, polega przede wszystkim na zorientowaniu tego naczelnego organu władzy państwowej w aktualnej problematyce stosowania prawa w relacji >>urząd – obywatel<<, a w tym m.in. w zakresie źródeł najczęstszych konfliktów prawnych w rozległych dziedzinach stosunków administracyjnych. Jeśli okaże się, że istnieją luki w prawie, to Rada Państwa może dla ich zlikwidowania skorzystać z przysługującej jej inicjatywy ustawodawczej”¹⁸⁴².

W praktyce stosunek NSA wobec Rady Państwa nie opierał się wyłącznie na składaniu przez Prezesa NSA sprawozdań z działalności. Przedstawiciel NSA, w zależności od konkretnych przypadków i potrzeb, brał udział w rozmaitych spotkaniach w Radzie Państwa. Np. w dniu 21 listopada 1986 r. Prezes NSA został zaproszony do udziału we wspólnym posiedzeniu Prezydium Komisji Rad Narodowych i Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Prawnej Rady Państwa, które odbyło się w dniu 29 listopada 1986 r.¹⁸⁴³ Na to posiedzenie Prezes NSA przygotował referat pt. „Spostrzeżenia i uwagi Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące problematyki praworządności działania rad narodowych i ich organów”¹⁸⁴⁴. W kwietniu 1987 r. Prezes NSA zaś został zawiadomiony, że w dniu 7 kwietnia 1987 r. odbędzie się posiedzenie Komisji Prawnej Rady Państwa, w czasie którego zostaną omówione m.in. zagadnienia dotyczące: sprawozdania z działalności adwokatury w 1986 r. oraz dokument pt. „Informacja Prokuratora Generalnego PRL o ochronie praw obywateli w

¹⁸³⁹ S. Włodyka, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, s. 98.

¹⁸⁴⁰ A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Warszawa 1990, s. 74.

¹⁸⁴¹ A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 42.

¹⁸⁴² *Ibidem*, s. 43.

¹⁸⁴³ NSA. Biuro Orzecznictwa. Kat. A. Udział przedstawicieli NSA w komisji przy Radzie Państwa – materiały na posiedzenia, opracowania przygotowane przez NSA 1986, sygn. 722/2, k. 2.

¹⁸⁴⁴ *Ibidem*, k. 4.

działalności Prokuratury”¹⁸⁴⁵, a w dniu 4 maja 1987 r. omówiona zostanie „Informacja o działalności Sądu Najwyższego w latach 1982-1987”¹⁸⁴⁶. Z punktu widzenia relacji Rady Państwa oraz NSA ważnym jest pismo Sekretarza Stanu URM Zygmunta Rybickiego do Przewodniczącego Komisji Prawnej Rady Państwa prof. Kazimierza Secomskiego z dnia 25 kwietnia 1987 r.¹⁸⁴⁷ W piśmie tym Z. Rybicki przekazywał dokument pt. „Informacja o realizacji przez organy administracji państwowej zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w sprawie wykorzystania orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego do poprawy postępowania i podejmowanych decyzji oraz sposobu reagowania na wystąpienia sądowe” a także informował o „występowaniu pewnych niekorzystnych zjawisk w działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁸⁴⁸. Takie niekorzystne zjawiska sygnalizowane miały być przez wojewodów oraz ministrów. Do uchybień tych miały należeć:

1) zdarzające się przypadki wydawania przez różne składy orzekające NSA orzeczeń niejednolicie kwalifikujących, z punktu widzenia prawa, takie same lub podobne stany faktyczne będące przedmiotem zaskarżonych decyzji administracyjnych;

2) wysoki wskaźnik uwzględnionych rewizji nadzwyczajnych, wnoszonych od orzeczeń NSA; w latach 1981-1986 zostało uchylonych lub zmienionych przez SN 68,7% zaskarżonych orzeczeń NSA;

3) długi okres rozpatrywania skarg przez NSA;

4) przypadki nieprzestrzegania przez NSA głównych motywów wyroku SN z dnia 19 marca 1985 r. (III ARN 18/85), według którego sąd administracyjny nie był uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnych, gdy decyzja administracyjna zgodna była z prawem materialnym i procesowym, wówczas nawet jeśli byłaby w ocenie sądu niesłuszna, nie był on uprawniony do badania jej celowości¹⁸⁴⁹.

W związku z powyższymi uwagami Z. Rybicki zwrócił się „o rozważanie potrzeby podjęcia stosownych działań zmierzających do ich eliminacji”. Celem pisma było więc zwrócenie się przedstawiciela URM o odpowiednie działanie ingerujące w działalność NSA przez Radę Państwa. W dniu 23 marca 1988 r. odbyło się posiedzenie Komisji Prawnej oraz

¹⁸⁴⁵ Biuro Orzecznictwa. Kat. A., Udział przedstawicieli NSA w komisji przy Radzie Państwa – materiały na posiedzenia, opracowania przygotowane przez NSA- 1987, sygn. 722/3, k. 19-21.

¹⁸⁴⁶ Ibidem, k. 22.

¹⁸⁴⁷ Ibidem, k. 92.

¹⁸⁴⁸ Ibidem.

¹⁸⁴⁹ Ibidem, k. 93.

Komisji Spraw Listów, Skarg i Wniosków Rady Państwa, na które zaproszono Prezesa NSA¹⁸⁵⁰. Zgodnie z notatką, sporządzoną w czasie tego posiedzenia, omawiano m.in.: zagadnienie wzrostu skarg do NSA, przyjęto postulat przeanalizowania dlaczego 1/3 skarg wniesionych do NSA jest zasadna, zwiększenie kadry NSA oraz uzyskanie pomocy w remontowaniu nowego gmachu NSA¹⁸⁵¹. Natomiast w dniu 31 marca odbyło się spotkanie w Radzie Państwa, na którym została rozpatrzona informacja o działalności NSA za 1987 r.¹⁸⁵². Z punktu widzenia NSA kolejne ważne spotkania w Radzie Państwa w 1988 r. miały miejsce w dniach 13 oraz 19 października. W dniu 13 października 1988 r. odbyło się posiedzenie Komisji Prawnej Rady Państwa, które było poświęcone omówieniu wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli wykorzystania przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA¹⁸⁵³. W kontekście przedmiotu obrad zwrócono uwagę m.in. na: „konieczność bardziej rygorystycznego kontrolowania działań administracji (doraźne kontrole prokuratorskie, wybiórcze kontrole NIK, w tym zwłaszcza kontrole organów szczebla centralnego, analizy NSA)”. W związku z tym postulowano:

- 1) wprowadzenie obowiązkowego udziału pracowników administracji w rozprawach przed NSA;
- 2) dopuszczenie możliwości wnoszenia skarg bezpośrednio do NSA;
- 3) przyjęcie zasady, iż o każdej skardze załatwionej przez organ administracyjny na podstawie art. 200 k.p.a. zawiadamia się NSA;
- 4) wprowadzenie obowiązku zawiadamiania, NSA przez organy administracji, o treści decyzji wydanej po wyroku NSA¹⁸⁵⁴.

W Notatce zawarto również informację, że w czasie spotkania „wyrażono zaniepokojenie przedłużaniem się postępowania przed NSA, zwłaszcza w Warszawie i Gdańsku”¹⁸⁵⁵. W związku z tym S. Zawadzki wyraził pogląd o odciążeniu NSA w Warszawie przez powołanie OZ w Łodzi.

¹⁸⁵⁰ NSA, Biuro Orzecznictwa. Kat. A., Udział przedstawicieli NSA w komisji przy Radzie Państwa – materiały na posiedzenia, opracowania przygotowane przez NSA – 1988, sygn. 722/4, s. 18.

¹⁸⁵¹ Ibidem, s. 19. Notatka została sporządzona odręcznie, w sposób bardzo skrótowy.

¹⁸⁵² Ibidem, s. 26.

¹⁸⁵³ Ibidem, s. 170. Notatka służbowa, która sporządzona została w dniu 13 października 1983 r. przez Prezesa NSA.

¹⁸⁵⁴ Ibidem.

¹⁸⁵⁵ Ibidem.

Natomiast w dniu 19 października 1988 r. Prezes NSA wziął udział w posiedzeniu Rady Państwa, która rozpatrzyła informacje NIK, Prokuratury Generalnej oraz NSA o wykorzystaniu przez organy administracji państwowej orzecznictwa NSA¹⁸⁵⁶. Głównym przedmiotem dyskusji w czasie tego posiedzenia był sposób zabezpieczenia wykonania orzeczeń NSA przez organy administracji państwowej. W tym zakresie wyrażano m.in. poglądy, że:

- 1) wymaga rozważania, czy NSA powinien nadzorować wykonywanie jego orzeczeń;
- 2) prokuratorzy powinni prowadzić sukcesywnie doraźne kontrole wykonywania orzeczeń NSA przez organy administracji;
- 3) prokuratorzy powinni informować wojewódzką radę narodową o stwierdzonych w tym zakresie uchybieniach.

Co istotne, w czasie dyskusji S. Zawadzki wyraził postulat nowelizacji k.p.a., która miała polegać na oparciu właściwości NSA na klauzuli generalnej¹⁸⁵⁷. Natomiast w podsumowaniu obrad zastępcą przewodniczącego Rady Państwa K. Barcikowski wyraził postulat rozszerzenia kompetencji NSA¹⁸⁵⁸.

Omówione wyżej powiązania NSA z ówczesnymi naczelnymi organami państwowej PRL oraz powstające z powodu nich wątpliwości, wynikały ze statusu tego Sądu w ustroju PRL. Zgodnie bowiem z socjalistyczną teorią jednolitości władzy państwowej wszelkie organy państwa zostały powołane „przez klasę pracującą i realizują jej wolę w toku wykonywania swojej władzy”¹⁸⁵⁹. Dlatego sądy stanowiły integralny element systemu władzy państwowej państwa socjalistycznego. Wymiar sprawiedliwości w doktrynie ustrojowej PRL definiowany był przez jego cel ogólny. W związku z tym Stanisław Włodyka napisał, że takim „ogólnym celem wymiaru sprawiedliwości jest ochrona konkretnego ustroju i porządku prawnego ustanowionego przez klasę panującą”¹⁸⁶⁰. Był więc on elementem nadbudowy ideologicznej w kontekście całego ustroju państwa¹⁸⁶¹. Sądy w państwie socjalistycznym stanowiły element jednolitego systemu władzy. Implikowało to fakt, że niezależność wymiaru

¹⁸⁵⁶ Ibidem, s. 167. Notatka służbowa Prezesa NSA z dnia 19 października 1988 r.

¹⁸⁵⁷ Ibidem.

¹⁸⁵⁸ Ibidem, s. 169.

¹⁸⁵⁹ S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 54.

¹⁸⁶⁰ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 28.

¹⁸⁶¹ Ibidem, s. 34.

sprawiedliwości, od innych organów państwa, miała charakter wyłącznie względny¹⁸⁶². Zgodnie z tym założeniem sądy mogły być podporządkowane naczelnym organom państwa, takim jak Sejm PRL i Rada Państwa, gdyż do ich zadań należało określanie ogólnego kierunku działalności organów ochrony prawnej¹⁸⁶³. Rada Państwa i Sejm PRL, z racji ich najważniejszej pozycji ustrojowej w systemie władzy¹⁸⁶⁴, posiadały więc kompetencje do ogólnej oceny sądownictwa z punktu widzenia polityki wymiaru sprawiedliwości lub ogólnego kierunku orzecznictwa¹⁸⁶⁵. Przykładem takiego układu podległości była pozycja ustrojowa SN wobec Rady Państwa¹⁸⁶⁶. Poza tym sądy mogły być podporządkowane ministerstwu sprawiedliwości, ale w sprawach nie wchodzących w zakres jurysdykcji sądowej¹⁸⁶⁷. W kontekście pozycji Sejmu PRL przywołać należy opinię Witolda Zakrzewskiego. Stwierdził on, że na mocy Konstytucji z 1952 r., do Sejmu PRL należeć miała kontrola wszelkich organów władzy i administracji, co stanowić miało wyraz zwierzchniego charakteru pozycji Sejmu jak i uprawnienie do bezpośredniej kontroli rad narodowych (niezależnie od Rady Państwa)¹⁸⁶⁸. Takie uprawnienia parlamentu, mimo, że nie znajdowały choćby ścisłego miejsca w Regulaminie Sejmu PRL, miały wynikać ze zwierzchniej pozycji w systemie organizacyjnym państwa oraz najwyższym miejscu „w strukturze reprezentacji ludu pracującego”¹⁸⁶⁹. W związku z tym, w ocenie W. Zakrzewskiego, Sejm PRL był uprawniony do:

¹⁸⁶² Zob. S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 58-59; Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 31-33; Z. Resich, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962, s. 33-35; L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981, s. 127-128. Autorzy ci zwracali uwagę, że pewnego rodzaju zależność sądów od Sejmu wynika z tego, że orzekają one na ustawach przyjętych przez ten organ ustawodawczy.

¹⁸⁶³S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 43; L. Garlicki, M. Rybicki, *Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, Warszawa 1976, s. 8-9.

¹⁸⁶⁴ Zob. A. Bereza, *Polityczne i prawne uwarunkowania uchwalenia ustawy o Sądzie Najwyższym w 1962 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, tom XIV, z. 1, s. 48; E. Mizerski, *Pozycja organu przedstawicielskiego w ustawodawstwie Polski Ludowej*, Toruń 1962, s. 7 i n.; Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975, s. 11 i n.; J. Repel, *Naczelne organy władzy państwowej de lege lata i de lege fundamentalis ferenda*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania pod redakcją Kazimierza Działochy. Acta Universitatis Wratislaviensis*, No 688, Prawo CXVI, Wrocław 1983, s. 149 i n.; W. Zakrzewski, *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, PiP 1971, z. 3-4, s. 464-475.

¹⁸⁶⁵ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 71.

¹⁸⁶⁶ Zob. T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Toruń 2010, s. 311-313; L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977, s. 11.

¹⁸⁶⁷ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 43.

¹⁸⁶⁸ W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod. red. A. Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 107.

¹⁸⁶⁹ Ibidem, s. 107-108.

- 1) podejmowania wszelkich czynności i „działań kierowniczych numeratynie nie wyliczonych”, pod warunkiem, że nie spowodowałyby one kolizji z normami regulującymi działania aparatu administracyjnego;
- 2) działań organizatorskich, które służyłyby zwiększeniu jego aktywności, „optymalizacji sposobów realizacji właściwych mu kompetencji, a tym samym do współdziałania z radami narodowymi”¹⁸⁷⁰

Z drugiej jednak strony zagadnienie niezależności sądów oddzielano od niezawisłości osób pełniących w nich ochronę prawą (np. sędziów), którzy w czasie pełnienia czynności nie mogli podlegać niczym poleceniom, a swoje obowiązki powinni wykonywać „w sposób zgodny z prawem i ich wewnętrznym, wolnym od wszelkiego nacisku przekonaniem”¹⁸⁷¹. Przy rozstrzyganiu konkretnych spraw sądy nie mogły bowiem otrzymywać od innych podmiotów z zewnątrz (głównie z administracji państwowej) „żadnych poleceń i wskazówek”¹⁸⁷². Tadeusz Smoliński stwierdził w tym kontekście, że zasadę niezawisłości należy rozpatrywać w aspekcie niezawisłości sądów oraz niezawisłości sędziów. W jego ocenie Konstytucja PRL odnosić się miała jednak wyłącznie do niezawisłości sędziów, co oznaczało, że sędzia orzekający w danej sprawie miał się kierować wyłącznie przepisami ustawy oraz własnym sumieniem¹⁸⁷³. Jeśli chodzi natomiast o niesprecyzowaną, według niego, zasadę niezawisłości sądów, to miała opierać się na dwóch przesłankach. Po pierwsze, ustroj sądów i procedura sądowa miały być określone przez ustawy, a po drugie, wyroki nie mogły być zmienione w inny sposób, jak przez sąd wyższej instancji i w trybie przewidzianym ustawą¹⁸⁷⁴. Do zagadnienia niezawisłości sędziów, jako zasady ustrojowej, odniósł się również L. Garlicki. Za A. Burdą uznał on niezawisłość sędziów jako gwarancję praworządności o charakterze instytucjonalnym¹⁸⁷⁵. Pisząc o pozycji ustrojowej SN zwracał on uwagę, że z racji obowiązywania w PRL zasady jedności władzy Sąd ten: „(...) nie może całkowicie pozostawać poza zwierzchnictwem naczelnych organów władzy państwowej (...), lecz jednocześnie zwierzchnictwo to musi być ukształtowane w sposób nie zagrażający

¹⁸⁷⁰ Ibidem, s. 108.

¹⁸⁷¹ Ibidem, s. 43- 44.

¹⁸⁷² M. Rybicki, *Problemy sądów i prokuratury w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 350.

¹⁸⁷³ T. Smoliński, *Ustrój PRL. Skrypt dla studentów kierunku administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji*, Poznań 1979, s. 128.

¹⁸⁷⁴ Ibidem.

¹⁸⁷⁵ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977, s. 10.

niezawisłości sędziowskiej (...), co miało czynić zadość realizacji zasady praworządności”¹⁸⁷⁶.

Podległość wymiaru sprawiedliwości naczelnym organom władzy państwowej, która wynikała z zasady jednolitości władzy państwowej, spotykała się z otwartą krytyką niektórych przedstawicieli doktryny w latach 80. XX w. Przykładem tego była wypowiedź Krzysztofa Wójtowicza, który w 1983 r. stwierdził, że: „Nie do utrzymania wobec wymiaru sprawiedliwości jest zasada jednolitości władzy państwowej. Podległość wobec naczelných organów władzy musi się ograniczać do podległości ustawom z zastrzeżeniem ich zgodności z konstytucją.”¹⁸⁷⁷. W opinii tego Autora jednym z ważniejszych zadań, w zakresie reform ustroju w tym czasie było zabezpieczenie wymiaru sprawiedliwości przed poddaniem go wpływowi każdorazowych grup rządzących¹⁸⁷⁸.

Należy podkreślić, że ścisłe związki NSA z Ministrem Sprawiedliwości wynikały z brzmienia ustawy powołującej ten Sąd. Zgodnie z art. 8 ustawy o NSA z 1980 r., w NSA miało działać Biuro Orzecznictwa, którego pracami miał kierować dyrektor. Dyrektor był powoływany przez Ministra Sprawiedliwości, na wniosek Prezesa NSA, spośród sędziów tego Sądu. Odwołanie dyrektora odbywało się w takim samym trybie. Jeśli chodzi o skład Biura Orzecznictwa, to art. 8 ust. 2 zawierał normę, zgodnie z którą w skład Biura Orzecznictwa wchodzić miały osoby, które posiadały kwalifikacje sędziowskie, a były powoływane przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Prezesa NSA. Norma ta wzmocniała kompetencje kreacyjne i niewątpliwie kontrolę Ministra Sprawiedliwości PRL nad NSA. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 1980 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz tymczasowego uregulowania właściwości tego sądu¹⁸⁷⁹, Biuro Orzecznictwa NSA dzieliło się na działy według przedmiotu skarg. Pracami działu miał kierować sędzia, który był powołany przez Prezesa NSA, na wniosek dyrektora Biura Orzecznictwa NSA.

Podsumowanie rozdziału I ustawy o NSA z 1980 r., a więc regulacji odnoszących się do ogólnej struktury ustrojowo-organizacyjnej NSA, zawierał art. 10 ustawy o NSA z 1980 r. Zgodnie z nim, jeżeli regulacje ustawy nie stanowiły inaczej, w sprawach dotyczących NSA

¹⁸⁷⁶ Ibidem.

¹⁸⁷⁷ K. Wójtowicz, *Konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości w PRL*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania pod redakcją Kazimierza Działochy*. Acta Universitatis Wratislaviensis, No 688, Prawo CXVI, Wrocław 1983, s. 255.

¹⁸⁷⁸ Ibidem.

¹⁸⁷⁹ Dz. U. Nr 19, poz. 70.

oraz sędziów i pracowników tego Sądu, stosować miano przepisy właściwe dla sądów wojewódzkich oraz sędziów i pracowników tych sądów. Zgodnie z tą regulacją w sprawach takich właściwe były normy prawa dotyczące ustroju sądów powszechnych. Do 1 września 1985 r. było to Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸⁸⁰, a od 1 września 1985 r. ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸⁸¹. Jednakże w przypadku kwestii wynagrodzeń, stosować miano odpowiednio przepisy właściwe dla SN.

Zgodnie więc z normą z art. 10 ustawy o NSA, jeżeli jej przepisy nie stanowiły inaczej, wówczas stosować miano regulacje ustawy o sądach powszechnych. Normy tych regulacji w sposób istotny wzmocniały pozycję Rady Państwa, a szczególnie Ministra Sprawiedliwości wobec NSA. Dotyczyło to zwłaszcza pozycji sędziów. Minister Sprawiedliwości posiadał m.in. uprawnienia do odwoływania oraz przenoszenia sędziów. Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Rada Państwa mogła, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, odwołać sędziego, jeśli nie dawał on rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego. Przed tym MS miał wysłuchać wyjaśnień sędziego, chyba, że nie było to możliwe. Uprawnienie to wiązało się z art. 60 § 2, która wskazywała, że prezes sądu sporządzał opinię dotyczącą stosunku służbowego każdego sędziego co trzy lata, którą przedstawiał dla MS. Natomiast na mocy art. 64 ustawy, Minister Sprawiedliwości posiadał uprawnienie do powołania sędziego na inne stanowisko lub przeniesienie go na inne miejsce służbowe. Przeniesienie na inne miejsce służbowe mogło nastąpić tylko za zgodą sędziego, chyba, że:

1) nastąpiło zniesienie stanowiska, wywołane zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu, ośrodka lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu;

2) nastąpiło zawarcie związku małżeńskiego między sędziami danego sądu nie podzielonego na wydziały albo wskutek powstałej podległości służbowej między sędziami-małżonkami;

¹⁸⁸⁰ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1964 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 6, poz. 40.

¹⁸⁸¹ Dz. U. Nr 31, poz. 137.

3) występował określony stopień pokrewieństwa osoby, która wykonywała zawód adwokata na obszarze właściwości tego samu sądu wojewódzkiego, w którym pracował sędzia;

4) „gdy wymagało tego dobro wymiaru sprawiedliwości” lub wzgląd na powagę stanowiska sędziowskiego, na podstawie uchwały kolegium sądu wojewódzkiego podjętej na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego;

5) miało miejsce przeniesienie w drodze dyscyplinarnej.

Poza tym Minister Sprawiedliwości posiadał uprawnienie do delegowania sędziego, bez jego zgody, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu roku. Szerokie uprawnienia organów władzy państwowej, a szczególnie Ministra Sprawiedliwości wobec sądów PRL, wiązały się ze zjawiskiem upartyjnienia sądownictwa oraz jego uzależnienia od PZPR¹⁸⁸². Partia, w ramach swoich funkcji konstytucyjnych, zajmowała się wypracowywaniem form przewodzenia w stosunku do sądów¹⁸⁸³. W związku z tym Tadeusz Kucharski w 1970 r. napisał, że: „W państwie socjalistycznym sądownictwo ma charakter wyraźnie klasowy – realizuje zadania dyktatury proletariatu – i każdy sędzia musi tę jego funkcję wypełniać, bez względu na swą przynależność partyjną i poglądy polityczne”¹⁸⁸⁴. T. Kucharski zwracał uwagę, że: „nie wszyscy sędziowie są marksistami, ale na pewno wszyscy zdają sobie sprawę, że wymiar sprawiedliwości w warunkach naszego kraju jest wymiarem sprawiedliwości ludowej, o zdecydowanym politycznym obliczu, że każdy wyrok jest wydawany w imieniu PRL i powinien w treści swojej pokrywać się z zadaniami państwa ludowego”¹⁸⁸⁵. Stąd też krytyki orzecznictwa sądów, w określonej dziedzinie, ze strony organów partyjnych, czy też informowanie sędziów o określonych dyrektywach partyjnych, wobec wymiaru sprawiedliwości, nie upatrywał on w kategorii naruszenia niezawisłości sędziów¹⁸⁸⁶. Co ciekawie, takie działania ze strony władz oddzielał on od bezpośrednich konsultacji z sędziami w poszczególnych sprawach, co uważał już za naruszenie niezawisłości¹⁸⁸⁷.

¹⁸⁸² Zob. R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 56-57.

¹⁸⁸³ R. Walczak, *Przewodnia rola partii a wymiar sprawiedliwości*, NP 1986, z. 3, s. 3-6.

¹⁸⁸⁴ T. Kucharski, *Granice niezawisłości*, GSiP 1970, nr 4, s. 6.

¹⁸⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁸⁷ Ibidem.

Zgodnie z art. 13 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., sądy zobowiązane były do składania sprawozdania ze swojej działalności radom narodowym¹⁸⁸⁸. Można więc uznać, że powyżej opisane mechanizmy składania przez NSA informacji dla naczelnych organów władzy i administracji państwowej PRL są szczególnym rodzajem tej instytucji, której podstawa została określona w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Jak wyliczył przyszły sędzia NSA Zygmunt Mańk, w latach 1967-1969, sądy powiatowe złożyły radom narodowym ponad 500 sprawozdań¹⁸⁸⁹. Na ich podstawie rady narodowe kierowały do tych sądów różne postulaty, np. o konieczności przyspieszenia postępowania sądowego, polepszenia warunków lokalowych, zwrócenia uwagi na punktualność posiedzeń sądowych¹⁸⁹⁰. Częstą praktyką było rozpatrywanie na posiedzeniach rad narodowych informacji dostarczanych przez prezesów o pracy ich sądów (np. w województwie łódzkim)¹⁸⁹¹. Praktyka taka stanowiła recepcję radzieckiego modelu, gdzie zgodnie z teorią tamtejszego systemu sądowego, sądy zobowiązane były do składania sprawozdań przed odpowiednią radą, co wynikało z ustawy z 1958 r. o zatwierdzeniu Podstawowych zasad ustawodawstwa o ustroju sądów ZSRR oraz republik związkowych i autonomicznych¹⁸⁹².

Faktyczną ilustrację pozycji ustrojowej NSA oraz relacji z innymi organami władzy i administracji państwowej w PRL stanowił m.in. przebieg Zgromadzeń Ogólnych Sędziów NSA. Pierwsze takie zgromadzenie odbyło się w dniu 20 marca 1982 r. w siedzibie NSA¹⁸⁹³. Przewodniczył jemu Wiceprezes NSA J. Pietraszewski¹⁸⁹⁴. Udział w nim wzięli, oprócz sędziów NSA, Minister Sprawiedliwości, przedstawiciel Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Prezes Izby Cywilnej i Administracyjnej SN oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego PRL. Nie wzięli natomiast w nim udziału, mimo wystosowanego zaproszenia, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, dyrektor departamentu prawnego MS, Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Pierwszy Prezes SN, Prokurator Generalny PRL, Pełnomocnik Komitetu Obrony Kraju, Szef Kancelarii Rady Państwa oraz Kierownik Wydziału Administracyjnego KC PZPR.

¹⁸⁸⁸ Z. Mańk, *Nie formalność lecz rzeczywista potrzeba*, GSiP 1970, nr 14, s. 5.

¹⁸⁸⁹ Ibidem.

¹⁸⁹⁰ Ibidem.

¹⁸⁹¹ C. Sadowski, *Rady narodowe a organy wymiaru sprawiedliwości*, GSiP 1970, nr 15, s. 5.

¹⁸⁹² P. Szczemielinow, *Ustrój sądów Związku Radzieckiego*, „Palestra” 1961, nr 5, t. 5, s. 55.

¹⁸⁹³ *Sprawozdanie ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA*, [w:] NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Warszawa, 20 marca 1982 – sprawozdania, protokoły, referaty, wystąpienia, listy uczestników, sygn. 536/1. Teczka zawiera 61 stron.

¹⁸⁹⁴ Ibidem, k. 13.

Głównym przedmiotem obrad zgromadzeń ogólnych sędziów NSA w latach 1980-1989 r. było omówienie działalności tego Sądu oraz problemów, wniosków i propozycji z tego wynikających. Na podstawie analizy, zachowanych materiałów w archiwum NSA, można uznać, że zgromadzenia ogólne sędziów NSA nie stanowiły forum do bezpośredniego nacisku ze strony zapraszanych na zgromadzenia przedstawicieli poszczególnych instytucji państwowych, czy też PZPR. W pierwszym rzędzie podnoszono w ich trakcie kwestie wynikające z działalności orzeczniczej oraz wybrane sprawy z zakresu działalności NSA w innych płaszczyznach. W czasie pierwszego zgromadzenia ogólnego sędziów NSA w 1981 r. zwracano uwagę na konieczność większej współpracy NSA z poszczególnymi resortami, których decyzje podlegały sądowej kontroli. Wypowiedzi w tym kontekście stanowiły jednak wyraz chęci tego, aby NSA zwracał uwagę na uchybienia resortów w celu ich unikania¹⁸⁹⁵. Postulaty takie NSA realizował w swojej dalszej praktyce. Np. na spotkanie w dniu 18 lutego 1985 r., którego celem było przedyskutowanie problemu dopuszczalności wniesienia skargi do NSA na korektę rocznego bilansu przedsiębiorstwa państwowego, zaproszono oprócz prezesów ośrodków zamiejscowych NSA, przedstawicieli SN, naukowców oraz przedstawicieli Biura Pełnomocnika Rządu ds. reformy gospodarczej URM¹⁸⁹⁶. Podobne spotkania odbywały się w następnych latach. W 1987 r. do udziału w jednym z nich zaproszono prezesów ośrodków zamiejscowych, naukowców, przedstawicieli SN oraz Ministerstwa Finansów w celu omówienia problematyki orzecznictwa NSA w kontekście ulgi w podatku rolnym na podstawie ustawy z 1984 r. o podatku rolnym¹⁸⁹⁷. W maju tego roku odbyło się również spotkanie poświęcone zagadnieniom związanym z ewidencją ludności w postępowaniach przed NSA, w którym brali udział pracownicy MSW¹⁸⁹⁸.

Apartyjny i apolityczny charakter posiadały również następne zgromadzenia ogólne sędziów NSA. Taki sam charakter miało również posiedzenie zgromadzenia ogólnego sędziów NSA w 1983 r.¹⁸⁹⁹ Jeśli chodzi o stosunek NSA do administracji państwowej prezes NSA sygnalizował w czasie zgromadzenia problem niskiego udziału przedstawicieli organów

¹⁸⁹⁵ Ibidem, k. 32-33.

¹⁸⁹⁶ Zob. NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Narada Prezydium NSA, prezesów ośrodków zamiejscowych i wydziałów NSA w Warszawie, zebrania zespołów sędziów NSA w Warszawie – informacje o spotkaniach, notatki 1985, sygn. 536/40. Teczka zawiera 23 strony.

¹⁸⁹⁷ Zebrania zespołów sędziów NSA w Warszawie – informacja o spotkaniach, korespondencja 1987. Sygn. 536/42. Teczka zawiera 7 stron.

¹⁸⁹⁸ NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Sygnalizacje – wystąpienia NSA do organów państwowych w kwestiach wynikających z analizy orzecznictwa i praktyki stosowania prawa administracyjnego-korespondencja, załączniki 1987, sygn. 536/183, k. 7.

¹⁸⁹⁹ Zob. Protokół ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA 28-29 marca 1983 r. Popowo, [w:] NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Popowo 28-29 marca 1983 r. – korespondencja, protokoły, wystąpienia, listy uczestników 1983, sygn. 536/2, k. 26-73.

administracji w rozpatrywanych sprawach przed tym Sądem¹⁹⁰⁰. Natomiast w czasie zgromadzenia ogólnego w kwietniu 1984 r.¹⁹⁰¹ szczególną uwagę zwrócono m.in. również na zagadnienia takie jak: kwestie prawne związane z odmową wydawania kart żywnościowych, charakter i wykładnia art. 198 k.p.a.¹⁹⁰², art. 206 k.p.a. a sprzedaż gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, ochrona gruntów rolnych i leśnych oraz budowa domków letniskowych na terenie wsi¹⁹⁰³. W czasie zgromadzenia w 1985 r. przedstawiciel Biura Skarg i Wniosków przy Urzędzie Rady Ministrów podzielił oceny i uwagi NSA co do uchybień prawa dokonywanych przez organy administracji państwowej. Do szczególnych problemów w tym kontekście należeć miało naruszanie terminów oraz „brak uprzedzania obywateli o niemożliwości załatwiania spraw w terminie”¹⁹⁰⁴. Zwrócił on jednak uwagę, że liczba skarg wniesionych do NSA, w 1984 r. ok. 11 tys., to zaledwie 2% ilości skarg wniesionych do organów centralnych i naczelnych¹⁹⁰⁵. W czasie zgromadzenia ogólnego w dniu 2 maja 1986 r. władze NSA zwróciły uwagę na wytyczne Rady Państwa dla tego Sądu, które zostały wydane i potwierdzone przez nią w dniu 11 kwietnia 1986 r. w związku z Informacją o działalności NSA za 1985 r.¹⁹⁰⁶ Tymi wytycznymi miały być:

- 1) ochrona praw podmiotowych;
- 2) podniesienie poziomu pracy administracji;
- 3) wpływanie na podnoszenie jakości prawa administracyjnego (legislacja);
- 4) inspiracje działalności naukowej (prace doktorskie i habilitacyjne);
- 5) publikowanie orzecznictwa NSA¹⁹⁰⁷.

Poza tym Rada Państwa, po zapoznaniu się z informacją o działalności NSA w 1985 r., zleciła m.in.:

¹⁹⁰⁰ Ibidem. Wynosić miał on 45 % w 1982 r.

¹⁹⁰¹ NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Popowo 12- 14 kwietnia 1984 r., Popowo 12-14 grudnia 1984 r. – sprawozdania, protokoły, wystąpienia, listy uczestników 1983, sygn. 536/3. Teczka zawiera 156 kart.

¹⁹⁰² Szczególnie kwestia wyczerpania toku instancji jako warunek wniesienia skargi na decyzję administracyjną.

¹⁹⁰³ Ibidem, k. 16.

¹⁹⁰⁴ Ibidem, k. 42.

¹⁹⁰⁵ NSA w Warszawie. Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA Warszawa, 6 maja 1985 r.– protokół, program, listy uczestników, korespondencja 1985, sygn. 536/4, k. 42.

¹⁹⁰⁶ Zob. Protokół ze Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego odbytego w dniu 2 maja 1986 r. w Warszawie, [w:] NSA w Warszawie. Biuro Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA Warszawa 2 maja 1986 r.- protokół, listy uczestników, korespondencja 1986, sygn. 536/5, k. 41.

¹⁹⁰⁷ Ibidem.

- 1) dla NIK kontrolę wykonywania wyroków NSA;
- 2) wysyłanie kierownikom resortów opracowań i uwag przygotowanych przez NSA;
- 3) aby uzasadnienia wyroków NSA były komunikatywne zarówno dla pracowników administracji państwowej jak i dla obywateli¹⁹⁰⁸.

W dniu 23 lutego 1987 r. w Radzie Państwa odbyła się narada przewodniczących wojewódzkich rad narodowych poświęcona problemowi praworządności w tych jednostkach, z udziałem Wojciecha Jaruzelskiego¹⁹⁰⁹. W czasie jej obrad głos zabrał m.in. Prezes NSA Adam Zieliński, który zwrócił uwagę na znaczną skalę problemów w działalności administracji, czego wyrazem miała być liczba stwierdzenia nieważności lub uchylecia decyzji administracyjnych przez NSA w 1986 r. (1/3 z ok. 13, 5 tys.)¹⁹¹⁰.

W czasie konferencji sędziów w listopadzie 1987 r.¹⁹¹¹, na którym byli również obecni przedstawiciele centralnych organów administracji publicznej oraz innych sądów, jednym z głównych zagadnień była kwestia prawa miejscowego¹⁹¹², podatku rolnego oraz związaną z nim indywidualną ulgą z tytułu klęsk żywiołowych¹⁹¹³. Interesująca jest relacja z ostatniego zgromadzenia ogólnego sędziów NSA przed rozpoczynającym się okresem transformacji ustrojowej, które miało miejsce w Warszawie w dniu 8 maja 1989 r. W kontekście relacji z Radą Państwa oraz doręczoną oceną orzecznictwa NSA, która dokonana miała zostać przez ten organ, stwierdzono, że: „ (...) istnieje potrzeba nawiązywania do >>ducha okrągłego stołu<< oraz potrzeba tworzenia wspólnego frontu między NSA i administracją”. W tym zakresie współdziałanie takie służyć miało „eliminacji poglądów mogących wywoływać niepokoje społeczne”¹⁹¹⁴. Działalność NSA służyć miała eliminacji uchybień w działalności administracji, wynikającej m.in. ze słabej znajomości k.p.a. oraz przywrócenia możliwości jej skutecznego działania¹⁹¹⁵.

¹⁹⁰⁸ Ibidem, k. 42. Rada Państwa zobowiązała się również do usunięcia trudności lokalowych NSA.

¹⁹⁰⁹ *Praworządność warunkiem wiarygodności. Wystąpienie Wojciecha Jaruzelskiego*, RN 1987, nr 10, s. 3.

¹⁹¹⁰ J. Składowski, *Praworządność warunkiem wiarygodności*, RN 1987, nr 10, s. 4.

¹⁹¹¹ NSA w Warszawie. Biuro Orzecznictwa, Zgromadzenia ogólne sędziów i konferencje sędziów NSA – protokoły, referaty, korespondencja, załączniki, 1987, sygn. 721/1. Teczka zawiera 286 stron.

¹⁹¹² Ibidem, k. 74

¹⁹¹³ Ibidem, k. 123.

¹⁹¹⁴ NSA w Warszawie. Akta Prezydyalne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Warszawa 8 maja 1989 r. – protokół 1989, sygn. 536/6, k. 3.

¹⁹¹⁵ Ibidem, k. 4.

4.4 Naczelny Sąd Administracyjny a powołanie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym

Powołanie NSA w 1980 r. stało się jedną z przyczyn podjęcia kolejnych reform, które miały na celu wzmocnienie stanu praworządności w PRL. Do tych reform należy zaliczyć działania zmierzające do stworzenia instytucjonalnych mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa oraz orzekania o odpowiedzialności najważniejszych urzędników państwowych za delikty konstytucyjne¹⁹¹⁶. Efektem tych postulatów stało się powołanie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie S. Zawadzkiego powołanie NSA, TK, TS oraz Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiło ważny etap w procesie „umacniania praworządności” PRL, gdyż obywatel zyskał nowe formy ochrony prawnej w przypadku sporu z administracją¹⁹¹⁷. Z drugiej jednak strony, powołanie tych instytucji miało stanowić tworzenie systemu „barier antybiurokratycznych, silnie krępujących administrację w jej dążeniu do supremacji w stosunkach z obywatelem”¹⁹¹⁸. Instytucje te miały stanowić hamulec dla nieskrępowanego rozrostu aparatu administracji, który bardzo silnie i wszechstronnie organizował oraz ingerował w funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie socjalistycznym.

Konstytucja PRL z 1952 r. do czasu jej nowelizacji w 1982 r. nie zawierała żadnych norm, które wskazywałyby na istnienie mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności ustaw¹⁹¹⁹. W związku z tym, jak stwierdził jeszcze w latach 60. S. Rozmaryn, Konstytucja PRL nie pozwalała na sądową kontrolę konstytucyjności ustaw w żadnej postaci¹⁹²⁰. Argumentował on to tym, że wprawdzie Konstytucja z 1952 r. nie zawierała wprawdzie normy, która mówiłaby o zakazie badania zgodności ustaw z konstytucją na wzór Konstytucji RP z 1921 r. lub Małej Konstytucji z 1947 r., ale taki zakaz istniał z racji pozycji ustrojowej Sejmu PRL¹⁹²¹. Sejm PRL był bowiem najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi, który urzeczywistniał suwerenność narodu. Miał on być także jedynym organem uchwalającym ustawy i sprawującym kontrolę nad działalnością innych organów władzy i

¹⁹¹⁶ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.

¹⁹¹⁷ S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod. red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, s. 25.

¹⁹¹⁸ Ibidem.

¹⁹¹⁹ Zob. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, SP 1983, z. 2, s. 39-40.

¹⁹²⁰ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 184-187.

¹⁹²¹ Ibidem, s. 182-183.

administracji państwowej, co implikowało to, że nie mógł być on w żaden sposób ograniczany w sposób domniemywany¹⁹²². Jednakże, od czasów odwilży z 1956 r. rozpoczęła się dyskusja o powołaniu specjalnego organu, którego przedmiotem byłaby kontrola konstytucyjności prawa. Na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1976 r. pewne uprawnienia w tym zakresie przyznano Radzie Państwa. Zbigniew Witkowski w 1977 r., w kontekście nowej kompetencji Rady Państwa do „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”, zauważył, że zasada tzw. samokontroli Sejmu nie stoi na przeszkodzie w powołaniu sądownictwa konstytucyjnego, które sprawowałby kontrolę praworządności w zakresie badania zgodności ustaw z konstytucją¹⁹²³. W tym kontekście warto wspomnieć również o tym, że w konstytucjonalizmie tzw. państw socjalistycznych, mimo zainteresowania doktryny samym zagadnieniem kontroli konstytucyjności ustaw¹⁹²⁴, brak było praktyki powoływania i funkcjonowania pozaparlamentarnych instytucji kontroli tej zgodności w postaci sądów lub trybunałów. Wyjątkiem w tym zakresie była Jugosławia, w której w 1963 r. powołany został Sąd Konstytucyjny¹⁹²⁵. Konstytucja Jugosławii z 1963 r. przewidywała bowiem istnienie Sądu Konstytucyjnego Jugosławii oraz sądów konstytucyjnych w poszczególnych republikach¹⁹²⁶.

Szczególnego znaczenia nabrała ona natomiast w początkach lat 80. XX w. L. Garlicki w kontekście problemów reformy sądownictwa w tym czasie zwracał uwagę na konieczność uwzględnienia postulatów powołania w PRL mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw¹⁹²⁷. Stał on wówczas na stanowisku, że rozważania nad właściwością organów ochrony prawa ograniczane do kwestii rozszerzenia drogi sądowej w sprawach karnych, administracyjnych i cywilnych są niewystarczające¹⁹²⁸. Kontrola konstytucyjności przyczyniłaby się do zwiększenia gwarancji praworządności w systemie źródeł prawa, a także byłaby istotną gwarancją ochrony praw i obywateli¹⁹²⁹. Tym samym stworzenie kompleksowego mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa uzupełniłoby ogólny mechanizm ochrony praw jednostki w PRL. Podobnie jak w przypadku sądownictwa

¹⁹²² Ibidem, s. 183.

¹⁹²³ Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, PiP 1977, z. 7, s. 41.

¹⁹²⁴ Zob. J. Trzeciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 123 i n.; R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, s. 61-72.

¹⁹²⁵ L. Garlicki, *Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych (zagadnienia wybrane)*, SP 1982, z. 3-4, s. 49.

¹⁹²⁶ M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 84-85.

¹⁹²⁷ L. Garlicki, *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, PiP 1980, z. 1-2, s. 34.

¹⁹²⁸ Ibidem.

¹⁹²⁹ Ibidem, s. 35.

administracyjnego, socjalistyczna nauka prawa konstytucyjnego od lat 60. i 70. XX w. zaczęła dostrzegać słabość tezy zakładającej, że kontrola konstytucyjności ustaw jest zbędna, gdyż wystarczającą gwarancją w tej kwestii jest sam ustrój socjalistyczny¹⁹³⁰. Przewartościowaniu ulec miał pogląd o przewadze gwarancji materialnych nad formalnymi w zakresie gwarancji praw i wolności obywatelskich a także gwarancji praworządności¹⁹³¹. Postulaty powołania Trybunału Konstytucyjnego w marcu 1981 r. zgłosiło Stronnictwo Demokratyczne, a następnie podjął je PZPR na IX Zjeździe Partii w lipcu 1981 r.¹⁹³². 14 sierpnia 1981 r. odbyło się wspólne posiedzenie Klubów Poselskich PZPR, ZSL i Stronnictwa Demokratycznego w czasie którego postanowiono powołać zespół ekspercki, który zająć się miał przygotowaniem koncepcji powołania TK¹⁹³³. Efektem tego stało się przygotowanie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. K. Działocha napisał w tym kontekście, że projekt ustawy o TK wysunięty został równolegle z projektem ustanowienia TS, co dowodziło, że „miały one względem siebie charakter komplementarny i służyć miały temu samemu celowi – wzmocnieniu gwarancji praworządności”¹⁹³⁴. W okresie prac na regulacjami, dotyczącymi ustroju i kompetencji TK, zwracano uwagę na konieczność nadania uprawienia NSA do zadawania pytań prawnych, a także możliwość prawa do zgłaszania swoich przedstawicieli do TK przez NSA¹⁹³⁵. Co ciekawe Stanisław Gebethner wysunął propozycję, żeby część członków TK było wybierane przez kolegium elektorów, które składałoby się z przedstawicieli NSA, SN i Naczelnej Rady Adwokackiej¹⁹³⁶.

TK jak i TS do systemu ustrojowego PRL wprowadzono na mocy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁹³⁷. Podstawą kompetencji i funkcjonowania tej nowej instytucji w ustroju PRL była z kolei ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁹³⁸. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy Prezes NSA mógł wystąpić do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu

¹⁹³⁰ J. Trzciniński, *Konstytucyjne gwarancje jedności systemu prawa*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL. Pod redakcją Kazimierza Działochy*, Wrocław 1981, s. 252.

¹⁹³¹ Ibidem.

¹⁹³² K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 55-56. IX Zjazd zobowiązał Komitet Centralny i Klub Poselski PZPR do rozważania, czy najwłaściwszym w tym zakresie byłoby powołanie Trybunału Konstytucyjnego albo powierzenie sprawowania konstytucyjności prawa dla Sądu Najwyższego.

¹⁹³³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 45. W skład zespołu weszli: Andrzej Burda, Henryk Groszyk, Arnold Gubiński, Andrzej Gwiżdż, Jerzy Jodłowski, Leszek Kubicki oraz Jan Ziemiński.

¹⁹³⁴ K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 56.

¹⁹³⁵ Zob. A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1983, z. 12, s. 14.

¹⁹³⁶ Ibidem.

¹⁹³⁷ Dz.U. Nr 11, poz. 83.

¹⁹³⁸ Dz.U. Nr 22, poz. 98; Zob. A. Szymt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, NP 1986, z. 2, s. 16-17.

ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym¹⁹³⁹. W tym przypadku mógł on wystąpić jako wnioskodawca z własnej inicjatywy lub w wyniku analizy skarg i wniosków obywateli. Drugim uprawnieniem Prezesa NSA wobec TK było prawo do występowania z pytaniami prawnymi. Z kolei zagadnienie pytań prawnych do TK regulował ust. 1 art. 10 ustawy o TK. Zgodnie z nim, w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym lub sądowno-administracyjnym, do TK mogły być kierowane pytania prawne, co do zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, jeśli od odpowiedzi na nie zależało rozstrzygnięcie sprawy w takim postępowaniu. Oprócz tego, omawiana ustawa w ust. 2 art. 22 zawierała obowiązek dla Prezesa NSA polegający na tym, że był on zobowiązany do informowania TK o wszystkich sygnalizowanych jemu przez organy orzekające niezgodnościach aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi. Ustawa o TK nie zawierała jednak wyjaśnienia pojęcia „organy orzekające”. W związku z tym uznać należy, że Prezes NSA w pierwszej kolejności informować miał TK o problemach dotyczących konstytucyjności wybranych aktów prawnych, które sygnalizowane byłby jemu przez NSA w Warszawie oraz przez poszczególne ośrodki zamiejscowe NSA. Te wszystkie instytucjonalne powiązania TK i NSA wynikały z realizacji postulatów dotyczących konieczności bliskiego powiązania organu kontroli konstytucyjnej z całym systemem organów ochrony prawa¹⁹⁴⁰. W. Sokolewicz napisał w tym kontekście, że: „Kanały wzajemnej komunikacji powinny być wystarczająco drożne tak dla sygnalizacji powstających w praktyce orzeczniczej problemów konstytucyjnoprawnych i przekazywania ich do rozstrzygnięcia organowi kontroli konstytucyjnej, jak powiadamiania o treści jego rozstrzygnięć – i dokonywanej przezeń wykładni przepisów konstytucji- możliwie szybko, sądów, a także organów administracji”¹⁹⁴¹. Z kolei Zdzisław Czeszejko-Sochacki, omawiając znaczenie TK, uznał, że w związku z zasadą praworządności, również sądy powszechne i NSA wykonywały taką kontrolę. Zobowiązane one zostały bowiem do badania zgodności aktów normatywnych podustawowych z ich konstytucyjnym i ustawowym wzorcem w toku rozpoznawania

¹⁹³⁹ Z wyłączeniem aktów normatywnych odnoszących się do obronności państwa i sił zbrojnych PRL oraz bezpieczeństwa państwa.

¹⁹⁴⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności prawa w państwie socjalistycznym*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, red. K. Działocha, Kraków 1989, s. 198.

¹⁹⁴¹ Ibidem.

konkretnych spraw¹⁹⁴². Wynika z tego, że NSA był jednym z elementów instytucjonalnych w szerszym systemie badania kontroli konstytucyjności prawa.

TS, jako instytucja realizująca odpowiedzialność konstytucyjną wobec określonej kategorii osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe, był przewidziany przez ustawy zasadnicze Polski w okresie międzywojennym¹⁹⁴³. Po drugiej wojnie światowej nie doprowadzono do jego reaktywacji. Inicjatywa powołania Trybunału Stanu już w 1957 r. stanowiła jeden z postulatów zmian ustrojowych PRL, które zgłaszane były przez Stronnictwo Demokratyczne¹⁹⁴⁴. Sam zespół ekspertów w Sejmie PRL, dla oceny powołania TS, został utworzony w listopadzie 1981 r. przez kluby poselskie PZPR, ZSL i SD, a prace swoje zakończył w lutym 1982 r.¹⁹⁴⁵

Podstawą prawną funkcjonowania Trybunału Stanu była ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁹⁴⁶. Zgodnie z ust. 1 art. 1 tej ustawy osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe ponosiły odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Ustęp 2 tego artykułu zawierał enumeratywne wyliczenie najwyższych stanowisk państwowych, których to sprawowanie mogło wiązać się z ponoszeniem odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS. Zgodnie z nim były to następujące kategorie osób:

- 1) osoby wschodzące w skład Rady Państwa;
- 2) osoby wchodzące w skład rządu;
- 3) prezes NIK, prezes NBP i Prokuratora Generalnego PRL;
- 4) kierownicy urzędów centralnych.

Zgodnie z tym katalogiem prezes NSA nie został zaliczony do kategorii osób, które mogły ponosić odpowiedzialność za naruszenie konstytucji lub ustawy. Zofia Świda-Łagiewska napisała, że taka konstrukcja wynikała najpewniej z faktu, że sędziowie w myśl konstytucji w dziedzinie orzekania są niezależni, ale poza tą dziedziną nadzór nad sądami

¹⁹⁴² Z. Czeszejko-Sochacki, *Pozycja prawnoustrojowa Trybunału Konstytucyjnego PRL*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, red. K. Działocha, Kraków 1989, s. 30.

¹⁹⁴³ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 55-64.

¹⁹⁴⁴ A. Gubiński, *Trybunał Stanu*, PiP 1982, z. 5-6, s. 3.

¹⁹⁴⁵ *Ibidem*, s. 4.

¹⁹⁴⁶ Dz. U. Nr 11, poz. 84.

sprawować miał minister sprawiedliwości¹⁹⁴⁷. A minister sprawiedliwości podlegał już odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu¹⁹⁴⁸. Jeden z ekspertów uczestniczących w pracach nad powołaniem TS, Arnold Gubiński, napisał, że: „Nie należy przeceniać jego znaczenia i wiązać z nim przesadnych nadziei, ale z drugiej strony nie należy i nie doceniać faktu jego utworzenia. W sprzyjających warunkach można sądzić, że instytucja Trybunału Stanu przyczyni się do ugruntowania praworządności, piętnując jaskrawe naruszenia, umacniając wiarę w panowanie prawa, stanowiąc czynnik profilaktyki społecznej”¹⁹⁴⁹.

Jak zauważył S. Gebethner, instytucja powołanego w latach 80. XX w. Rzecznika Praw Obywatelskich, podobnie zresztą jak TK, w przeciwieństwie do Trybunału Stanu czy sądownictwa administracyjnego nie była znana polskim rozwiązaniom ustrojowym sprzed drugiej wojny światowej¹⁹⁵⁰. W kontekście historii powołania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w PRL S. Gebethner napisał, że jej przydatność długo nie była dostrzegana m.in. z tego powodu, że od połowy lat 50. XX w. zaczął dominować pogląd, zgodnie z którym wzmocnienie gwarancji praworządności w administracji miało być związane głównie z powołaniem sądownictwa administracyjnego¹⁹⁵¹. Autor ten uznał, że: „Wpływało to w niemałym stopniu z tradycyjnego ciężenia polskiej myśli prawniczej ku rozwiązaniom francuskim i niemieckim, a także z tendencji nawiązywania do przedwojennych doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego”¹⁹⁵².

Dyskusja dotycząca powołania instytucji ochrony praw obywatela rozpoczęła się jednak na początku lat 80. XX w. Zapoczątkowała ją „Uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN w sprawie reformy ustroju organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziów” z dnia 11 czerwca 1981 r.¹⁹⁵³ W punkcie 5 tego dokumentu zawarto postulat rozszerzenia właściwości NSA, a także stwierdzono, że „należy rozważyć celowość powołania rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana)”¹⁹⁵⁴. Miał on uzupełniać system ochrony jurysdykcyjnej, a także zwolnić Prokuraturę z obowiązku wykonywania nadzoru

¹⁹⁴⁷ Z. Świda- Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, praca zbiorowa pod red. Z. Świdy- Łagiewskiej, Warszawa 1983, s. 141-142.

¹⁹⁴⁸ Ibidem, s. 142.

¹⁹⁴⁹ A. Gubiński, *Trybunał Stanu*, PiP 1982, z. 5-6, s. 11.

¹⁹⁵⁰ S. Gebethner, *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989, s. 29.

¹⁹⁵¹ Ibidem, s. 30.

¹⁹⁵² Ibidem.

¹⁹⁵³ *Uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN w sprawie reformy ustroju organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziów w dniu 11 VI 1981*, PiP 1981, z. 6, s. 111.

¹⁹⁵⁴ Ibidem. W kontekście NSA napisano, że: „Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna być rozszerzona i objąć ochronę tych praw i wolności obywatelskich, których respektowanie nie jest dotychczas poddane kontroli sądowej”.

ogólnego nad przestrzeganiem prawa¹⁹⁵⁵. Wynika z tego, że dążono aby powstałe sądownictwo administracyjne, w postaci NSA, stanowiło szerszy system efektywnej ochrony praw jednostki w państwie. Postulaty takie były również przejawem swobodniejszej działalności środowisk prawniczych w okresie tzw. „karnawału Solidarności”. Następnie dyskusja o koncepcjach powołania RPO została przejęta przez PRON, Radę Państwa i Sejm¹⁹⁵⁶. W ocenie L. Garlickiego, RPO miał uzupełniać działalność TK, SN, NSA oraz „wspólnie (choć przy założeniu odmiennej optyki) z prokuraturą służyć ochronie praworządności”¹⁹⁵⁷.

Podstawą prawną funkcjonowania RPO była ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁹⁵⁸. Zgodnie z tą regulacją RPO powoływał Sejm PRL na wniosek Prezydium Sejmu PRL, który był zgłoszony po zaciągnięciu opinii Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego¹⁹⁵⁹. Kadencja RPO trwała cztery lata, z tym, że ta sama osoba nie mogła być rzecznikiem nie więcej niż przez dwie kolejne kadencje. Główną funkcją związaną z kompetencjami ustawowymi RPO było działanie na rzecz umacniania socjalistycznej praworządności „i stworzenia dalszych gwarancji ochrony praw i wolności” obywateli PRL. Na podstawie ust. 2 art. 1 ustawy o RPO wskazywał, że stał on na straży praw i wolności obywateli RPL, które zostały określone w konstytucji tego państwa oraz w innych przepisach. W sprawach o ochronę praw i wolności obywateli RPO badał, czy w skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, zobowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Celem takiego sformułowania kompetencji RPO było zamierzenie stworzenia instytucji ochrony praw obywatelskich, która wkomponowałaby się w już istniejące mechanizmy ochrony¹⁹⁶⁰. Zdaniem Zdzisława Jarosza: „W porównaniu do innych form tej ochrony specyfika omawianej instytucji polega natomiast na tym, że jest to bodaj jedyny organ państwa powołany specjalnie i wyłącznie do czuwania nad przestrzeganiem praw obywatelskich. Przy czym – w porównaniu np. z Najwyższym Sądem Administracyjnym (błędna nazwa sądu przez Z. Jarosza – Autor) i organami prokuratury-ochrona ta dotyczyć ma nie tylko legalności w sensie ścisłym, lecz także przestrzegania w

¹⁹⁵⁵ Ibidem. W Uchwale napisano, że nadzór taki był mało efektywny.

¹⁹⁵⁶ Zob. A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, PiP 1987, z. 3, s. 9-22.

¹⁹⁵⁷ L. Garlicki, *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989, s. 29.

¹⁹⁵⁸ Dz.U. Nr 2, poz. 123

¹⁹⁵⁹ Ibidem.

¹⁹⁶⁰ Z. Jarosz, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989, s. 46.

działalności organów administracji i innych podmiotów >>zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej<<”¹⁹⁶¹.

Zgodnie z art. 12 ustawy o RPO, rzecznik mógł, po zbadaniu danej sprawy, zaskarżyć decyzje do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. Poza tym, jeśli chodzi o inne uprawnienia RPO w postępowaniu sądownoadministracyjnym, to na podstawie art. 21 ustawy o RPO nadane zostało mu uprawnienie do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do SN. Artykuł ten nowelizował art. 210 k.p.a. Ponadto, zgodnie z art. 20 ustawy, RPO mógł za zgodą Sejmu PRL ustanawiać swoich pełnomocników terenowych. W czasie dyskusji o projekcie ustawy wskazywano jednak na możliwość powoływania delegatur terenowych rzecznika praw obywatelskich, które wzorowane były w ogólnej koncepcji na modelu ośrodków zamiejscowych NSA¹⁹⁶². Miano również wyposażyć go w uprawnienia prokuratora w postępowaniu administracyjnym oraz cywilnym¹⁹⁶³.

Na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego do k.p.a. dodano Dział III¹, który został zatytułowany „Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami”. Według regulacji w nim zawartych, spory o właściwość między organami administracji państwowej a sądami rozstrzygać miało Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym. Taka regulacja kompetencji sprawiła, że Kolegium nie mogło rozstrzygać sporów między sądami a NSA¹⁹⁶⁴. W jego skład wchodziło trzech sędziów Sądu Najwyższego oraz przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości i ministra zainteresowanego ze względu na przedmiot sprawy.

4.5 Zmiany ustrojowe w państwie polskim a status prawny Naczelnego Sądu Administracyjnego

W wyniku obrad tzw. okrągłego stołu zdecydowano się na dokonanie kontrolowanej zmiany ustrojowej. Na podstawie nowelizacji Konstytucji PRL, która miała miejsce w

¹⁹⁶¹ Ibidem, s. 47.

¹⁹⁶² Zob. A. Filipowicz, S. Gebethner, *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, PiP 1987, z. 3, s. 21.

¹⁹⁶³ Ibidem.

¹⁹⁶⁴ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 196.

kwietniu 1989 r.¹⁹⁶⁵, powołano instytucję Senatu, Prezydenta, a także Krajową Radę Sądownictwa, co miało służyć zwiększeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W skład Krajowej Rady Sądownictwa na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, na czteroletnią kadencję, wchodził m.in. Prezes NSA oraz jeden sędzia NSA¹⁹⁶⁶. Sędzię NSA do Krajowej Rady Sądownictwa wybierał Sejm spośród zgromadzenia ogólnego sędziów NSA. Zgodnie z tak przyjętą konstrukcją NSA za pośrednictwem swoich przedstawicieli stał się częścią instytucjonalnego mechanizmu zabezpieczenia niezawisłości sędziów oraz niezależności sądów.

Kolejną konsekwencją zmian ustrojowych z kwietnia 1989 r. wobec NSA było przyjęcie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie¹⁹⁶⁷. Na jej mocy dokonano zmiany ustroju NSA poprzez nowelizację ustawy o NSA ze stycznia 1980 r. Nowy art. 3 ust. 1 ustawy o NSA wskazywał, że w skład NSA wchodzić mieli prezes, wiceprezesi, prezesi ośrodków zamiejscowych oraz sędziowie. Sędziów miał powoływać Prezydent PRL na wniosek KRS. Natomiast prezesa i wiceprezesów NSA miał powoływać Prezydent PRL spośród sędziów tego Sądu, z tym, że ich odwołanie następowało przez Prezydenta PRL po zaciągnięciu opinii zgromadzenia ogólnego NSA. Natomiast prezesów ośrodków zamiejscowych powoływał Prezes NSA spośród sędziów tego Sądu za zgodą Kolegium NSA. Odwołanie prezesów nastąpić miało w tym samym trybie. Zmienił się także ustrój Biura Orzecznictwa NSA. Kierować miał nim dyrektor, którego powoływał Prezes NSA spośród sędziów tego Sądu, po zaciągnięciu opinii kolegium NSA. Odwołanie dyrektora Biura Orzecznictwa nastąpić miało w takim samym trybie. Tym samym Minister Sprawiedliwości utracił uprawnienia do powołania dyrektora Biura Orzecznictwa. Jednakże posiadał on prawo do delegowania w skład Biura sędziów sądów powszechnych. Oprócz nich w skład Biura wschodzili sędziowie NSA oraz osoby, mające kwalifikacje sędziowskie, mianowane i odwoływane przez Prezesa NSA. Nowelizacja ustawy o NSA z 1989 r. doprowadziła do ograniczenia uprawnień Prezesa RM i Ministra Sprawiedliwości w stosunku do NSA.

Poza tym ustawa zmieniła art. 7 ustawy o NSA z 1980 r., który regulował obowiązek Prezesa NSA składania spraw z działalności NSA. Zmiana ta polegała na tym, że Prezes NSA

¹⁹⁶⁵ Zob. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101.

¹⁹⁶⁶ Dz.U. Nr 73, poz. 435.

¹⁹⁶⁷ Dz.U. Nr 73, poz. 436.

miał informować Krajową Radę Sądownictwa o działalności NSA. Taka formuła posiadała wyłącznie informacyjny charakter, a sama informacja składana była do specjalnego organu, którego zadaniem było strzeżenie niezawisłości i niezależności sądownictwa. Skreślono ust. 2 i ust. 3 art. 9 z ustawy o NSA z 1980 r., które regulowały zakres prac zgromadzenia ogólnego sędziów NSA, a także wskazywały kwestię zapraszania na jego posiedzenia przedstawicieli wybranych organów władzy państwowej¹⁹⁶⁸. Na mocy nowelizacji Prezes NSA informować miał o istotnych problemach wynikających z działalności tego Sądu oraz orzecznictwa Prezydenta PRL oraz Ministra Sprawiedliwości PRL. Wykreślono obowiązek informowania Prezesa RM.

Jeśli chodzi o skład NSA, na mocy art. 6 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁹⁶⁹, wprowadzono regulację na mocy której na stanowisko sędziego NSA mógł być powołany w niepełnym wymiarze czasu pracy profesor oraz doktor habilitowany nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych.

W okresie transformacji przystąpiono również do rozszerzania zakresu kompetencji NSA. Na mocy ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹⁷⁰ dopuszczono możliwość składania skargi na postanowienia: o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o zwieszeniu postępowania, o odmowie podjęcia zwieszzonego postępowania, o zatwierdzeniu i odmowie zatwierdzenia ugody, w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji, o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania oraz w sprawie kosztów postępowania. Ponadto, na mocy tej regulacji, można było złożyć skargę na postanowienie o rozstrzygnięciu zarzutów w sprawie postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego w administracji oraz o umorzeniu lub odmowie umorzenia tych postępowań¹⁹⁷¹. Z kolei na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stworzono możliwość złożenia skargi na

¹⁹⁶⁸ I nie tylko państwowej. Normy te stwarzały dla Prezesa możliwość zapraszania na zgromadzenia ogólne NSA także „innych osób”, które były zainteresowane jego tematyką.

¹⁹⁶⁹ Dz.U. Nr 53, poz. 306.

¹⁹⁷⁰ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

¹⁹⁷¹ Dz. U. Nr 34, poz. 201; zob. art. 1 pkt 22 ustawy.

uchwały lub zarządzenia gminy, które naruszyły czyjś interes prawny lub uprawnienie (po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszeń)¹⁹⁷². Natomiast na mocy ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym umożliwiono złożenie skargi na uchwały rady gminy, odrzucające wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum oraz na postanowienie wojewódzkiego komisarza wyborczego, odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania rady gminy¹⁹⁷³.

Regulacją, której celem miało być pełne dostosowanie modelu sądownictwa administracyjnego do warunków powstającego demokratycznego państwa prawnego była nowa ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁹⁷⁴. Można uznać, że ostatecznie zamknęła ona określoną ewolucję ustrojową NSA, która trwała od 1989 r. Zgodnie z tą ustawą NSA sprawował wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. Regulacja ta była formalnym wyrazem odejścia od przyjętej w 1980 r. klauzuli enumeracyjnej. NSA działał w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych, które tworzone były dla jednego lub kilku województw.

Novum było odejście od przyjętej w ustawie z 1980 r. klauzuli enumeracyjnej, przy czym, zgodnie z art. 16 ustawy z 1995 r., NSA orzekał w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służyło zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 5) uchwały organów gmin stanowiących przepisy gminne oraz akty terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego;
- 6) uchwały organów gmin i ich związków, inne niż określone w punkcie 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego.

¹⁹⁷² Dz. U. Nr 16, poz. 95; zob. art. 93, 98 i 101 ustawy.

¹⁹⁷³ Dz. U. Nr 110, poz. 473.

¹⁹⁷⁴ Dz. U. Nr 74, poz. 368.

Oprócz tego NSA orzekał w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidywały sądową kontrolę. Na podstawie ustawy była również możliwa skarga na bezczynność organów. Ponadto NSA odpowiadał na pytania prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze. Istotne znaczenie w zakresie kognicji NSA stanowiło rozstrzyganie sporów o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej. Spory takie rozstrzygał postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy. Istotne znacznie, w związku z tzw. klauzulą generalną, miał art. 19 ustawy z 1995 r., który w pewnym sensie stanowił powrót do rozwiązań przyjętych w II RP, dotyczących NTA. Zgodnie z tym artykułem NSA nie był właściwy w sprawach:

- 1) należących do właściwości innych sądów;
- 2) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych;
- 3) dyscyplinarnych,
- 4) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa,
- 5) wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa, zezwoleń na pobyt stały i wydalania z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) należących do właściwości Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Następnym etapem w dziejach NSA było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. która weszła w życie 17 października 1997 r.¹⁹⁷⁵. Wprowadziła ona zasadnicze zmiany w zakresie pozycji ustrojowej sądownictwa administracyjnego, gdyż ta ustawa zasadnicza doprowadziła do konstytucjonalizacji NSA. Art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. otrzymał następujące brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności

¹⁹⁷⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Natomiast art. 185 wskazywał, że Prezesa NSA powoływał Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Tym samym na poziomie konstytucji zabezpieczone zostały kompetencje oraz podstawowe normy ustroju NSA. Konstytucjonalizacja NSA spowodowała jednak konieczność opracowania i uchwalenia nowych ustaw, realizujących normy konstytucji. Efektem prac legislacyjnych stały się ustawy z dnia: 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁹⁷⁶ oraz 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹⁷⁷, które kompleksowo uregulowały strukturę organizacyjną oraz postępowanie przed dwuinstancyjnym sądownictwem administracyjnym. W ten sposób zostało powołane dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, obejmujące wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA.

¹⁹⁷⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1269.

¹⁹⁷⁷ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

Rozdział V. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980-1989

5.1 Ogólna charakterystyka orzecznictwa NSA

NSA swoją działalność rozpoczął w dniu 1 września 1980 r., a w dniu 15 września 1980 r. odbyły się przed tym Sądem pierwsze rozprawy¹⁹⁷⁸. Według danych zaprezentowanych przez sędziego NSA Zygmunta Mańka, w ciągu czterech miesięcy funkcjonowania NSA w 1980 r., tj. od 1 września do 31 grudnia, do tego Sądu wpłynęły 982 sprawy, co oznaczało po 245, 5 sprawy miesięcznie¹⁹⁷⁹, z czego skarg na decyzje administracyjne wpłynęło 927, a na bezczynność organu 55¹⁹⁸⁰. Zgodnie z wyliczeniami Z. Mańka przeciętny czas postępowania trwał przed NSA w tym okresie wynosił 18 dni¹⁹⁸¹. Natomiast w następnych latach, do 1989 r., oscylował on od ok. 2,5 miesiąca do ponad 4 miesięcy¹⁹⁸².

Zgodnie ze „Sprawozdaniem z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1981 r.”, które zostało wydane w Warszawie w styczniu 1982 r., do NSA wpłynęło ogólnie 7. 926 spraw o zróżnicowanym charakterze¹⁹⁸³. Pod względem rzeczowym skargi z tego roku dotyczyły głównie takich dziedzin jak: gospodarka komunalna i mieszkaniowa (37,8 %), rolnictwo i leśnictwo (22,4 %), budownictwo (12,3 %), zobowiązania podatkowe i należności celne (10,2 %) oraz wyłączenia (4,4 %) ¹⁹⁸⁴. Jak zauważyli autorzy sprawozdania: „w pierwszej grupie spraw najliczniej występowały sprawy lokalowe dotyczące przydziału, zamiany, przekwaterowania, powiększenia powierzchni mieszkalnej oraz cofania przydziałów. W drugiej zaś grupie do najbardziej typowych należały sprawy: nabywania przez rolników gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, rekultywacji i ochrony gruntów rolnych, podziału oraz przekazywania gospodarstw rolnych następcom lub Państwu w zamian za rentę”¹⁹⁸⁵. Autorzy sprawozdania zwracali również uwagę na główne tendencje

¹⁹⁷⁸ S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1981, z. 6, s. 5.

¹⁹⁷⁹ Z. Mańk, *Naczelny Sąd Administracyjny w liczbach*, [w:] *15 lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, s. 180.

¹⁹⁸⁰ Ibidem, s. 184.

¹⁹⁸¹ Ibidem, s. 180.

¹⁹⁸² Ibidem. W kolejnych latach przeciętny czas postępowania przed NSA wynosił: 1981 r. (4 miesiące), w 1982 r. (3 miesiące 15 dni), w 1983 r. (2 miesiące 10 dni), w 1984 r. (2 miesiące 13 dni), w 1985 r. (3 miesiące), w 1986 r. (4 miesiące 8 dni), w 1987 r. (4 miesiące 9 dni), w 1988 r. (3 miesiące 28 dni), w 1989 r. (2 miesiące 24 dni).

¹⁹⁸³ AAN, MS, sygn. 7/383, s. 4. Na stronie internetowej NSA podane jest, że do 31 grudnia 1981 r. wpłynęło 7 200 skarg, a załatwiono 5 466. Zob.: <http://www.nsa.gov.pl/kalendarium.php>, dostęp: 02. 05. 2019 r.

¹⁹⁸⁴ AAN, MS, sygn. 7/383, s. 7.

¹⁹⁸⁵ Ibidem, s. 7-8.

w praktyce orzecniczej. Szczególnie znaczenie posiadała w tym zakresie kontrola sądowa w sferze decyzji uznaniowych.

Analizując orzecznictwo NSA z 1981 r. zauważyć należy, że jego wyroki oraz postanowienia odnosiły się głównie, mimo wskazanego wyżej rozróżnienia rodzajowego, do kwestii procedury administracyjnej¹⁹⁸⁶. W orzeczeniach tych NSA wyjaśniał m.in., że zakresem ustawy z dnia 31 sierpnia 1980 r. objęte są wyłącznie decyzje, w których postępowanie zostało wszczęte od dnia 1 września 1980 r.¹⁹⁸⁷ Zwracano również uwagę na ogólne zasady prawa. We wnioskach, który stanowiły podsumowanie sprawozdania za 1981 r. napisano, że „analiza działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego na przestrzeni roku 1981 upoważnia do stwierdzenia, że zakończony został okres jego organizacji. Sąd stał się w pełni organem wymiaru sprawiedliwości, w którym funkcja orzecznicza stała się jego funkcją podstawową”¹⁹⁸⁸. Ponadto stwierdzono, że liczba skarg „a także wysoki wskaźnik ich skuteczności” dowodzi o „trafności decyzji politycznej prowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych w PRL – jako zasady ustrojowej”¹⁹⁸⁹, dodano przy tym, że całkowicie nieuzasadnione okazały się obawy dotyczące tego, że wprowadzenie NSA mogło sparaliżować działalność administracji państwowej. Uznano bowiem, że orzecznictwo NSA i jego działalność profilaktyczna przyczynia się do „wzrostu zaufania obywateli do instytucji prawnych państwa socjalistycznego”¹⁹⁹⁰.

Według kolejnego „Sprawozdania z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1982 r.” w stosunku do 1981 r. nastąpił wzrost wpływu skarg do NSA o ok. 1/3, czyli z 6.594 do 8.829¹⁹⁹¹. Autorzy sprawozdania zaznaczyli, że liczba ta nie obejmowała pism, które podlegały załatwieniu w trybie pozaprocesowym, co było związane głównie z ich przekazaniem dla właściwych organów oraz udzieleniem zainteresowanym wyjaśnień co do sposobu ochrony uprawnień obywateli według art. 231 k.p.a.¹⁹⁹² oraz pism, które zawierały prośby o interwencję¹⁹⁹³. Pod względem rodzajowym skargi dotyczyły spraw głównie z zakresu: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (33,6 %), rolnictwa i leśnictwa (25,4%),

¹⁹⁸⁶ Zob. *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1983, t. 1, s. 16-18; *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1983, t. 2, s. 3-4.

¹⁹⁸⁷ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 1981 r., SA 1089/81, [w:] ONSA, Warszawa 1983, t. 1, s. 150-151.

¹⁹⁸⁸ Ibidem, s. 41.

¹⁹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹⁹¹ *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1982 r.*, Warszawa 1983, s. 2.

¹⁹⁹² Ibidem.

¹⁹⁹³ Ibidem, s. 3.

budownictwa (13,7%) oraz należności podatkowych i celnych (12,2%)¹⁹⁹⁴. Dla porównania, pozostałe skargi w zakresie spraw o charakterze społeczno-gospodarczym wynosiły odpowiednio: zatrudnienie i sprawy socjalne (1,3 %), zdrowie i opieka społeczna (1,2%), rzemiosło i usługi (0,9%), ochrona przyrody (0,3%)¹⁹⁹⁵.

Według „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1983” do NSA wpłynęły skargi w 9.582 sprawach¹⁹⁹⁶, które dotyczyły w przeważającej mierze decyzji, wydanych przez „organy administracji państwowej o terenowym zakresie działania” (89,8 %). Skargi na decyzje naczelnich organów państwa były wnoszone w 967 sprawach, czyli 10,2 % ogólnego wpływu¹⁹⁹⁷. Skargi wniesione przez obywateli, czyli osoby fizyczne miały wynosić 93,8 % ogólnego wpływu¹⁹⁹⁸. Reszta z nich była wnoszona przez państwowe i spółdzielcze jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Autorzy informacji zwrócili uwagę, że struktura skarg pod względem rodzajowym uległa pewnym zmianom w stosunku do lat poprzednich. Skargi dotyczące gospodarki komunalnej i mieszkaniowej wynosić miały 32,5 % ogólnego wpływu, skargi z tytułu należności podatkowych i celnych 17,9 %, rolnictwa i leśnictwa 17,3 %, a budownictwa 15,8 %¹⁹⁹⁹. Liczba skarg na bezczynność organów administracji państwowej, które wpłynęły w 1983 r. miała wynosić 87²⁰⁰⁰. W związku z tym autorzy informacji zauważyli, że „Tak niski wskaźnik skarg na bezczynność organów przemawia przeciwko tezie o uchylaniu się przez administrację od wydawania decyzji. Z drugiej strony obserwacje NSA wskazują na to, iż skarga na bezczynność organu wnoszona jest z reguły dopiero wtedy, gdy strona jest przekonana, że organ nie zamierza wydać żadnej decyzji. W wypadku, gdy w grę wchodzi jedynie przewlekanie postępowania, strony nie wnoszą skargi nie chcąc narażać się na ew. niekorzystną decyzję”²⁰⁰¹.

Charakteryzując orzecznictwo NSA z 1983 r. autorzy informacji zwrócili uwagę, że cechowało się ono „tendencją stawiania organom administracji państwowej wysokich

¹⁹⁹⁴ Ibidem, s. 4. W 1981 r. udział skarg na decyzje w sprawach podatkowych stanowił 9% ogólnej liczby skarg, a odsetek uwzględnionych przez NSA skarg w tych sprawach wynosił 44,2 %. Zob. S. Mizera, *O sądowej kontroli decyzji w sprawach zobowiązań podatkowych*, „Palestra” 1986, nr 3, t. 30, s. 58.

¹⁹⁹⁵ *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1982 r.*, Warszawa 1983, s. 4.

¹⁹⁹⁶ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1983*, Warszawa 1984, s. 3. Według danych zawartych w tej publikacji w 1981 r. do NSA miało wpłynąć skarg w 6.594 sprawach, a w 1982 r. w 8.829 sprawach.

¹⁹⁹⁷ Ibidem, s. 3-4. Jeśli chodzi o naczelne i centralne organy administracji państwowej, to w 1983 r. wniesiono skargi na decyzje następujących organów administracji: Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej (276), Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (262), Zdrowia i Opieki Społecznej (90), Głównego Urzędu Cel (68), Ministra Finansów (40), Ministra Spraw Wewnętrznych (34).

¹⁹⁹⁸ Ibidem, s. 6.

¹⁹⁹⁹ Ibidem, s. 4.

²⁰⁰⁰ Ibidem, s. 6.

²⁰⁰¹ Ibidem.

wymagań w zakresie przestrzegania prawa materialnego, a także przepisów postępowania administracyjnego. W konsekwencji kwestionowane były decyzje naruszające prawo. Z drugiej strony NSA przeciwdziałal niesłusznemu podważaniu przez strony decyzji, w których organ administracji działał zgodnie z prawem.”²⁰⁰². We wnioskach z działalności NSA z 1983 r. napisano, że Sąd ten „będzie kontynuował dotychczasową linię orzecznictwa, polegającą na stawianiu organom administracji państwowej wysokich wymagań w zakresie przestrzegania prawa materialnego i prawa procesowego. Naczelny Sąd Administracyjny będzie równocześnie wspierał swym autorytetem działania administracji zgodne z prawem”²⁰⁰³.

W 1984 r., zgodnie z „Informacją o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1984”, do NSA wpłynęły skargi w 11. 413 sprawach²⁰⁰⁴. W stosunku do poprzedniego roku oznaczało to wzrost o 19,1 %. Liczba 11. 413 spraw nie obejmowała ok. 400 skarg w sprawach, które nie należały do właściwości NSA i które zostały przekazane zgodnie z art. 231 k.p.a. do rozstrzygnięcia przez inne organy²⁰⁰⁵. Jeśli chodzi o charakter skarg pod względem rodzajowym, sprawy z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej wynosić miały 28,6 % ogólnego wpływu, z zakresu zobowiązań podatkowych 20,1%, z zakresu rolnictwa i leśnictwa 13 %, budownictwa 13,7 %²⁰⁰⁶. Główne dziedziny pod względem rodzaju wnoszonych skarg pozostały więc niezmiennie.

W kolejnym roku do NSA wpłynęło 13. 170 skarg, co oznaczało wzrost o 15,4 % w stosunku do roku poprzedniego²⁰⁰⁷. W uwagach wstępnych do „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1985” stwierdzono, że „Instytucja sądowej kontroli administracji wrosła szybko w społeczno-prawną rzeczywistość Polski Ludowej”²⁰⁰⁸. Według autorów informacji, stanowić to miało wynik nie tylko „przekonania społeczeństwa o potrzebie umacniania praworządności i tworzenia instytucjonalnych zabezpieczeń obywateli przed naruszeniami prawa ze strony administracji”, ale również pozytywnej oceny „dotychczasowej polityki Naczelnego Sądu Administracyjnego”²⁰⁰⁹.

W uwagach wstępnych do „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1986” wskazano, że w tym okresie do NSA wpłynęło ogółem

²⁰⁰² Ibidem, s. 11.

²⁰⁰³ Ibidem, s. 49.

²⁰⁰⁴ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1984*, Warszawa 1985, s. 3.

²⁰⁰⁵ Ibidem, s. 3.

²⁰⁰⁶ Ibidem, s. 4-5.

²⁰⁰⁷ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1985*, Warszawa 1984, s. 4.

²⁰⁰⁸ Ibidem, s. 1.

²⁰⁰⁹ Ibidem.

13.567 skarg, co w stosunku do roku poprzedniego oznaczało wzrost o 3%²⁰¹⁰. Wskaźnik uwzględnionych skarg, na decyzje administracyjne, przez NSA na rozprawach wyniósł z kolei 32,2% i został uznany przez autorów informacji jako wysoki²⁰¹¹. W związku z tym uznano, że: „Utrzymywanie się sytuacji, w której około 1/3 skarg składanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zostaje przez Sąd uwzględniona z uwagi na stwierdzone naruszenia prawa, wskazuje na trudności, na które napotyka pełna realizacja postulatu przestrzegania prawa przez administrację”²⁰¹². Jeśli chodzi o skargi wnoszone przez prokuratorów, to w 1986 r. wpłynęło ich 18, co zostało określone jako „liczba niewielka”²⁰¹³. W informacji zwrócono uwagę na najczęstsze uchybienia organów administracji państwowej w zakresie prowadzonych przez te organy postępowań. Zarzucano im, m.in., że nie dokumentują czynności procesowych, przesyłają akta sprawy dla NSA z przekroczeniem wymaganego terminu, a także zasygnalizowano „niewystarczający” udział pełnomocników organów administracji państwowej w rozprawach przed NSA (pełnomocnicy procesowi organów uczestniczyć mieli w 48,8% spraw rozpoznanych przez NSA na rozprawie)²⁰¹⁴. We wnioskach końcowych zawartych w Informacji z 1986 r. wskazano, że „poprawa w przestrzeganiu prawa” była „niewystarczająca, przede wszystkim zaś zróżnicowana”²⁰¹⁵. Zaznaczono przy tym, że wskaźnik uwzględnionych skarg uległ wzrostowi w pewnych dziedzinach, np. w budownictwie. Wynikać to miało przede wszystkim z wydawania bezpodstawnych odmów udzielenia pozwoleń na budowę albo brakiem przeprowadzenia właściwego postępowania wyjaśniającego²⁰¹⁶. Dlatego *expressis verbis* stwierdzono, że „Nadal występują istotne uchybienia w postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym, wadliwe stosowanie prawa materialnego, przewlekłość w załatwianiu spraw, w tym orzeczonych przez NSA”²⁰¹⁷.

W „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1987” wskazano, że w tym okresie do NSA wpłynęło ogółem 13.693 skarg²⁰¹⁸. Z kolei według „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1988” w tym okresie do NSA wpłynęło 13.515 skarg, co oznaczało, że po raz pierwszy w ośmioletniej działalności

²⁰¹⁰ Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1986, Warszawa 1987, s. 1-2.

²⁰¹¹ Ibidem, s. 1.

²⁰¹² Ibidem.

²⁰¹³ Ibidem, s. 7. W 1984 r. skarg prokuratorskich do NSA wpłynęło 19, a w 1985 r. tylko 16.

²⁰¹⁴ Ibidem, s. 8-10.

²⁰¹⁵ Ibidem, s. 68.

²⁰¹⁶ Ibidem, s. 35.

²⁰¹⁷ Ibidem, s. 68.

²⁰¹⁸ Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1987, Warszawa 1988, s. 1.

tego Sądu nastąpił spadek ich wpływu²⁰¹⁹. Zmniejszyła się liczba skarg wnoszonych przez obywateli do poziomu 87% ogólnego wpływu, w stosunku do 1987 r. był to spadek o 2,2%, co miało świadczyć, według autorów informacji, o zwiększeniu się zainteresowania osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych ich „wynikami finansowymi”²⁰²⁰. Jeśli chodzi o liczbę i rodzaj skarg, pod względem przedmiotowym, to ich struktura wpływu nie uległa większym zmianom w stosunku do poprzednich okresów. W pierwszej kolejności najliczniejsze były skargi na decyzje wydawane w sprawach: gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (28,7 %), z zakresu zobowiązań podatkowych, ceł i innych świadczeń (21,5%), budownictwa (12,1%), rolnictwa i leśnictwa (9,4%), zatrudnienia i spraw socjalnych (6,6%)²⁰²¹. Utrzymał się przy tym wskaźnik skarg uzasadnionych, który wyniósł 31,9% (w 1987 r. wynosił on 32,6%)²⁰²². We wnioskach końcowych informacji dotyczącej działalności NSA za 1988 r., wskazano, że kontynuowane będą działania zmierzające do „podniesienia poziomu orzecznictwa administracyjnego”²⁰²³. Autorzy informacji pisali w tym kontekście, że zarówno analiza orzecznictwa sądowego jak i wyniki kontroli NIK dowodzą, że „na przestrzeni ostatnich trzech lat jakość pracy administracji (...) nie uległa znaczącej poprawie”²⁰²⁴. Co ważne, we wnioskach końcowych informacji, podobnie jak w latach poprzednich, zwracano uwagę na problem dotyczący konieczności zwiększenia kadry sędziowskiej, „zagwarantowania sędziom godziwych uposażeń i odpowiedniej ilości mieszkań”²⁰²⁵.

W ostatnim roku przed formalną zmianą nazwy państwa polskiego, czyli do 31 grudnia 1989 r., wpłynęło do NSA 13.722 skarg, z czego załatwiono 14.881²⁰²⁶. Wynika z tego, że w okresie dziewięciu lat działalności orzeczniczej NSA, w ustroju socjalistycznym, liczba skarg na decyzje administracyjne kierowanych do tego sądu miała tendencję wzrostową. Nie przekroczyła jednak nigdy liczby 40 tys., na którą zwracano uwagę w trakcie prac nad powołaniem sądownictwa administracyjnego na przełomie 1979 i 1980 r.²⁰²⁷ Znaczący wzrost liczby skarg miał się rozpocząć dopiero w okresie transformacji ustrojowej. Mimo, że do 31 grudnia 1990 r. do NSA wpłynęły 12.504 skargi, co oznaczało spadek mniej

²⁰¹⁹ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1988*, Warszawa 1989, s. 1.

²⁰²⁰ *Ibidem*, s. 5.

²⁰²¹ *Ibidem*, s. 3-4.

²⁰²² *Ibidem*, s. 77.

²⁰²³ *Ibidem*, s. 79.

²⁰²⁴ *Ibidem*.

²⁰²⁵ *Ibidem*, s. 78.

²⁰²⁶ Informacje ze strony NSA: <http://www.nsa.gov.pl/kalendarium.php>, dostęp: 2.05. 2019 r.

²⁰²⁷ Zob. AAN, MS, sygn. 7/703, k. 4.

więcej do poziomu z lat 1984-1985, to już w 1991 r. było ich 15.575, a w 1992 r. 24.336 skarg²⁰²⁸.

Sprawozdania oraz informacje o działalności NSA zawierały również, w części końcowej, zestawienia o wydatkach tego Sądu. Wydatki NSA miały wynieść odpowiednio w 1981 r. 14.132.491 złotych a dochody 4.602.000 zł²⁰²⁹; w 1982 r. wydatki ok. 31.691.000 zł a dochody ok. 8.200.000 zł²⁰³⁰; w 1983 r. wydatki 52.076.000 zł, a dochody 12.897.000 zł²⁰³¹; w 1984 r. wydatki ok. 69.283.000 zł, a dochody 67.713.000 zł²⁰³²; w 1985 r. wydatki 88.181.848 zł, a dochody 54.817.987 zł²⁰³³; w 1986 r. wydatki 117.333.036 zł, a dochody 45.082.800 zł²⁰³⁴; w 1987 r. wydatki 158.657.806 zł, a dochody 106.783.577 zł²⁰³⁵; w 1988 r. wydatki wyniosły 299.296.000 zł, a dochody 160.627.000 zł²⁰³⁶. Wynika z tego, że dochody NSA nigdy nie pokrywały wydatków, w związku z jego działalnością²⁰³⁷.

Do działalności orzeczniczej NSA pozytywnie odniosła się nauka prawa. W glosie do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1981 r. Waław Dawidowicz stwierdził: „Witam więc z radością i nadzieją odrodzone polskie sądownictwo administracyjne nie tylko jako gwaranta ochrony praw obywateli wobec bezprawnych decyzji organów administracji państwowej, ale również jako twórcę nowego elementu w dotychczasowej nauce prawa, mianowicie sądowej doktryny prawa i postępowania administracyjnego”²⁰³⁸. Oceniając znaczenie orzecznictwa sądu administracyjnego M. Wyrzykowski zwrócił uwagę, że dla administracji daje ono możliwość „kształtowania właściwej interpretacji obowiązujących przepisów, eliminując mnogość okólników i pism wewnętrznych, a także szansę podniesienia jakości ustawodawstwa administracyjnego”²⁰³⁹. Stwierdził on również, że orzecznictwo stanowi niezastąpiony materiał badawczy dla badań i studiów „nad funkcją społeczną prawa oraz przydatnością istniejących instytucji prawnych, i w rezultacie do prac nad koncepcjami nowych rozwiązań

²⁰²⁸ Ibidem

²⁰²⁹ *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1981 r.*, Warszawa 1982, s. 41.

²⁰³⁰ *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres 1982 r.*, Warszawa 1983, s. 40.

²⁰³¹ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1983*, Warszawa 1984, s. 48.

²⁰³² *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1984*, Warszawa 1985, s. 49. Pokrycie w 98% wydatków NSA w 1984 roku wynikać miało z „wysokich wpisów stosunkowych, od jednostkowych skarg na decyzje w sprawie wymiaru opłat za naruszenie środowiska”.

²⁰³³ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1985*, Warszawa 1986, s. 68

²⁰³⁴ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1986*, Warszawa 1987, s. 61.

²⁰³⁵ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1987*, Warszawa 1988, s. 70.

²⁰³⁶ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1987*, Warszawa 1989, s. 77.

²⁰³⁷ Oczywiście prezentowane dane nie uwzględniały panującej w PRL w latach 80. XX w. inflacji pieniądza.

²⁰³⁸ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r. SA 819/80 z glosą W. Dawidowicza, [w:] OSPiKA 1981, z. 10, s. 467-472.

²⁰³⁹ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 19.

prawnych”²⁰⁴⁰. Z kolei Zbigniew Janowicz, dokonując w 1985 r. na łamach „Nowego Prawa” oceny działalności orzeczniczej NSA, stwierdził, że NSA „przeorał” zasadniczo polską procedurę administracyjną²⁰⁴¹. W swoim orzecznictwie NSA miał zwracać szczególną uwagę m.in. na znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, zagadnienie właściwego przeprowadzania postępowania wyjaśniającego i dowodowego, podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej czy jej uzasadnienia²⁰⁴². Podobną ocenę wyraził Jan Paweł Tarno, który stwierdził, że dorobek NSA w zakresie rozjaśniania różnych wątpliwości oraz ujednolicania interpretacji przepisów prawnych, w tym k.p.a., „jest ogromny”²⁰⁴³. Zwracał on, w tym przypadku, uwagę na sądową wykładnię pojęcia źródeł prawa administracyjnego, dokonaną przez NSA czy orzeczenia z zakresu prawnych form działania administracji. Orzecznictwo NSA miało być według niego, ważne z powodu częstych naruszeń postępowania administracyjnego przez urzędników²⁰⁴⁴. W tym samym roku J. Borkowski zauważył, że orzecznictwo NSA, dotyczące badania zgodności z prawem decyzji administracyjnych oraz uchylania niezgodnych decyzji z prawem, związane było z trzema typowymi przypadkami:

- 1) pominięcia przepisu obowiązującego, który powinien być zastosowany w konkretnej sprawie;
- 2) pominięcia jednej z przesłanek koniecznych do zastosowania danego przepisu;
- 3) błędnej wykładni przepisu, prowadzącej do wadliwego jego zastosowania w sprawie²⁰⁴⁵.

Dokumentem na podstawie którego można wyciągnąć wnioski o wpływie orzecznictwa NSA na działalność organów administracji państwowej, w tym zainteresowania tym władz PRL, jest „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania przez organy administracji państwowej orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego”, pochodząca z

²⁰⁴⁰ Ibidem, s. 19-20.

²⁰⁴¹ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 11-12, s. 17.

²⁰⁴² Ibidem, s. 17-22.

²⁰⁴³ J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne (materiały do ćwiczeń). Materiały szkoleniowe. Instytut Administracji i Zarządzania*, Warszawa 1987, s. 3.

²⁰⁴⁴ Ibidem.

²⁰⁴⁵ J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelnny Sąd Administracyjny*, NP 1985, nr 9, s. 19.

czerwca 1988 r.²⁰⁴⁶ Dokument ten został przygotowany, na podstawie wyników kontroli wybranych organów administracji publicznej, przez NIK na zlecenie Rady Państwa. Kontrola dotyczyła zakresu wykorzystania przez te organy orzecznictwa i wystąpień sygnalizacyjnych NSA dla doskonalenia jakości postępowania administracyjnego i wydawanych decyzji w latach 1986-1987²⁰⁴⁷. Kontrolą objęto organy administracji publicznej działające w 29 jednostkach²⁰⁴⁸. Na podstawie tej kontroli stwierdzono, że:

- 1) spośród 29 kontrolowanych jednostek administracji w 6 nie było założonych i prowadzonych tzw. centralnych rejestrów skarg do NSA, chociaż ich obowiązek założenia dla ministerstw i urzędów wojewódzkich wynikał z pisma Sekretarza Stanu w URM z dnia 10 października 1987 r., a dla izb skarbowych z Instrukcji Ministra Finansów z dnia 18.12.1986 r. Natomiast w 23 jednostkach, w których założono centralne rejestry, w 15 stwierdzono nieprawidłowości, „spowodowane brakiem właściwej organizacji pracy i niedbalstwem”²⁰⁴⁹;
- 2) w 80% kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki naruszenia terminu przekazywania skarg do NSA, np. w izbie skarbowej w Wałbrzychu odsetek tych skarg wynosił 68,3%, w Bydgoszczy 54,7 %, a w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa aż 42,6 %²⁰⁵⁰;
- 3) w ponad 50% kontrolowanych urzędach stwierdzono przypadki nieterminowego przeprowadzenia weryfikacji własnych, ostatecznych decyzji²⁰⁵¹; sytuacje takie dotyczyły głównie Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Cei, urzędów wojewódzkich w Bielsku-Białej, Krakowie, Tarnowie oraz izb skarbowych w Białymstoku, Bydgoszczy i Zamościu;
- 4) w ponad 90% kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki opieszałości w realizowaniu wyroków NSA²⁰⁵².

W Informacji natomiast podkreślono pozytywne znaczenie: wystąpień sygnalizacyjnych²⁰⁵³, działalności popularyzatorskich w postaci sesji wyjazdowych NSA²⁰⁵⁴

²⁰⁴⁶ *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania przez organy administracji państwowej orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1988. Dokument ten znajduje się w zbiorach Biblioteki Sejmu RP pod numerem ewidencyjnym C 14 503.

²⁰⁴⁷ *Ibidem*, s. 3. Była to trzecia kontrola wykonana przez NIK w tym zakresie. Według danych zawartych w Informacji, w latach 1986-1987 wydać miano odpowiednio 11,7 i 10,6 milionów decyzji administracyjnych.

²⁰⁴⁸ Kontrola została przeprowadzona w 5 ministerstwach i urzędach centralnych, 12 urzędach wojewódzkich i 12 izbach skarbowych.

²⁰⁴⁹ *Ibidem*, s. 7.

²⁰⁵⁰ *Ibidem*, s. 9.

²⁰⁵¹ *Ibidem*, s. 11.

²⁰⁵² *Ibidem*, s. 13.

oraz szkoleń dla pracowników administracji publicznej organizowanych przez sędziów tego Sądu²⁰⁵⁵.

5.2 Postępowanie administracyjne oraz postępowanie sądownoadministracyjne w świetle orzecznictwa NSA

W swoim orzecznictwie NSA wielokrotnie podkreślał, że podstawą prawną decyzji administracyjnej mogą być wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego²⁰⁵⁶. Według Adama Zielińskiego takie stanowisko NSA spotkało się z poparciem większości przedstawicieli nauki prawa²⁰⁵⁷. Odmienne zdanie wyraziła Ewa Kulesza, która stwierdziła, że kodeksowe sformułowanie z art. 196 § 1 k.p.a., które brzmiało: „Decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem”, nie dało jednoznacznego określenia podstaw prawnych wydawania decyzji administracyjnych²⁰⁵⁸. Zwracała ona uwagę, że niektórzy przedstawiciele doktryny za podstawę prawną decyzji administracyjnych w tym kontekście uznają również normotwórcze akty podustawowe, ale wyłącznie w stosunku do decyzji uprawniających²⁰⁵⁹. E. Kulesza wyrażała w tym zakresie niepokój, że taka wykładnia k.p.a. zostanie pomijana i lekceważona przez doktrynę, praktykę i orzecznictwo NSA²⁰⁶⁰. Krytykowała ona również funkcjonujący w nauce prawa administracyjnego, podział działań administracji na wewnętrzne i zewnętrzne i związane z tym wyodrębnienie prawa wewnętrznego administracji i prawa powszechnie obowiązującego²⁰⁶¹. Według niej „wzajemne wpływy działań wewnętrznych i zewnętrznych administracji”, a także „brak precyzyjnych podziałów”, powodują, że nie powinny być one sobie przeciwstawiane. Konstatowała ona: „Wszak państwo socjalistyczne opiera się na zasadzie jednolitości władzy, a to oznacza, że nie ma innego środka dyspozycyjnego, niezależnego od Sejmu. Wszystkie akty normatywne, niezależnie od rangi, mają więc jedno źródło”²⁰⁶². Konstytucja PRL nie zawierała zresztą wyodrębnionego oraz

²⁰⁵³ Ibidem, s. 16. W 1987 r. do kierowników kontrolowanych urzędów miano skierować łącznie 17 wystąpień sygnalizacyjnych.

²⁰⁵⁴ Ibidem. W roku 1987 r. odbyć się miało 32 sesje wyjazdowe, a w 1986 r. 37 sesji.

²⁰⁵⁵ Ibidem. W 1987 r. odbyć miało się 56 szkoleń, a w 1986 r. 78 szkoleń.

²⁰⁵⁶ Zob. H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, NP 1984, nr 1, s. 22.

²⁰⁵⁷ A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnych*, PiP 1984, z. 3, s. 29.

²⁰⁵⁸ E. Kulesza, *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej w świetle zasad ustalających podstawy prawne decyzji administracyjnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1983, nr 14, s. 79.

²⁰⁵⁹ Ibidem, s. 80.

²⁰⁶⁰ Ibidem, s. 82.

²⁰⁶¹ Ibidem, s. 80.

²⁰⁶² Ibidem. Jednocześnie zwracała ona uwagę, że teza o tym że decyzje nakładające na obywateli muszą mieć podstawę prawną, gdyż wymagają tego względy ochrony pozycji i interesy obywateli względem administracji, nie budziła w tym czasie w doktrynie wątpliwości.

usystematyzowanego katalogu źródeł prawa obowiązującego²⁰⁶³. Niemniej jednak, poglądy wyrażane przez E. Kuleszę były w mniejszości.

W związku z tym NSA w swoich orzeczeniach sformułował trwałą zasadę, że podstawą decyzji administracyjnej powinien być akt prawa powszechnie obowiązującego. Jak zauważył J.P. Tarno mógł być więc to wyłącznie „przepis aktu ustawodawczego (ustawy, dekretu byłej Rady Państwa, rozporządzenia Prezydenta II RP, ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej) albo aktu normatywnego wykonawczego, tj. wydanego na podstawie i w ramach delegacji zawartej w akcie ustawodawczym”²⁰⁶⁴. W wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. NSA zwracał uwagę, że: „Akty prawodawcze nie mające mocy powszechnie obowiązującej, jakimi są m.in. uchwały Rady Ministrów wydane bez upoważnienia ustawy (tzw. uchwały samoistne), nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych. O obowiązkach obywateli i ich organizacji mogą decydować wyłącznie przepisy ustawowe, to jest przepisy zawarte w aktach o randze ustawy lub w aktach wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego”²⁰⁶⁵.

Kontynuacją tej linii orzeczniczej był wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r. w którym stwierdzono, że jeśli dane działanie organu administracji w indywidualnej i konkretnej sprawie wobec podmiotu spoza administracji, zostało wydane na podstawie zarządzenia ministra, które to wydane zostało z kolei na podstawie uchwały Rady Ministrów, która to została przyjęta na podstawie ustawy, to wtedy takie zarządzenie ministra stanowi dostateczną podstawę do wydawania decyzji administracyjnej i podlega ono kontroli sądowej²⁰⁶⁶. W wyroku z dnia 6 lutego 1981 r. NSA stwierdził wprost, że „samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego- mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu dany akt”²⁰⁶⁷. W wyroku tym NSA stanął na stanowisku, że spółdzielnie (określone w głosie przez W. Dawidowicza jako „twory społeczne”²⁰⁶⁸), podobnie jak obywatele, nie znajdują się w podległości organizacyjnej w stosunku do organów administracji państwowej, co

²⁰⁶³ Zob. M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013, s. 103.

²⁰⁶⁴ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 19.

²⁰⁶⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r. SA 805/81, ONSA 1983, t. 2, s. 49.

²⁰⁶⁶ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 8 lutego 1983 r. SA/WR 559/82, ONSA 1986, t. 1, s. 62-67.

²⁰⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r. SA 819/80 z głosem W. Dawidowicza, OSPiKA 1981, z. 10, s. 467-472.

²⁰⁶⁸ *Ibidem*, s. 470.

powodowało, że nie mogli być oni adresatami obowiązków wynikających z regulacji wewnętrznych administracji²⁰⁶⁹.

Ważnym orzeczeniem był wyrok z dnia 3 stycznia 1984 r.²⁰⁷⁰ W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, Sąd ten wprawdzie nie może uchylić normatywnego aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę prawną wydania tej decyzji, „stwierdziwszy jednak, że taki akt jest niezgodny z ustawą, sąd jest władny odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie i ocenić zgodność decyzji z przepisami samej ustawy”²⁰⁷¹. W pierwszej części uzasadnienia do tego wyroku NSA wskazał, że nic nie stoi na przeszkodzie, żeby w kontekście kontroli decyzji administracyjnej, sąd administracyjny dokonał tzw. pośredniej kontroli legalności aktów normatywnych stopnia niższego niż ustawa²⁰⁷². Kontynuacją stosowania tej zasady w orzecznictwie NSA, był wyrok tego Sądu z dnia 14 marca 1988 r., w którego uzasadnieniu sformułowano i opisano zasadę, na podstawie której do NSA nie należała tylko możliwość bezpośredniej kontroli decyzji administracyjnych, ale również możliwość tzw. pośredniej kontroli legalności aktów podustawowych, stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnych²⁰⁷³. Uprawnienie to miało wynikać z zasady niezawisłości sędziów i podleganiu ich wyłącznie ustawom, na podstawie art. 62 Konstytucji PRL i art. 4 ustawy o NSA z 1980 r., co wiązało się z możliwością odmowy zastosowania przepisu wykonawczego, jeżeli w ocenie sądu był on sprzeczny z ustawą²⁰⁷⁴.

W swoich orzeczeniach NSA bardzo często podkreślał, że przedmiotem skargi do tego Sądu było wyłącznie działanie administracji, w postaci wydania decyzji administracyjnej²⁰⁷⁵. Stanowiło to m.in. wyraz tego, że praktyka dopiero zaczynała się zapoznawać ze specyfiką postępowania przed wprowadzonym sądownictwem administracyjnym. Jednym z następstw takiego kierunku orzecznictwa było przyczynienie się do rozbudowy pojęcia decyzji administracyjnej, jej definicji oraz koncepcji teoretycznoprawnych. W orzeczeniu NSA z dnia 8 lutego 1983 r. sąd ten przywołał cechy jakimi powinna się charakteryzować decyzja administracyjna. Zgodnie z tym wyrokiem: „decyzją administracyjną jest jednostronne rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej podjęte przez organ w sferze stosunków

²⁰⁶⁹ Ibidem, s. 470-471.

²⁰⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1984 r. II SA 1797/83, ONSA 1987, t. 1, s. 58.

²⁰⁷¹ Ibidem.

²⁰⁷² Ibidem.

²⁰⁷³ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r. IV SA 1139/87, ONSA 1988, s. 220.

²⁰⁷⁴ Ibidem.

²⁰⁷⁵ Zob. J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984, z. 1, s. 23.

zewnątrznych. Działanie organów administracji, wyrażające się w formie decyzji, powinno wynikać z przepisu prawa materialnego, wskazującego w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że rozstrzygnięcie powinno mieć charakter decyzji w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego”²⁰⁷⁶. Na te same cechy decyzji administracyjnej zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z dnia 28 października 1983 r.²⁰⁷⁷. Postanowienie to było o tyle istotne, że zawierało ono również określenie atrybucji NSA. W postanowieniu tym NSA uznał m.in., że przedmiotem skargi do niego mogła być tylko decyzja administracyjna i co za tym idzie, nie można było zaskarżyć takich form działania administracji, które nie miały formy decyzji, a polegały na:

- 1) stanowieniu ogólnie obowiązujących przepisów;
- 2) wydawaniu tzw. aktów administracyjnych wewnętrznych;
- 3) zawieraniu umów i porozumień administracyjnych;
- 4) prowadzeniu działalności społeczno-organizacyjnej;
- 5) wykonywaniu czynności materialno-technicznych²⁰⁷⁸.

Kontynuacją oraz uzupełnieniem tej linii orzeczniczej był wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1986 r., w którego uzasadnieniu stwierdzono, że „o zakwalifikowaniu danego aktu administracyjnego jako decyzji nie decyduje jego nazwa, lecz wyłącznie treść”²⁰⁷⁹. W związku z tym pisma, zawierające rozstrzygnięcia w sprawach podlegających załatwieniu w drodze decyzji, były decyzjami wtedy, gdy zawierały w sobie tylko niektóre elementy decyzji z art. 107 k.p.a., a więc: oznaczenie organu administracji, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ²⁰⁸⁰.

W wyroku NSA z dnia 30 czerwca 1986 r. określono, że normy k.p.a. nie dawały podstawy do wydawania odrębnego aktu administracyjnego orzekającego, czy konkretna osoba była czy nie była stroną postępowania²⁰⁸¹. Uzupełniając to stwierdzenie, w wyroku tym określono, że ustalenie, czy żądanie pochodziło od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończącej sprawę (art. 104 § 2

²⁰⁷⁶ Ibidem, s. 65-66.

²⁰⁷⁷ Postanowienie z dnia 28 października 1983 r. SA/ Wr 625/83, ONSA 1986, s. 280.

²⁰⁷⁸ Ibidem, s. 279-280.

²⁰⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1986 r. III SA 1479/85, ONSA 1989, s. 123.

²⁰⁸⁰ Ibidem.

²⁰⁸¹ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1986 r. III SA 97/86, ONSA 1987, t. 2, s. 49.

k.p.a.)²⁰⁸². We wcześniejszym wyroku z dnia 8 lutego 1983 r., NSA, że decyzją administracyjną było również przyznanie lub odmowa przyznania zasiłku osobie czasowo pozostającej bez pracy, gdyż stanowiło ono rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej aktem jednostronnym, skierowanym na zewnątrz i regulującym uprawnienia indywidualne²⁰⁸³.

W wyroku z dnia 19 lipca 1983 r. NSA stwierdził, że na podstawie obowiązujących przepisów był on uprawniony wyłącznie do kontroli legalności, czyli zgodności z prawem decyzji administracyjnych i mógł zaskarżoną decyzję uchylić lub stwierdzić jej nieważność tylko wówczas, gdy naruszała ona w istotny sposób przepisy, obowiązujące w chwili jej wydania²⁰⁸⁴. NSA nie mógł natomiast zmieniać zaskarżonej decyzji ani badać jej z punktu widzenia celowości, np. zasadności z punktu widzenia gospodarczego²⁰⁸⁵. Pogląd ten został powtórzony również w wyroku NSA z dnia 26 maja 1987 r.²⁰⁸⁶ Orzeczenie to było o tyle ważne, gdyż w uzasadnieniu do niego uznano, że wyrok NSA, oddalający skargę na decyzję administracyjną, nie wyłączał możliwości zmiany tej decyzji lub jej uchylenia przez właściwy organ administracji państwowej na mocy art. 155 k.p.a.²⁰⁸⁷ Z kolei w uzasadnieniu do wyroku NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r. Sąd ten stwierdził, że „nie jest powołany do zastępowania organów administracji państwowej w rozstrzyganiu w drodze decyzji administracyjnych spraw indywidualnych należących do właściwości tych organów”²⁰⁸⁸. Sąd administracyjny kontrolować mógł bowiem wyłącznie legalność decyzji administracyjnych, „tj. ich zgodności z prawem będącym rezultatem właściwego zastosowania przepisów prawa materialnego i procesowego oraz trafnej ich wykładni w toku załatwiania sprawy administracyjnej”²⁰⁸⁹. W innym wyroku NSA z dnia 9 lutego 1984 r. uznano wprost, że „podstawowym kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych jest badanie legalności takich decyzji”²⁰⁹⁰. W sposób analogiczny określił swoje stanowisko w tym zakresie w wyroku NSA z dnia 3 maja 1984 r.²⁰⁹¹ oraz w wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 1984 r.²⁰⁹² W wyroku NSA z dnia 18 grudnia 1984 r. stwierdzono, że podstawą zaskarżenia decyzji administracyjnych, czyli podstawą skargi sądowej, nie może być zarzut naruszenia zasad współżycia społecznego, co

²⁰⁸² Ibidem.

²⁰⁸³ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 1983 r. SA/Wr 559/82, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA111DD71D>, dostęp: 1.05. 2019 r.

²⁰⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1983 r. II SA 668/83, ONSA 1986, t. 2, s. 99-100.

²⁰⁸⁵ Ibidem, s. 100.

²⁰⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1987 r. III SA 53/87, ONSA 1988, t. 1, s. 68-69.

²⁰⁸⁷ Ibidem, s. 66.

²⁰⁸⁸ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r. SA/Wr 111/85, OSPiKA 1987, z. 1, s. 43.

²⁰⁸⁹ Ibidem.

²⁰⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1984 r. SA/Ka 737/83, ONSA, Warszawa 1987, t. 1, s. 112.

²⁰⁹¹ Wyrok NSA z dnia 3 maja 1984 r. II SA 71/84, ONSA 1987, t. 1, s. 269.

²⁰⁹² Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1984 r. III SA 38/34, ONSA 1987, t. 1, s. 247.

wynikać miało z art. 196 § 1 k.p.a.²⁰⁹³ W postanowieniu z dnia 31 stycznia 1986 r. NSA zwrócił uwagę, że mogą być zaskarżane przed tym Sądem wyłącznie „ostateczne decyzje administracyjne w sprawach wymienionych w artykule 196 § 2 k.p.a. albo też w sprawach wymienionych w innych ustawach (art. 196 § 3 k.p.a.)”²⁰⁹⁴. W postanowieniu NSA z dnia 25 lipca 1986 r. wskazał również, że podstawą zaskarżenia może być tylko ostateczna decyzja administracyjna, spełniająca kryteria z art. 104 k.p.a., co świadczy, że rozstrzyga ona o istocie sprawy w całości lub w części²⁰⁹⁵. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 listopada 1988 r. NSA pod raz kolejny podkreślił, że sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną decyzję administracyjną wyłącznie pod kątem jej zgodności z prawem²⁰⁹⁶. W związku z tym Sąd badał, czy przy wydaniu takiej decyzji zostały zachowane „wymagania kodeksu postępowania administracyjnego, jak też czy rozstrzygnięcia decyzji są zgodne z prawem”²⁰⁹⁷, co oznaczało możliwość kontroli czy właściwe zostało zastosowane administracyjne prawo formalne i materialne. W uzasadnieniu do tego orzeczenia napisano również, że: „Dla oceny legalności decyzji nie mają znaczenia jakiegokolwiek argumenty pozaprawne lub fakty dokonane dotyczące przedmiotu decyzji”²⁰⁹⁸.

W wyroku z dnia 4 listopada 1985 r. NSA orzekł, że „sąd administracyjny jest władny orzekać nie tylko o zgodności z prawem decyzji ostatecznej bezpośrednio wskazanej w skardze, lecz także o zgodności z prawem wszystkich poprzednich decyzji organów administracji, rozstrzygających o istocie tego samego stosunku administracyjnoprawnego, chociażby nawet były wydane w trybie wznowienia postępowania (...) aż do pierwszej wydanej w sprawie decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli takie decyzje naruszają lub sankcjonują naruszenie prawa we wcześniejszych decyzjach”²⁰⁹⁹.

Interesujących wniosków, w zakresie kompetencji NSA, dostarczyło orzecznictwo tego Sądu w związku z ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej²¹⁰⁰. Zgodnie z jej art. 24 ust. 1 ustawy dostarczanie i odbiór energii, za pośrednictwem wspólnej sieci, następowało na podstawie umowy. W uzasadnieniu do postanowienia NSA z dnia 31 stycznia 1986 r. stwierdzono, że „umowna forma stosunków występujących między dostawcą

²⁰⁹³ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1984 r. SA/Po 1028/84, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9601AE9F12>, dostęp: 28.11.2019 r.

²⁰⁹⁴ Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 1986 r. II SA 77/86, ONSA 1989, s. 59.

²⁰⁹⁵ Postanowienie NSA z dnia 25 lipca 1986 r. IV SA 565/18, ONSA 1989, t. 2, s. 53.

²⁰⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1988 r. IV SA 540/88, ONSA 1991, t. 2, s. 176.

²⁰⁹⁷ Ibidem.

²⁰⁹⁸ Ibidem.

²⁰⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1985 r. I SA 640/85, OSPiA 1987, z. 5-6, s. 234.

²¹⁰⁰ Dz.U. Nr 21, poz. 96.

a odbiorcą energii elektrycznej wyłącza możliwość potraktowania pism objętych skargą jako decyzji administracyjnych²¹⁰¹, gdyż do NSA mogły być zaskarżane wyłącznie decyzje administracyjne. We wskazanej sprawie chodziło natomiast o to, że strona zaskarżyła pismo Państwowej Dyspozycji Mocy, w którym organ ten wyłącznie uzasadniał odmowę zawarcia umowy o dostawę energii elektrycznej²¹⁰². NSA uznał więc w tym zakresie, że nie istnieje możliwość zaskarżenia takiego pisma. W głosie do tego postanowienia Stanisław Biernat uznał, że „jeżeli pewna sfera życia społecznego jest regulowana normami prawa cywilnego, a stosunki między podmiotami prawa są nawiązywane w formie umownej, skarga do NSA jest niedopuszczalna i w związku z tym podlega odrzuceniu”²¹⁰³.

W wyroku z dnia 27 maja 1988 r. NSA odniósł się do treści art. 198 k.p.a., która wskazywała, że przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi na decyzję administracyjną do sądu administracyjnego jest wyczerpanie instancji w sprawie²¹⁰⁴. W wyroku tym NSA podkreślił, że wyczerpanie instancji nie musi jednak nastąpić przez samego skarżącego²¹⁰⁵, np. w stanie faktycznej sprawy z wyroku z dnia 27 maja 1988 r. strona nie kwestionowała korzystnej dla siebie decyzji wydanej przez organ administracji państwowej w pierwszej instancji, lecz dopiero wtedy gdy organ w II instancji zmienił korzystną dla niej decyzję, to wówczas zdecydowała się wnieść skargę do NSA²¹⁰⁶.

W sprawie wydawania decyzji administracyjnych NSA zwracał uwagę na właściwie zawarcie w niej uzasadnienia prawnego, faktycznego oraz znaczenie wyjaśnienie stanu faktycznego przez organ administracji. W wyroku z dnia 30 czerwca 1983 r. NSA wskazał, że artykuł 107 k.p.a. zalicza do części składowych decyzji administracyjnej m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, co implikuje fakt, że uzasadnienie stanowiło integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji²¹⁰⁷. W uzasadnieniu do tego wyroku wskazano także, że „decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji z powodu braku podstawy prawnej do jej wydania nie może w uzasadnieniu zawierać treści wskazującej, jakie powinno być przyszłe załatwienie sprawy przez organ niższego stopnia²¹⁰⁸. Kontynuacją zasady wyrażonej w tym orzeczeniu był wyrok z dnia 14 lipca 1983 r., w którym uznano, że organ administracji państwowej, który wydaje

²¹⁰¹ *Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 1986 r. IV SA 63/86 z glosą S. Biernata*, OSPiKA 1987, z. 1, s. 45.

²¹⁰² *Ibidem*.

²¹⁰³ *Ibidem*, s. 46.

²¹⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 27 maja 1988 r. IV SA 319/88, [W:] ONSA 1991, t. 2, s. 92.

²¹⁰⁵ *Ibidem*.

²¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 94.

²¹⁰⁷ Wyrok z dnia 30 czerwca 1983 r. I SA 178/83, ONSA 1986, t. 1, s. 295.

²¹⁰⁸ *Ibidem*.

decyzję administrację, musi zawrzeć szczegółowe ustalenia faktyczne w uzasadnieniu decyzji²¹⁰⁹.

W wyroku z dnia 21 stycznia 1986 r. NSA stwierdził, że „Postępowanie administracyjne, przeprowadzone przed wydaniem przez organ administracji państwowej decyzji, powinno między innymi zapewnić dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Obowiązek ten wynika w szczególności z art. 7 i 77 § 1 k.p.a.”²¹¹⁰ W wyroku z dnia 5 grudnia 1985 r. NSA uznał za zasadną skargę najemcy lokalu użytkowego na decyzję Dyrektora Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, biorąc pod uwagę zwłaszcza fakt, że organ wydający decyzję nie uwzględnił w całości materiału dowodowego i tym samym nie wyjaśnił kompleksowo stanu faktycznego sprawy²¹¹¹. Poza tym w wyroku NSA z dnia 10 lipca 1985 r. określono, że wymienienie przez organ administracji państwowej w uzasadnieniu decyzji tylko numerów artykułów (np. paragrafów, ustępów itp.) przepisów prawnych, które przyjęte zostały za jej podstawę, nie spełnia warunków uzasadnienia, o których mówił artykuł 107 § 3 k.p.a.²¹¹² Natomiast w wyroku z dnia 18 kwietnia 1984 r. NSA uznał, że zasada z ówczesnego art. 80 k.p.a. w myśl której organy administracji państwowej oceniają na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, odnosi się również do sytuacji, w której to występują rozbieżności w ocenach biegłych zaangażowanych w daną sprawę²¹¹³. I jeżeli organ administracji „uzasadnił przekonująco w decyzji”, dlaczego uwzględnił opinię jednego biegłego i odmówił uwzględnienia opinii innego biegłego, wtedy nie można skutecznie podważyć stanowiska organu, a zwłaszcza zarzucić, że dokonał rozstrzygnięcia na podstawie błędnego ustalenia stanu faktycznego i co za tym idzie, błędnej oceny tego stanu pod względem prawnym²¹¹⁴.

Za naruszenie norm postępowania administracyjnego NSA uznawał w swoim orzecznictwie właśnie np. nierozpatrzenie materiału dowodowego w sprawie przez organy administracji państwowej, co stanowiło naruszenie norm k.p.a. a zwłaszcza norm z art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.²¹¹⁵ W wyroku z dnia 11 lutego 1981 r. NSA odniósł się do kwestii zebrania i oceny materiału dowodowego w przypadku wydania przez organ administracji państwowej

²¹⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 1983 r. SA/Gd 248/83, ONSA 1986, t. 2, s. 92.

²¹¹⁰ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1986 II SA 2037/85, ONSA 1989, t. 1, s. 53.

²¹¹¹ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1985 r. I SA 732/85, ONSA 1989, t. 2, s. 34-36.

²¹¹² Wyrok NSA z dnia 10 lipca 1985 r. SA/Kr 579/85, ONSA 1989, t. 2, s. 78.

²¹¹³ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1984 r. III SA 113/84, ONSA 1987, t. 1, s. 255.

²¹¹⁴ Ibidem, s. 256.

²¹¹⁵ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1984 r. SA/Kr 1137/83, ONSA 1987, t. 1, s. 136.

decyzji na podstawie tzw. swobodnego uznania²¹¹⁶. W uzasadnieniu do tego wyroku NSA wskazało, że: „organ administracji, w przypadku gdy normodawca pozostawił przyznanie stronie uprawnienia jego uznaniu, zobowiązany jest ocenić zebrany materiał dowodowy w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie, a nie tylko niektórych z nich”²¹¹⁷.

Na początku swojej działalności NSA rozważył kwestię orzekania w sprawach skarg, złożonych na decyzje wydane na podstawie tzw. swobodnego uznania administracyjnego czy też w sprawach, w których występowały tzw. pojęcia nieostre. Małgorzata Mincer, oceniając kwestię możliwości kontroli decyzji wydanych na podstawie tzw. swobodnego uznania przez NSA, stwierdziła, że „zgodnie z art. 196 § 1 k.p.a. powinna ona sięgać tak daleko, jak daleko można oceniać decyzję według kryteriów wynikających z prawa. Nie powinna ona oceniać prawidłowości decyzji według pozaprawnych kryteriów celowości”²¹¹⁸. Według niej kontrola dokonywana przez NSA „winna więc ograniczać się do badania tych elementów, które można bezpośrednio wyprowadzić z prawa”²¹¹⁹.

Z kolei w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r. NSA uznał, że sąd administracyjny powinien kontrolować zgodność decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie swobodnego uznania z zasadami ogólnymi k.p.a., odnosząc się jednocześnie do interpretacji przepisów materialnego prawa administracyjnego²¹²⁰. W stanie faktycznym komentowanej sprawy obywatel zaskarżył do NSA decyzję administracyjną Głównego Urzędu Celnego, który odmówił mu obniżenia cła na importowany samochód, mimo, że w treści podstawy prawnej wydania decyzji znajdował się niedookreślony zwrot „może udzielić”²¹²¹. Wnioskowane obniżenie cła miało nastąpić w związku z inwalidztwem żony. Organ administracyjny odmówił jednak zastosowania obniżenia cła. W związku z tym NSA uznał, że w takim przypadku organ powinien kierować się zasadą z art. 7 k.p.a., która wskazuje, że organ dąży do załatwienia sprawy „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. W konsekwencji NSA stwierdził, że: „Wprawdzie powołany przepis nie stwarza wyraźnych kryteriów ocennych, jednakże nakazuje organowi administracji państwowej kierować się nie tylko interesem społecznym, ale i słusznym interesem strony. Obrona interesu indywidualnego i jej zakres sięgają do granic kolizji z interesem społecznym – jako wartością

²¹¹⁶ Wyrok NSA dnia 11 lutego 1981 r. SA 233/81, OSPiKA 1981, z. 11, s. 473-474.

²¹¹⁷ Ibidem, s. 473.

²¹¹⁸ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 152-153.

²¹¹⁹ Ibidem, s. 153.

²¹²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r. SA 820/81, OSPiKA 1982, z. 1-2, s. 50.

²¹²¹ Ibidem.

nadrzędną w państwie socjalistycznym. Zasada ta odnosi się nie tylko do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, ale również do stosowania norm prawa materialnego, na co wskazuje zwrot o >>załatwieniu sprawy<<, a więc do treści rozstrzygnięcia. Oznacza to, że jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy prawa materialnego uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie, ani nie przekracza to możliwości organu administracji w realizacji przyznanego potencjalnie uprawnienia, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony²¹²².

W wyroku z dnia 26 maja 1981 r. NSA odnosząc się do sprawy oceny pojęcia nieostrego „ważne względy”²¹²³ uznał, że: „Określenia takie, prawnie nie zdefiniowane, oznaczane też w teorii prawa mianem wyrażen nieostrych, ograniczają wymierność kontroli legalności decyzji wydanych na podstawie takich przepisów do rozważenia, czy ocena organu administracji państwowej nie nosi cech dowolności, czy nie przekroczyła granicy swobody interpretacji pojęć nieostrych na tle konkretnego stanu faktycznego”²¹²⁴.

Interesującym przykładem kontroli prawidłowości wydania decyzji administracyjnej, na podstawie swobodnego uznania przez organ administracji, był wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1984 r.²¹²⁵ W sprawie, w której został on wydany, skarżący zaskarżył decyzję administracyjną organu, na mocy której cofnięto mu uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej. Podstawą wydania decyzji był natomiast art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej²¹²⁶, który wskazywał, że cofnięcie uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej uzależnione jest od spełnienia dwóch, określonych w sposób nieostry, przesłanek: charakter popełnionego czynu przestępnego oraz osoba sprawcy czynu, muszą nasuwać uzasadnione wątpliwości co do rzetelnego i zgodnego z interesem społecznym wykonywania działalności gospodarczej. We wskazanej jednak sprawie, organy administracji wydając decyzję, za główny i wystarczający do odebrania uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej uznały sam fakt skazania, bez bliższego badania kontekstu, okoliczności i charakteru sprawy²¹²⁷. Sam fakt skazania

²¹²² Ibidem, s. 50-51.

²¹²³ Z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk, Dz.U. Nr 56, poz. 254.

²¹²⁴ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r. SA 974/81, OSPiKA 1982, z. 5-6, s. 137-138.

²¹²⁵ Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1984 r. II SA 675/84, ONSA 1987, t. 2, s. 91-93.

²¹²⁶ Dz.U. Nr 27, poz. 158.

²¹²⁷ Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1984 r. II SA 675/84, ONSA 1987, t. 2, s. 92. Skarżący argumentował, że jego wcześniejszy czyn przestępny, za co został ukarany zresztą grzywną, polegał na nabyciu znacznych ilości warzyw i owoców przed uzyskaniem zezwolenia na działalność handlową. Zrobił to jednak w dobrej wierze, gdyż miał gromadzić te artykuły po to, by po uzyskaniu stosownego zezwolenia móc bezzwłocznie rozpocząć

wystarczył organom do stwierdzenia, że osoba, która go popełniała nie jest w stanie wykonywać rzetelnie i zgodnie z interesem społecznym działalności gospodarczej w myśl ustawy z 1974 r. W tym kontekście, w uzasadnieniu do wyroku NSA wskazał, że: „W tej sytuacji decyzja o cofnięciu zezwolenia, wydana na podstawie tego przepisu, aczkolwiek mieszcząca się w granicach uznania administracyjnego, powinna zawierać uzasadnienie wykazujące związek między charakterem czynu przestępnego i osobowością sprawy a możliwością wymaganego sposobu dalszego prowadzenia działalności”²¹²⁸. Wyrok ten stanowi przykład w jaki sposób NSA chronił jednostkę w trudnych stanach faktycznych, kiedy organ administracji, realizując swoje kompetencje wynikające z wydania decyzji opartej na swobodnym uznaniu, nie badał bliżej i nie uzasadniał dokładnie przesłanek, na których oparł swoją decyzję.

NSA w swojej praktyce zajmował się również obowiązkiem uzasadnienia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie swobodnego uznania. W wyroku z dnia 19 grudnia 1984 r. NSA uznał, że decyzje takie nie są wyłączone spod obowiązku ich uzasadniania na zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że z przepisów zawartych w ustawach odrębnych, wydanych przed wejściem tego kodeksu w życie, wynikała taka możliwość wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo Państwa lub porządek publiczny²¹²⁹. Praktyka orzecznicza NSA co do pojęć niedookreślonych bywała też niekonsekwentna. W wyroku z dnia 13 marca 1985 r. NSA wskazał, że klauzulę generalną charakteryzującą pojęcia niedookreślone, a „pojęć niedookreślonych nie wolno interpretować rozszerzająco”²¹³⁰. W stanie faktycznym sprawy powód skarżył decyzję organów państwa, które powołując się m.in. na pojęcie „godzenia w interes Państwa” z ustawy z dnia 8 marca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, odmówiły jemu prowadzenia przedsiębiorstwa zagranicznego „na terenie PRL w zakresie wytwarzania wyrobów z trzciny, wikliny, trawy morskiej, słomy i rafii oraz na produkcję pończoch, szycie firanek i szycie rękawików”²¹³¹. Skarga powoda została uwzględniona przez NSA i decyzja organów administracji uchylona. W glosie to tego orzeczenia M. Mincer odniosła się krytycznie do ogólnego stwierdzenia NSA, że pojęć niedookreślonych nie można interpretować

działalność gospodarczą. Takiego działania w opinii skarżącego nie można było zakwalifikować jako nieuczciwość, która mogłaby dyskwalifikować kontynuowanie handlu, na podstawie otrzymanych już uprawnień.

²¹²⁸ Ibidem, s. 92-93.

²¹²⁹ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1984 r. III SA 872/84, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/17E495D188>, dostęp: 30.05. 2019 r.

²¹³⁰ Wyrok NSA z dnia 13 marca 1985 r. II SA 1931/84 z glosą Małgorzaty Mincer-Jaśkowskiej, OSPiKA, 1988, z. 2, s. 49.

²¹³¹ Ibidem.

rozszerzająco i wskazała, że Sąd ten w swojej praktyce w sposób rozmaity dokonywał interpretacji tego typu pojęć, „niektóre szeroko, inne wąsko”²¹³². Natomiast zgodziła się ona z tym, że pojęcia „ważny interes Państwa” nie można interpretować rozszerzająco w kontekście wskazanej wyżej ustawy i prowadzenia działalności gospodarczej przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, gdyż kwestie te wiążą się z udzielaniem zezwoleń²¹³³. W kontekście tego wyroku wskazać należy, że stanowi on jeden z przykładów w jaki sposób NSA bronił interesów osób, które na mocy regulacji PRL próbowały w latach 80. XX w. założyć i prowadzić działalność gospodarczą w tym państwie.

Orzecznictwo NSA doprecyzowywało i uzupełniało praktykę stosowania oraz rozumienia również innych norm k.p.a. Jedną z takich tendencji w orzeczeniach NSA w tym zakresie uznać można kwestię określenia właściwości jakich organów decyzje podlegają stosowaniu norm k.p.a. i czym tym samym mogą być one zaskarżane do NSA. W postanowieniu z dnia 18 kwietnia 1985 r. NSA zwrócił uwagę, że normy k.p.a. mają zastosowanie wyłącznie przed organami administracji państwowej, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych²¹³⁴. W tym konkretnym postanowieniu, NSA odrzuciło skargę na decyzję Rady Państwa odmawiającej zezwolenia na zmianę obywatelstwa, motywując to tym, że Rada Państwa jest w myśl Konstytucji PRL organem władzy państwowej (podobnie jak Sejm PRL), do którego nie stosowało się k.p.a.²¹³⁵ W swojej argumentacji NSA powołał się na „poglądy nauki prawa” „dotychczasowe orzecznictwo NSA”, nie rozwijając jednak tego wątku²¹³⁶. W wyroku z dnia 24 maja 1983 r. NSA stwierdził, że URM, a zwłaszcza jego jednostka organizacyjna, nie jest organem administracji państwowej, lecz jedynie aparatem Prezesa Rady Ministrów²¹³⁷.

W wyroku z dnia 24 maja 1983 r. NSA odniósł się do art. 108 k.p.a. i stwierdził, że organ administracji państwowej nie może nadać swojej decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli nie uzasadni takiego rozstrzygnięcia jedną z okoliczności wskazanych w tym artykule, których nie można interpretować rozszerzająco²¹³⁸. W wyroku z dnia 23 czerwca 1983 r. stwierdzono, że NSA jest właściwy do dokonania

²¹³² Ibidem, s. 50.

²¹³³ Ibidem.

²¹³⁴ Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r. III SA 404/85, ONSA 1988, t. 1, s. 105.

²¹³⁵ Ibidem.

²¹³⁶ Ibidem.

²¹³⁷ Wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r. I SA 1714/82, ONSA 1986, t. 1, s. 208.

²¹³⁸ Wyrok z dnia 24 maja 1983 r. I SA 20/83, ONSA 1986, t. 1, s. 216.

kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnych w sprawach „uprawień do wykonywania określonych czynności i zajęć” (art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a.), co implikowało prawo do kontroli decyzji administracyjnych uprawniających do wykonywania zawodu²¹³⁹. Tym samym NSA uznał się za właściwy do rozpatrywania skarg na decyzje w sprawach wpisu na listę radców prawnych²¹⁴⁰.

Z kolei w wyroku z dnia 30 marca 1983 r. NSA stwierdził, że zwrócenie się przez organ administracji państwowej do organu wyższego stopnia o interpretację prawa nie jest tożsame z rozstrzygnięciem tzw. zagadnienia wstępnego przez inny organ administracji, od czego zależy rozstrzygnięcie sprawy i nie może stanowić okoliczności uzasadniającej zawieszenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.²¹⁴¹

Sprawą charakteru prawnego odwołania w k.p.a. NSA zajął się w wyroku z dnia 22 stycznia 1988 r., w którym stwierdził, że „O tym, czy pismo wniesione przez stronę jest odwołaniem, decyduje nie nagłówek, lecz treść pisma”²¹⁴². W uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 grudnia 1985 r. NSA stwierdził, że według art. 138 § 1 k.p.a. organ odwoławczy nie może udzielać „odpowiedzi na odwołanie”, lecz powinien wydawać decyzję administracyjną²¹⁴³. Natomiast nie było sprzeczności w traktowaniu takiej „odpowiedzi” jako decyzji administracyjnej, jeżeli zawiera ona rozstrzygnięcie kształtujące indywidualną sytuację prawną strony²¹⁴⁴.

W wyroku z dnia 25 czerwca 1985 r. NSA wyjaśnił jak należy rozumieć pojęcie „okoliczność istotną dla sprawy” z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.²¹⁴⁵ W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że należy je rozumieć jako „taką okoliczność, która mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy”²¹⁴⁶. W wyroku z dnia 30 września 1985 r. NSA zaś zaznaczył, że „jeżeli po wydaniu wyroku przez Naczelnny Sąd Administracyjny (uprawomocnienie się decyzji) zostaną ujawnione istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, istniejące w czasie wydawania decyzji i jej kontroli przez NSA, a nieznanie zarówno organowi, który wydał decyzję, jak i sądowi, to zgodnie z zasadami ekonomii procesowej należy wznowić postępowanie administracyjne (...) bez potrzeby wznawiania

²¹³⁹ Wyrok z dnia 23 czerwca 1983 r. II SA 475/83, ONSA 1986, t. 1, s. 253.

²¹⁴⁰ Ibidem.

²¹⁴¹ Wyrok z dnia 30 marca 1983 r. I SA 1796/82, ONSA 1986, t. 1, s. 143

²¹⁴² Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1988 r. SA/Wr 815/81, ONSA 1991, t.1, s. 173.

²¹⁴³ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1985 r. III SA 1003/85, OSPiKA 1987, z. 7-8, s. 333.

²¹⁴⁴ Ibidem.

²¹⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1985 r. I SA 198/85, ONSA 1988, t. 1, s. 139.

²¹⁴⁶ Ibidem.

postępowania sądowego”²¹⁴⁷. Kontynuację tej linii było wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 1986 r. w uzasadnieniu to tego wyroku NSA napisał, że „dopuszczalne jest wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, co do której są administracyjny oddalił skargę, jeżeli po wyroku sądowym zostaną ujawnione lub zaistnieją przesłanki wznowieniowe, o których mowa w art. 145 § 1, 2, 5,7, 8 pkt k.p.a.”²¹⁴⁸

5.3 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

W swoich orzeczeniach NSA często powoływał się na normy Konstytucji PRL i wynikające z nich zasady konstytucyjne, a także dokonywał ich wykładni. W wyroku z dnia 20 maja 1986 r. przywołał on funkcjonującą w porządku prawnym PRL zasadę praworządności socjalistycznej i wprost zacytował art. 8 ust. 2 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „ściśle przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”²¹⁴⁹. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt²¹⁵⁰, stanowiący, że jeśli zachodzi realna obawa, że właściciel nie będzie zwierzęcia leczył, organ administracji może na czas tego leczenia powierzyć go innej osobie, jest wyjątkiem od zasady wolności dysponowania zwierzęciem przez jego właściciela, zaś jako wyjątek powinien być interpretowany ściśle. Podkreślił on więc zasadę, że nie można dokonać rozszerzającej wykładni norm prawnych jeśli te zakładają ograniczenie czyichś praw.

Do zagadnienia praworządności oraz kwestii ograniczania praw jednostki NSA odniósł się z kolei już w 1982 r. W wyroku z dnia 17 listopada 1982 r. stwierdził on, że: „W prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją PRL zasada ogólna, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Organ administracji zatem, wydając decyzję, nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa. Są to podstawowe zasady działania aparatu administracji państwowej w praworządnym państwie”²¹⁵¹. J. Świątkiewicz

²¹⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 30 września 1985 r. SA/Wr 358/85, OSPiKA 1987, z. 2, s. 52.

²¹⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 1986 r. SA/Wr 137/86, OSPiKA 1987, z. 4, s. 163.

²¹⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 20 maja 1986 r. II SA 672/86, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2862EFFD2F>, dostęp: 03.05. 2019 r.

²¹⁵⁰ Dz.U. Nr 42, poz. 417.

²¹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 r. II SA 1474/82, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0724CC413F>, dostęp: 03.05. 2019 r.

uznał, że była to jedna z ważniejszych zasad, która została wdrożona przez orzecznictwo NSA²¹⁵². Natomiast w wyroku z dnia 26 października 1984 r. NSA oparł się na konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa. Pierwsza teza do tego wyroku brzmiała: „Fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika jednak ona z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL i – jak każda zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa polskiego”²¹⁵³.

Interesującym z punktu widzenia oceny stopnia opresyjności systemu PRL, w związku z cenzurą, był wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1987 r.²¹⁵⁴, w którym dokonano wykładni pojęcia „szkodliwości” z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1975 r. – Prawo celne²¹⁵⁵ w kontekście wyrażonej w Konstytucji PRL zasady wolności słowa i druku oraz prawa do otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, które wynikało z ratyfikowanych przez Polskę w 1977 r. Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka. Zgodnie z art. 13 ust. 1 z 1975 r. Prawo celne, przywóz, wywóz lub przewóz utworów i przekazów informacji wyrażonych za pomocą druku, obrazu lub innych form służących do ich utrwalenia i przekazywania, o treści szkodliwej dla dobra i interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jest zakazany, z wyjątkiem wypadków określonych w przepisach szczególnych. Na tej właśnie podstawie Główny Urząd Ceł na mocy w decyzji z dnia 13 grudnia 1986 r. (podtrzymując część wcześniejszej decyzji Urzędu Celnego) orzekł przepadek przywiezionego przez obywatela PRL albumu pt. „La Puissance militaire soviétique”, gdyż uznał, że publikacja ta cechuje się wrogim stosunkiem do ustroju socjalistycznego, „ostrą wymową antyradziecką” oraz „oczernia Związek Radziecki”²¹⁵⁶. Wynikało z tego, że treści takie godziły w polską politykę zagraniczną i sojusze PRL. W uzasadnieniu wyroku NSA wyjaśnił jednak, że określenie „szkodliwość” z art. 13 ust. 1 ustawy prawo celne z 1975 r., „musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi dóbr przepisem tym chronionych. Przesłanką decyzji, na podstawie tego przepisu wydanej, jest oparte na racjonalnych podstawach ustalenie, że przywóz z zagranicy, wywóz lub przewóz przez polski obszar celny konkretnego utworu lub przekazu informacji może wywołać realne

²¹⁵² J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 27.

²¹⁵³ Wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r. II SA 1161/84, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B6D7B5569B>, dostęp: 19.09.2019 r.

²¹⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1987 r. III SA 344/87, ONSA 1990, t. 2, s. 100.

²¹⁵⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 56.

²¹⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1987 r. III SA 344/87, ONSA 1990, t. 2, s. 101.

zagrożenie dla dobra i interesów PRL”²¹⁵⁷. Według NSA, przywieziony album nie stwarzał takiego stopnia zagrożenia. W kontekście oceny stopnia zagrożenia NSA zwrócił uwagę, że należy je oceniać „na tle aktualnej sytuacji społecznej i politycznej”²¹⁵⁸. Dlatego stwierdzenie w decyzji Urzędu Celnego o „braku stabilizacji wewnętrznej” w państwie nie jest trafne, gdyż w warunkach 1987 r. w PRL panuje stabilność „przede wszystkim dzięki mądrej, dalekowzrocznej i konsekwentnie realizowanej polityce wewnętrznej władz Państwa, zmierzającej do rozwijania i umacniania socjalistycznej demokracji”²¹⁵⁹. W kontekście art. 13 ust. 1 z 1975 r. Prawo celne NSA wskazał również, że: „Jako przepis o charakterze wyjątkowym nie podlega on wykładni rozszerzającej, a występujące w nim określenia >>dobro i interes PRL<< są z natury rzeczy pojęciami nieostrymi /niedookreślonymi/. Jest więc nieodzowne, by przy każdym zastosowaniu tego przepisu wypełnić te pojęcia konkretną treścią, przez wskazanie, jakie fragmenty publikacji, jaki interes lub jakie dobro naruszają”²¹⁶⁰.

Istotnym orzeczeniem NSA w związku z zagadnieniem cenzury w PRL był wyrok tego Sądu z dnia 29 listopada 1988 r.²¹⁶¹ W przedmiotowej sprawie Okręgowy Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk w pierwszej instancji wydał zakaz publikacji maszynopisu pracy pt. „Polityka zagraniczna Kuby 1959-1975”. Decyzję taką utrzymał w mocy Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk, który zwrócił uwagę, że w publikacji znajdują się krytyczne opinie na temat relacji Kuby z ZSRR oraz innymi państwami socjalistycznymi. Publikacja maszynopisu potraktowana byłaby więc w tym przypadku przez sojuszników Polski (ZSRR i Kubę), jako ingerencja w stosunki między nimi, co naruszałoby również zasady polityki zagranicznej PRL²¹⁶². Organ ten powołał się na art. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk²¹⁶³, który wskazywał, że korzystając z wolności słowa i druku w publikacjach i widowiskach nie można „godzić w konstytucyjne zasady polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej sojusze”. NSA zwrócił w tym przypadku jednak uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o kontroli publikacji i widowisk z 1981 r. tzw. kontroli wstępnej nie podlegały publikacje naukowe i dydaktyczne szkół wyższych, placówek Polskiej Akademii Nauk, z wyjątkiem kontroli mającej na celu zapobieżenie ujawnieniu tajemnic państwowych albo tajemnic służbowych, dotyczących

²¹⁵⁷ Ibidem, s. 100.

²¹⁵⁸ Ibidem, s. 103.

²¹⁵⁹ Ibidem.

²¹⁶⁰ Ibidem.

²¹⁶¹ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 1988 r. II SA 1315/88, ONSA 1991, t. 2, s. 183.

²¹⁶² Ibidem, s. 185.

²¹⁶³ Dz.U. Nr 20, poz. 99.

obronności i Sił Zbrojnych²¹⁶⁴. Maszynopis, którego publikacji zakazano, powstał w ramach prac badawczych Instytutu Polskiej Akademii Nauk²¹⁶⁵. W związku z tym NSA zwrócił uwagę na to, że organ kontroli powinien na samym początku zwrócić uwagę na charakter publikacji, przy tym dodał, że „w żadnym demokratycznym kraju dzieło naukowe, powstałe w warunkach wolności myśli i słowa, nie może być identyfikowane ze stanowiskiem rządu lub innego organu reprezentującego państwo. Powyższa prawidłowość jest powszechnie znana i szanowana w demokratycznym świecie”²¹⁶⁶. NSA odwołał się również do zobowiązań prawnomiędzynarodowych, które przyjęła PRL w zakresie wolności słowa i druku. W uzasadnieniu do wyroku napisano, że „W licznych międzynarodowych aktach prawnych i politycznych Polska zobowiązała się przestrzegać tych prawidłowości służących praktycznej realizacji wolności słowa i druku. Nieprzestrzeganie tych zobowiązań przez organy państwa mogłoby być właśnie uznane za godzenie w konstytucyjne zasady polityki zagranicznej PRL”²¹⁶⁷. W wyroku z dnia 24 lutego 1987 r. NSA po raz kolejny rozważał kwestię szkodliwości na gruncie ustawy Prawo celne, tym razem w kontekście wwozu do PRL czasopisma pornograficznego²¹⁶⁸. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że „czasopismo zawierające treści o charakterze pornograficznym jest przekazem informacji wyrażonym za pomocą druku i obrazu objętym zakazem przywozu, wwozu bądź przewozu wszelkiego rodzaju wydawnictw o treści szkodliwej dla dobra i interesów PRL określonym w art. 13 ust. 1 prawa celnego”²¹⁶⁹.

Z kolei w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 listopada 1988 r. NSA odniósł się do zasady konstytucyjnej ochrony własności osobistej²¹⁷⁰. Stwierdził w nim, że ze względu na istotę własności oraz jej ochronę, które zostały zapewnione m.in. przez art. 17²¹⁷¹ i art. 18 Konstytucji PRL²¹⁷² „kształtowanie planem miejscowym treści własności może być prawnie skuteczne, gdy plan został ustanowiony zgodnie z prawem i ściśle odpowiada jego wymaganiom”²¹⁷³. W tym kontekście NSA stwierdził, że prawa własności „nie można

²¹⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 1988 r. II SA 1315/88, ONSA 1991, t. 2, s. 187.

²¹⁶⁵ Ibidem.

²¹⁶⁶ Ibidem.

²¹⁶⁷ Ibidem, s. 188.

²¹⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 1987 r. III SA 1152/86, OSPiKA 1987, z. 10, s. 403.

²¹⁶⁹ Ibidem.

²¹⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1988 r. IV SA 540/88, ONSA 1991, t. 2, s. 182.

²¹⁷¹ Art. 17 Konstytucji PRL z 1952 r. brzmiał: „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników”.

²¹⁷² Art. 18 Konstytucji PRL z 1952 r. brzmiał: „Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli”.

²¹⁷³ Ibidem, s. 180-181.

ograniczyć wadliwym aktem normatywnym²¹⁷⁴. Ponadto uznał on, że „wszelka rozszerzająca wykładnia ustaleń planu na niekorzyść właścicieli nieruchomości przekreślałaby możliwość ochrony własności ustanowionej ustawami, w tym Konstytucją²¹⁷⁵.

W wyroku z dnia 26 czerwca 1987 r. NSA wskazał, że prawo do pracy, które zostało sformułowane w art. 68 Konstytucji PRL, „oznacza prawo do wykonywania każdej, wybranej przez obywatela pracy, jeżeli nie jest ona sprzeczna z powszechnie obowiązującym prawem²¹⁷⁶. W przedmiotowej sprawie, obywatel wniósł skargę w związku z odmową, w drodze decyzji udzielenia mu przez Dyrektora Wydziału Handlu Urzędu Wojewódzkiego (utrzymanej przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług), zgody na prowadzenie handlu detalicznego artykułami rolno-spożywczymi sposobem obwoźnym przy użyciu własnego samochodu²¹⁷⁷. Organy te utrzymywały m.in. że obywatel ten był z zawodu monterem kadłubów, a w województwie przez niego zamieszkanym zawód ten był deficytowy²¹⁷⁸. NSA uznał jednak skargę obywatela, stwierdzając w oparciu o powyższą zasadę konstytucyjną, że „racjonalność” zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 7 ust. 9 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej²¹⁷⁹, nie może być interpretowana jako „przypisanie” danej osoby do wyuczonego zawodu.

W innych orzeczeniach NSA, odnoszących się do zasady swobody kultu religijnego, często wskazywano na odpowiednie uregulowania Konstytucji PRL w tym zakresie. W wyroku z dnia 6 września 1983 r. stwierdzono, że zasada sformułowana w art. 82 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji PRL, która stanowiła, że Kościół i inne związki wyznaniowe mogą swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne miała oznaczać poszanowanie przez władze zasady, że „funkcje religijne Kościoła i innych związków wyznaniowych wynikają z ich prawa wewnętrznego (w Kościele rzymsko-katolickim- przede wszystkim z prawa kanonicznego), i – jeśli nie są sprzeczne z ustawami – ich wypełnianie nie może być ograniczone lub utrudnione²¹⁸⁰.

Ponadto, NSA w swoich orzeczeniach powoływał się m.in. na następujące normy i konstytucyjne zasady ustrojowe PRL:

²¹⁷⁴ Ibidem, s. 181.

²¹⁷⁵ Ibidem.

²¹⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1987 r. II SA 2122/86, ONSA 1989, t. 1, s. 215.

²¹⁷⁷ Ibidem, s. 216.

²¹⁷⁸ Ibidem.

²¹⁷⁹ Dz.U. Nr 27, poz. 158.

²¹⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r. I SA 270/83, ONSA 1986, t. 2, s. 159.

1) w wyroku z dnia 14 marca 1988 r. na zasadę z art. 62 Konstytucji PRL, która wskazywała, że sędziowie są niezawiśli i podlegają tylko ustawom, co według NSA oznaczało możliwość odmowy zastosowania przepisu aktu wykonawczego, jeżeli w ocenie sądu był on sprzeczny z ustawą²¹⁸¹;

2) w wyroku z dnia 22 stycznia 1985 r. na zasadę hierarchiczności prawa. Według tego wyroku NSA: „(...) hierarchiczna budowa praw oznacza, że akty prawne wyższego rzędu – z Konstytucją PRL jako ustawą zasadniczą na czele – muszą być respektowane przez akty niższego rzędu, a brak takiej zgodności powoduje ich nieważność²¹⁸²”;

3) w wyroku z dnia 12 marca 1986 r. odwołał się do art. 12 Konstytucji PRL, który ochronie środowiska nadać miał rangę konstytucyjnej zasady ustrojowej²¹⁸³;

4) w wyroku z dnia 11 października 1985 r. odwołał się do zasady otoczenia opieką indywidualnych, rodzinnych gospodarstw pracujących chłopów, która została wprowadzona do Konstytucji PRL w 1983 r. na mocy jej art. 15 pkt 3²¹⁸⁴;

5) w wyroku z dnia 21 maja 1984 r. odwołał się do art. 79 Konstytucji PRL, który miał wyrażać zasadę równości praw dzieci urodzonych poza małżeństwem i dzieci urodzonych w małżeństwie²¹⁸⁵;

6) w wyroku z dnia 28 października 1983 r. do konstytucyjnego prawa do składania skarg i wniosków z art. 86 Konstytucji PRL²¹⁸⁶;

7) w wyroku z dnia 23 marca 1983 r. na wyrażone w Konstytucji PRL prawo ochrony własności nieruchomości²¹⁸⁷; również w wyroku z dnia 12 grudnia 1988 r. NSA powołał się na art. 17 Konstytucji PRL i zawartą w nim zasadę ochrony własności indywidualnej, gdzie wskazał, że: „że we wszystkich przypadkach, gdy na podstawie obowiązujących ustaw

²¹⁸¹ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r. IV SA 1139/87, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/54A97002D3>, dostęp: 11.02.2020 r.

²¹⁸² Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1985 r. SA/Wr 647/84, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/12AC8B10C6>, dostęp: 11. 02. 2020 r.

²¹⁸³ Wyrok NSA z dnia 12 marca 1986 r. III SA 1398/85, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7BED2C0DB2>, dostęp: 1.05. 2019 r.

²¹⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 11 października 1985 r. SA/Wr 556/85, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/93BA45BDD4>, dostęp: 1.05. 2019 r.

²¹⁸⁵ Wyrok z dnia 21 maja 1984 r. III SA 182/84, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02151CD614>, dostęp: 2.05. 2019 r.

²¹⁸⁶ Wyrok z dnia 28 października 1983 r., CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4E8CC8306>, dostęp: 1.05. 2019 r.

²¹⁸⁷ Wyrok z dnia 23 marca 1983 r., CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C2EBA3A7CC>, dostęp: 20.09.2019 r.

dochodzi do ograniczeń indywidualnej własności ziemi, obowiązkiem organów orzekających o tych ograniczeniach jest minimalizowanie skutków tych ograniczeń”²¹⁸⁸.

5.4 Judykatura Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie klauzuli enumeracyjnej. Analiza wybranych orzeczeń

Największa liczba spraw rozpatrywanych przez NSA była związana ze skargami na decyzje z dziedziny mieszkaniowych i lokalowych. W „Informacji o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1983” wskazano, że taki stan rzeczy wynikał z „trudnej sytuacji mieszkaniowej”²¹⁸⁹. Skargi najczęściej wnoszono na decyzje o odmowie przydziału lokalu, cofnięcia przydziału lokalu z powodu faktycznego niezajmowania lokalu przez najemcę lub podnajmu całego lokalu bez wymaganej zgody organu, czy też odmowy wyrażenia zgody na dokonanie zamiany lokalu²¹⁹⁰. Co ważne, autorzy informacji zwracali uwagę na to, że skargi w sprawach dotyczących przydziału lokali „wynikały często nie z przyczyn dotyczących naruszenia prawa, a z potrzeby poprawy skrajnie trudnych warunków mieszkaniowych. Żądania stron w takich sprawach, jako dotyczące celowości, a nie legalności decyzji nie mogły być uwzględniane”²¹⁹¹.

Autorzy informacji zwrócili również uwagę na to, że ze względu na interes społeczny oraz „wyjątkową wrażliwość obywateli na sposób załatwiania spraw mieszkaniowych” NSA podkreślał konieczność prowadzenia postępowania administracyjnego w tych sprawach ze szczególną starannością²¹⁹². W praktyce NSA, znaczna liczba jego orzeczeń, odnosiła się do decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe²¹⁹³. Związane to było m.in. z art. 20 tej ustawy, według którego, w miejscowościach, w których miały występować trudności w zaspokajaniu potrzeb lokalowych w drodze umów najmu, mógł być wprowadzony najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. W związku z tymi sprawami NSA dokonywał niezwykle szczegółowych wykładni większości instytucji oraz konstrukcji prawnych zawartych w ustawie Prawo lokalowe. W wyroku NSA z dnia 21 listopada 1986 r.

²¹⁸⁸ Wyrok dnia 12 grudnia 1988 r., CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/78C8CF2CFB>, dostęp: 20.09.2019 r.

²¹⁸⁹ *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 1983*, Warszawa 1984, s. 11.

²¹⁹⁰ *Ibidem*, s. 11-12.

²¹⁹¹ *Ibidem*, s. 12.

²¹⁹² *Ibidem*.

²¹⁹³ Dz. U. Nr 14, poz. 84.

stwierdzono, że termin „lokal”, który został użyty w art. 36 ust. 4 ustawy Prawo lokalowe, odnosi się na równi do lokali mieszkalnych i lokali użytkowych, jak i do pomieszczeń zastępczych²¹⁹⁴. W wyroku NSA z dnia 11 maja 1988 r. wskazano, że sformułowanie z ustawy Prawo lokalowe mówiące o tym, że lokal zamienny powinien mieć nie gorsze wyposażenie techniczne niż lokal dotychczas zajmowany, nie dotyczyło wyłącznie kwestii technicznych, ale oznaczało to, że jeśli lokal dotychczas posiadał kuchnię to lokal zamienny też powinien ją posiadać²¹⁹⁵. Z kolei w wyroku z dnia 25 sierpnia 1988 r. NSA odniósł się do kwestii, jakie cechy powinno posiadać tzw. zastępcze pomieszczenie mieszkalne²¹⁹⁶. W orzeczeniu tym zwrócono uwagę, że zgodnie z ustawą Prawo lokalowe z 1974 r. pomieszczenie takie powinno zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę²¹⁹⁷. NSA orzekł w tej sprawie, że organy lokalowe, wydając decyzję na mocy, której przydzieliły lokal, który nie zapewniał 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę, w sposób rażąco naruszyły prawo materialne²¹⁹⁸. NSA odniósł się również do kwestii „rażącego lub uporczywego naruszania zasady (regulaminu) porządku domowego”²¹⁹⁹. W tym stanie faktycznym sprawy NSA stwierdził, że organ nie może cofnąć decyzji o przydzieleniu lokalu, nawet jeśli najemca zachowuje się naganie, w przypadku gdy nie ma ustalonych zasad porządku domowego lub regulaminu porządku domowego²²⁰⁰. Poza tym w ówczesnym stanie faktycznym i prawnym, NSA zwrócił uwagę, że najemca posiada jedynie możliwość wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego o rozwiązanie najmu i nakazanie opuszczenia lokalu²²⁰¹.

Interesującym przedmiotem praktyki orzeczniczej NSA było także rozpatrywanie skarg na decyzje administracyjne wydane na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatanów²²⁰². Wzrost tego rodzaju spraw był związany z rozwojem praw kombatanów i, co za tym idzie, zwiększoną liczbą wniosków o nadanie statusu kombatan²²⁰³. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, określała ona uprawnienia, które przysługiwały następującym kategoriom osób: uczestnikom walk o narodowe i społeczne wyzwolenie Ojczyzny, bojownikom o zachowanie polskości na ziemiach zagarniętych przez

²¹⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 1986 r. SA/WR 688/86, ONSA 1989, t. 2, s. 107.

²¹⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 11 maja 1988 r. I SA 1404/87, ONSA 1991, t.2, s. 89.

²¹⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1988 r. SA/P 309/88, ONSA 1991, t. 1, s. 105.

²¹⁹⁷ Ibidem, s. 107.

²¹⁹⁸ Ibidem, s. 108.

²¹⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 29 maja 1989 r. I SA 1278/88, ONSA 1991, t. 1, s. 266-268.

²²⁰⁰ Ibidem, s. 269-270.

²²⁰¹ Ibidem, s. 270.

²²⁰² Dz. U. Nr 16, poz. 122.

²²⁰³ A. Zieliński, *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9, s. 5.

zaborców, uczestnikom Wielkiej Socjalistycznej Rewolucji Październikowej, walk przeciwko siłom reakcji i ruchom faszystowskim, walk o niepodległość, żołnierzom koalicji antyfaszystowskiej, uczestnikom walk o utrwalenie władzy ludowej, uczestnikom ruchu oporu, osobom, które ze względów politycznych, narodowościowych lub rasowych były więzione w hitlerowskich obozach koncentracyjnych i więzieniach oraz osobom prowadzącym w okresie okupacji hitlerowskiej tajne nauczanie dzieci i młodzieży. O spełnianiu warunków ustawowych do uzyskania uprawnień przewidzianych w tej ustawie oraz ustalania okresów kombatanckich co do zasady orzekał ZBoWiD. Stąd też do NSA składane były skargi na decyzję Zarządu Głównego ZBoWiD w kontekście właściwej wykładni art. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r.

W wyroku NSA z dnia 22 stycznia 1987 r. Sąd ten uznał, że osoba, która ubiegała się o uprawnienia kombatanckie powinna wykazać w sposób niebudzący wątpliwości, że spełnia warunki konieczne do uznania jej za kombatanta²²⁰⁴. W wyroku NSA z dnia 23 lutego 1987 r., w zakresie postępowania dowodowego, wskazano, że dowodem przy ubieganiu się o stwierdzenie uprawnień kombatanckich z tytułu działalności w okresie drugiej wojny światowej w ruchu oporu, na obszarach innych państw, powinno być potwierdzenie (wydanie zaświadczenia) przez organy tych państw²²⁰⁵. Z drugiej jednak strony NSA w wyroku z dnia 13 kwietnia 1987 r. zwracał uwagę na to, że organy ZBoWiD, które dokonują stwierdzenia uprawnień kombatanckich u danej osoby, powinny opierać decyzje na faktach „ustalonych w drodze stosownych dowodów”, np. akt śledztwa, akt sądowych²²⁰⁶.

Poza tym, w wyroku z dnia 22 stycznia 1987 r. NSA określił, że służba wojskowa w okresie po zakończeniu wojny nie może być uznana za „uczestnictwo w walkach o utrwalenie władzy ludowej”²²⁰⁷. W ocenie NSA przesłanki tej nie spełniała również służba wojskowa w Marynarce Wojennej po wojnie, która polegała na rozminowywaniu kraju, w tym morza²²⁰⁸. W wyroku z dnia 15 grudnia 1988 r. NSA orzekł, że sam fakt odbywania służby w organach spraw wewnętrznych w 1945 r. nie stanowił podstawy do uzyskania statusu kombatanta²²⁰⁹. Uprawnienia takie wynikać jednak musiały z „udokumentowanego bezpośredniego udziału przez określonego funkcjonariusza w konkretnych akcjach zbrojnych prowadzonych na

²²⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1987 r. II SA 1106/86, ONSA 1989, t. 1, s. 70.

²²⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 23 lutego 1987 r. II SA 1236/86, ONSA 1989, t. 1, s. 112.

²²⁰⁶ Wyrok z dnia 13 kwietnia 1987 r. II SA 1509/86, ONSA 1989, t. 1, s. 163.

²²⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1987 r. II SA 1106/86, ONSA 1989, t. 1, s. 70.

²²⁰⁸ Ibidem.

²²⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1988 II SA 388/88, ONSA 1991, t. 2, s. 211.

danym terenie przeciwko uzbrojonym ugrupowaniom przeciwników władzy ludowej²²¹⁰. Taki stan faktyczny mógł dopiero wpisać się w kryterium „uczestnika walk o utrwalenie władzy ludowej” i tym samym uzyskać uprawnienie kombatan²²¹¹. W wyroku z dnia 2 lutego 1987 r. NSA określił, że art. 1 ustawy z 1982 r. wyczerpująco określał wszelkie rodzaje działalności kombatanckiej, co oznaczać miało, że regulamin weryfikacyjny ZBoWiD regulować mógł jedynie kwestie proceduralne w zakresie weryfikacji spełnienia przesłanek ustawowych z tego artykułu ustawy²²¹². W związku z tym przewidzenie w takim regulaminie możliwości uznania działaczy Związku Patriotów Polskich, który organizował się na terytorium Związku Radzieckiego, za kombatan²²¹³ Natomiast w wyroku z dnia 19 grudnia 1985 r. NSA uznał, że: „Z historii ruchu oporu w czasie wojny 1939-1945 wynika, że w działalności tego ruchu uczestniczyły również dzieci, wobec czego sam wiek osoby ubiegającej się o przyznanie uprawnień kombatanckich nie może być przesłanką przemawiającą na jej niekorzyść. Podstawą rozstrzygnięcia może być jedynie ustalenie faktów”²²¹⁴.

W orzeczeniu NSA z dnia 6 lutego 1985 r. stwierdzono, że o tym, czy „obóz hitlerowski był obozem koncentracyjnym”, w rozumieniu ustawy z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatan²²¹⁵. W kontekście tej samej ustawy, NSA w wyroku z dnia 19 listopada 1985 r. stwierdził, że „służba po wyzwoleniu Polski w MO i SB, jak i członkowsko w ORMO, nie wystarczają do stwierdzenia uprawnień do świadczeń kombatanckich ze względu na uczestnictwo w walkach o utrwalenie władzy ludowej”²²¹⁶. NSA zwrócił uwagę, że uprawnionymi do świadczeń, na podstawie tej ustawy, były wyłącznie te osoby, „które po wyzwoleniu Polski brały osobisty, bezpośredni, rzeczywisty udział w walkach w obronie władzy ludowej z reakcyjnym podziemiem”²²¹⁷. W wyroku z dnia 6 sierpnia 1984 r. NSA, w związku z ustawą o szczególnych uprawnieniach kombatanckich z 1982 r., wskazał jaka jest

²²¹⁰ Ibidem.

²²¹¹ Ibidem, s. 212.

²²¹² Wyrok NSA z dnia 2 lutego 1987 r. II SA 1204/86, ONSA 1989, t. 1, s. 78-80.

²²¹³ Ibidem, s. 81.

²²¹⁴ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1985 r. II SA 1625/85, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/32D360AFF0>, dostęp: 30.01.2020 r.

²²¹⁵ Wyrok z dnia 6 lutego 1985 r. II SA 1789/84, ONSA 1988, t. 1, s. 37.

²²¹⁶ Wyrok z dnia 19 listopada 1985 r. II SA 1343/85, ONSA 1989, t. 2, s. 135-136.

²²¹⁷ Ibidem, s. 136.

rola preambuły, co do wykładni tej ustawy²²¹⁸. W uzasadnieniu do wyroku napisano, że: „dla wykładni przepisów aktu prawnego ważną rolę odgrywa preambuła zamieszczona w tym akcie. Preambuła nie jest normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, który wydał akt prawny zaopatrzone w preambułę, wyjaśnienie podstawowych motywów wydania danego aktu, które nie mogą pozostawać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w tym akcie”²²¹⁹.

W wyroku z dnia 20 lutego 1986 r. NSA stwierdził, że istnieje zasadnicza różnica „między uczestnikiem ruchu oporu a osobą działającą na rzecz ruchu oporu”²²²⁰. W tym drugim przypadku chodziło bowiem „o ceną, ale świadczoną dobrowolnie i doraźnie pomoc organizacjom ruchu oporu, która nie była wymuszana ani rozliczana według zasad dyscypliny obowiązującej żołnierzy ugrupowań konspiracyjnych”²²²¹. W wyroku tym NSA oddalił skargę na decyzję Zarządu Głównego ZBoWiD w przedmiocie odmowy stwierdzenia uprawnień kombatanckich²²²². Kolejnym wyrokiem, który dotyczył skargi na decyzję odmowną w zakresie stwierdzenia uprawnień kombatanckich był wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1986 r. W jego sentencji wskazano, że: „Sam fakt przyznania medalu za udział w wojnie obronnej 1939 r., przy jednoczesnym braku wiarygodnych dowodów potwierdzających ten udział, nie może stanowić podstawy do przyznania uprawnień kombatanckich”²²²³. Następnie w wyroku z dnia 11 lutego 1988 r. NSA uznał, że uczestników „wojny obronnej we wrześniu 1939 r.” należy uznać za uczestników „walk o niepodległość”, co w związku z tym implikuje konieczność przyznania im uprawnień kombatanckich²²²⁴. Wyrazem zmian politycznych i pewnej liberalizacji, w zakresie określania sytuacji kombatanatów, był wyrok NSA z dnia 27 lutego 1989 r.²²²⁵ W tezie do niego NSA stwierdził, że nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania uprawnień kombatanckich uczestnikowi ruchu oporu ucieczka z wojska dokonana w późniejszym okresie z powodu uzasadnionych obaw przed niesłusznym aresztowaniem i ewentualnym skazaniem na karę śmierci lub karę wieloletniego więzienia.

²²¹⁸ Wyrok z dnia 6 sierpnia 1984 r. II SA 735/84, ONSA 1989, t. 2, s. 35.

²²¹⁹ Ibidem.

²²²⁰ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 1986 II SA 2044/85, ONSA 1989, t. 1, s. 84.

²²²¹ Ibidem, s. 85.

²²²² Ibidem.

²²²³ Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1986 r. II SA 208/86, ONSA 1989, t. 1, s. 162-163.

²²²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1988 r. II SA 471/87, ONSA 1991, t. 1, s. 180.

²²²⁵ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 1989 r. II SA 864/88 CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FFF7D8D89A>, dostęp: 30.01.2020 r.

Kolejnymi interesującymi wyrokami NSA, które w istotny sposób wpływały na ochronę praw jednostek w rzeczywistości prawnej PRL, były orzeczenia z zakresu spraw oświaty i szkolnictwa wyższego. Należały one do kategorii spraw oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, kultury i sztuki oraz dóbr kultury i muzeów, jak również działalności artystycznej i rozrywkowej, które na mocy ustawy o NSA z 1980 r. podlegały zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że NSA w postanowieniu z dnia 21 października 1983 r. zwrócił uwagę, że katalog ten nie zawiera spraw nauki, więc sprawy z tego zakresu nie mogą być poddane kontroli tego sądu, co implikowało wówczas odmowę rozpatrzenia skargi na odmowę zatwierdzenia stopnia naukowego doktora habilitowanego. W wyroku z dnia 19 października 1984 r., odnoszącym się do pojęcia „pochodzenia społecznego” z ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, NSA wskazał, że: „Wyrażona w art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL zasad równości wobec prawa nie może być odrywana od swego ustrojowego i społecznego podłoża. Należy ją rozumieć jako zakaz dyskryminacji prawnej, a także jako zakaz nieuzasadnionego uprzywilejowania z tych powodów. Wsparcie dla takiej argumentacji zdaje się dostarczać przepis art. 81 ust. 2 Konstytucji PRL zabraniający jakiegokolwiek bezpośredniego lub pośredniego uprzywilejowania”²²²⁶. Tym samym, NSA, powołując się na wpisaną do Konstytucji PRL zasadę równości prawa naruszył funkcjonującą w PRL instytucję wspierającą młodzież pochodzenia robotniczego i chłopskiego w postępowaniach o przyjęcie na uczelnie wyższe. W związku z tym NSA uznał, że: „Rozwiązanie prawne przyznające punkty preferencyjne młodzieży robotniczej i chłopskiej nie może być zatem traktowane jako posunięcie dyskryminujące warstwę inteligentką i inne – pośrednie – grupy społeczne, lecz jako uzasadnione uprzywilejowanie wynikające z realnie istniejącej potrzeby wyrównywania szans w dostępie do wiedzy, a więc stworzenia warunków korzystania z >>równych praw<< w tej dziedzinie”²²²⁷. Na tak sformułowaną zasadę prawną NSA powoływał się również w pytaniu prawnym do SN z 1985 r.²²²⁸

W wyroku z dnia 24 lutego 1989 r. NSA stwierdził, że ani art. 72 Konstytucji PRL, ani przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania nie

²²²⁶ Wyrok NSA z dnia 19 października 1984 r. SA/Wr 585/84: CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0995D7EE3A>, dostęp: 1.05.2019 r.

²²²⁷ Ibidem.

²²²⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1985 r. III AZP 1/85, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D549BEE5C6>, dostęp: 20.12.2019 r.

zawierały zakazu prowadzenia za opłatą szkół przez osoby fizyczne²²²⁹. Druga zaś teza tego wyroku brzmiała, że obowiązek zapewnienia bezpłatnej nauki przez państwo polskie nie oznaczał zakazu otwierania szkół płatnych w ramach obowiązujących przepisów. W przypadku tego wyroku raczej nie ulega wątpliwości, że jego treść wiązała się z istniejącą wówczas sytuacją społeczno-polityczną, charakteryzującą się zamierzeniami liberalizacji systemu politycznego.

²²²⁹ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 1989 r. I SA 1104/88, CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BBEB2CA469>, dostęp: 1.05.2019 r.

Zakończenie

Przedstawiona w pracy geneza, ustroj i orzecznictwo NSA do 1989 r., zostały przedstawione głównie w kontekście funkcjonowania państwa polskiego po drugiej wojnie światowej. Od 1944 r. rozpoczęła się bowiem radykalna zmiana ustroju państwowego, biorąc pod uwagę zwłaszcza stosunki panujące w II RP. Zmiana ta, wynikająca z zajęcia ziem polskich i podporządkowania ówczesnego państwa polskiego ZSRR, polegała na recepcji radzieckiego modelu ustrojowego. W wielu jednak płaszczyznach recepcji nie udało się dokonać natychmiast, szczególnie w bezpośrednim okresie po wojnie. Dlatego też, mimo rozpoczętego procesu wprowadzania nowego ustroju, część reform i zmian dokonywano z zachowaniem formy narodowej oraz utrzymaniem lub reaktywacją niektórych instytucji Polski przedwojennej. Zdecydowało to, że z chwilą rozpoczęcia kształtowania się systemu prawnoustrojowego państwa polskiego po 1944 r., zagadnienie powołania sądownictwa administracyjnego stało się ważnym przedmiotem dyskusji w sferach administracyjnych i prawniczych. Te dwa występujące wspólnie zjawiska, a mianowicie zmiana ustroju w kierunku socjalistyczno-komunistycznym oraz próba zachowania i dostosowania wybranych instytucji prawnoustrojowych II RP do nowych warunków, spowodowały, że miała miejsce dyskusja dotycząca powołania sądownictwa administracyjnego. W związku z tym zastanawiano się czy zachować ciągłość historycznoustrojową w postaci istnienia i działalności przedwojennego sądownictwa administracyjnego, z przystosowaniem go do nowych warunków, czy też nie powoływać jego w nowym ustroju jako nieprzydatnego, a nawet szkodliwego. Zwłaszcza, że działania wojenne, a następnie okupacja Polski, spowodowały, że NTA przestał funkcjonować. Mimo poparcia zdecydowanej większości doktryny pierwszego poglądu, ówczesne władze w końcu nie zdecydowały się na powołanie sądownictwa administracyjnego²²³⁰, choć prowadziły w tym zakresie intensywne prace. Na podstawie przeanalizowanego w pracy materiału wydaje się, że na tę decyzję wpłynęły względy zarówno pragmatyczne, wynikające z przeprowadzanych reform ustrojowych, głównie społeczno-gospodarczych, jak i przyczyny ideologiczne. Bowiem w stopniowo wprowadzanym ustroju socjalistycznym, w wymiarze teoretycznym, nie było miejsca na konflikt między jednostką a państwem. Wynikało to z kolei z marksistowskiego założenia, że materialne gwarancje w sposób najpełniejszy zabezpieczą jednostce faktyczny i prawny status

²²³⁰ Np. protokół z konferencji w Biurze Prawnym Prezydium RM z dnia 24 listopada 1948 r. Zob. AAN, URM, sygn. 6/650, k. 6-11.

w państwie. Takie poglądy występowały w nauce prawa przede wszystkim do 1956 r. Warto przy tym zaznaczyć, że kwestia problemów o charakterze organizacyjno-kadrowym, podnoszona w okresie prób powołania NTA, nie była czynnikiem decydującym.

Jednak forsowanie przez powojenną naukę pierwszej koncepcji oznaczało przyjęcie założenia, że sądownictwo administracyjne, z pewnymi tradycjami wynikającymi z okresu zaborów, a zwłaszcza II RP, mogło funkcjonować w powojennym państwie polskim. Tym samym można przyjąć, że od tego okresu zaczyna kształtować się geneza sądownictwa administracyjnego w Polsce Ludowej, czyli tak naprawdę prapoczątki NSA. Problem ten, mimo, że niejako „zamrożony” przez określone decyzje polityczne o niepowołaniu po wojnie sądownictwa administracyjnego, powracał jednak zawsze, kiedy w wyniku różnych czynników (głównie kryzysów politycznych i związanych z nimi przesilen społeczno-gospodarczych), dyskusja o stanie PRL stawała się swobodniejsza. Konsekwencją opisanej wyżej zależności było zjawisko polegające na tym, że w okresach liberalizacji ustroju politycznego w PRL, w sposób intensywny odzywała dyskusja o konieczności powołania sądownictwa administracyjnego, czy też jak najczęściej pisano – rozszerzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W pierwszym okresie, obejmującym lata 1944-1948 dyskusja, zarówno w doktrynie jak i w ramach prac organów władzy państwowej, toczyła się w zakresie możliwości reaktywacji lub powołania NTA. W zależności od sytuacji, głównie jako samodzielnego organu sądowego lub też w ramach Sądu Najwyższego. Okres zaostrzania się kursu politycznego i stalinizacji Polski zatrzymał jednak wszelkie prace nad powołaniem sądownictwa administracyjnego. W wybranych pracach z dziedziny prawa administracyjnego wydanych w tym okresie, podkreślano nieprzydatność tej instytucji oraz o jej sprzeczności z nowym, bezklasowym ustrojem społecznym, w którym nie ma sprzeczności i konfliktowości między jednostkami, społeczeństwem a państwem. Ten stan zmienił się jednak po 1956 r. Rozpoczęły się wówczas intensywne prace w ramach środowiska prawniczego oraz w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. Przełomowe znaczenie miało wówczas sformułowanie oraz umocnienie koncepcji zakładającej, że sądownictwo administracyjne może funkcjonować w ustroju socjalistycznym i nie było z nim sprzeczne, mimo, że wywodzić się miało z tzw. antagonistycznej formacji państwowej – państwa burżuazyjnego. Emanuel Iserzon stwierdził wówczas na łamach „Palestry”, że: „Wytworzone w burżuazyjnym państwie prawnym (*Rechtsstaat*) zasady praworządności i ochrony podmiotowych praw >>publicznych<< odegrały wybitną rolę w walce przeciwko feudalnemu bezprawiu, w walce o ograniczenie

wyzysku człowieka. Na tym polega ich nieprzemijający postępowy charakter²²³¹. W dalszej części przekonywał on, że idea sądownictwa administracyjnego nie była sprzeczna z poglądami W.I. Lenina na kwestię zapewnienia praworządności w państwie²²³². I mimo, że w tym okresie nie udało się wprowadzić sądownictwa administracyjnego, po zakończeniu się tzw. polskiego października z racji uwarunkowań politycznych, temat sądownictwa administracyjnego nie stanowił tematyki zakazanej. W pracach teoretycznych z dziedziny prawa administracyjnego lub państwowego zwracano uwagę na znaczenie sądownictwa administracyjnego i jego potencjał dla zabezpieczenia efektywności i praworządności. Można więc zgodzić się z M. Wyrzykowskim, że mieliśmy niejako „cztery fale” dyskusji o sądownictwie administracyjnym do czasu powołania NSA, z tym, że od 1956 r., a zwłaszcza od 1971 r. dyskusja o sądownictwie administracyjnym w związku ze zmianami ustroju sądowego w PRL była prowadzona w zasadzie nieprzerwanie.

Ten fakt intensywności dyskusji sprawił, że z czasem wpłynę on na czynniki decyzyjne, które wyrażą w drugiej połowie lat 70. XX w. zgodę na rozpoczęcie prac sejmowych nad reformą k.p.a. oraz wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Podejmując się oceny decyzji o powołaniu sądownictwa administracyjnego w formie NSA w 1980 r., należy odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania, mianowicie czy:

1) sądownictwo administracyjne stanowiło koncesję ówczesnej władzy państwa polskiego na rzecz społeczeństwa;

2) traktować sądownictwo administracyjne również jako fakt ograniczonej, ale koniecznej liberalizacji systemu, co wynikało m.in. z międzynarodowych zobowiązań PRL w przypadku MPPOiP;

3) rozpatrywać powstanie NSA jako istotny element zapewniania w państwie praworządności, korzystny dla władz PRL, zwłaszcza z punktu widzenia efektywnego administrowania.

Uznać w tym przypadku należy, że na te trzy pytania należy odpowiedzieć twierdząco. Wszystkie bowiem wymienione w nich powody wpłynęły na decyzję o rozpoczęciu prac nad reformą kodeksu postępowania administracyjnego i, co za tym idzie, powołania NSA. Istotne

²²³¹ E. Iserzon, *Proces administracji i rola adwokata w tym procesie*, „Palestra” 1956, nr 2, s. 5.

²²³² *Ibidem*, s. 6-9.

znaczenie w tym zakresie miały tzw. wydarzenia z grudnia 1970 r. oraz z 1976 r. Na podstawie przeprowadzonych w pracy analiz można śmiało założyć, że znaczna część przedstawicieli ówczesnej władzy zdała sobie sprawę, że wydanie zgody na rozpoczęcie i kontynuację prac nad powołaniem sądowej kontroli administracji, spowodować może określone rozładowanie napięć społecznych. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych rozwiązywałaby bowiem spory między obywatelem a administracją, dyscyplinowała tę ostatnią, zwłaszcza terenową, i chroniła interesy tych pierwszych w elementarnych sprawach życia codziennego. Szczególnie w istotnych w warunkach okresowych kryzysów gospodarki centralnie sterowanej i opartej na reglamentacji towarów. Dlatego też powołanie NSA pełniło ważną rolę w kontekście coraz silniejszego napięcia między społeczeństwem a administracją. Wydanie takiej zgody czyniło również zadość przyjętym zobowiązaniom, a wynikającym z ratyfikacji MPPOiP. Wreszcie sądownictwo administracyjne stanowiłoby element wzmocnienia działań na rzecz realizacji zasady praworządności socjalistycznej. Liczba naruszeń prawa, a właściwie swojego rodzaju chaos prawny, który był spowodowany działaniami administracji na podstawie tzw. prawa powielaczowego, spowodował, że ówczesna administracja w praktyce paraliżowała działania państwa. Było to niekorzystne dla władz PRL, biorąc pod uwagę fakt, że administracja w ustroju socjalistycznym wciąż się rozrastała i kształtowała całość życia społeczno-gospodarczego, a także znaczną część politycznego oraz kulturalnego.

Uwzględniając wymienione wyżej czynniki w zakresie przyczyn zdecydowania się władz PRL na powołanie sądownictwa administracyjnego w postaci NSA, zwrócono w pracy uwagę, że poprzedzała je intensywność dyskusji środowisk prawniczych. I stwierdzić należy, że nie tylko intensywność, ale i zaangażowanie oraz zdecydowanie znacznej części nauki wpłynęło na powstanie NSA. Środowiska prawnicze w sposób bardzo aktywny, gdy były tylko ku temu sprzyjające warunki polityczne (w latach 1944-1948, 1956-1957 oraz 1971-1980), dążyły do powołania sądownictwa administracyjnego, które miało zapewnić określony stopień praworządności w państwie polskim. Bez tych postulatów, prac i swojego rodzaju nacisku, nie byłoby być może NSA przed 1989 r. Zaangażowanie nauki miało też swoje konsekwencje już po powołaniu NSA. Wyrażało się ono np. w ten sposób, że większość doktryny zaczęła krytykować przyjęte regulacje w zakresie enumeratywnej klauzuli kompetencyjnej tego Sądu, postulując jak najszersze objęcie kontrolą decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji państwowej. Poglądy i teorie, reprezentowane przez doktrynę znajdowały również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie

NSA. Jego analiza pozwala sformułować ogólne stwierdzenie, że NSA dążył do zapewnienia ochrony praw obywateli w ramach przyznanych kompetencji. Sąd ten dążył do tego, aby w istniejących warunkach przestrzegano obowiązującego prawa. W kontekście dążeń środowisk prawniczych do powołania w PRL sądownictwa administracyjnego nie można zapominać o roli Sylwestra Zawadzkiego. Stwierdzić trzeba, że jego wiedza, wizja rozwoju ustroju PRL, zdecydowanie, a zwłaszcza autorytet i pozycja w ówczesnym świecie polityczno-partyjnym sprawiły, że powołanie NSA, a także utrzymanie jego funkcjonowanie stało się możliwe. Był on w początkach lat 80. XX w., skomplikowanych jeśli chodzi o procesy społeczno-polityczne, prezesem NSA a następnie Ministrem Sprawiedliwości PRL, co z pewnością chroniło ten Sąd przed różnymi działaniami, które zmierzały do jego osłabienia.

Jak stwierdzono w pracy, od 1944 r. ustrój państwa polskiego był wzorowany na ustroju ZSRR. W związku z tym rozwiązania prawnoustrojowe oraz doktryna i nauka tego państwa były brane pod uwagę zazwyczaj w pierwszej kolejności, jeśli planowano powołać lub zmodyfikować określoną instytucję w systemie ustrojowym PRL. Tak było również w przypadku sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W samym ZSRR dyskusja o możliwości powołania sądownictwa administracyjnego zakończyła się w drugiej połowie lat 20. XX w. i tak naprawdę w sposób ograniczony odżyła dopiero na przełomie lat 60. i 70. XX w. Stąd też w czasie kształtowania się podstaw prawnoustrojowych Polski Ludowej w ZSRR nie istniała nawet żadna namiastka sądownictwa administracyjnego, co nie pozostało bez wpływu na ówczesne państwo polskie. Z drugiej jednak strony, w systemie prawa radzieckiego pojawiały się instytucje prawne w ramach, których jednostka mogła zaskarżyć określoną decyzję lub wnieść wniosek o sprawdzenie jej legalności. Chodzi przede wszystkim o instytucję i system skarg, który zaczął kształtować się od 1918 r., a od lat 60. XX. przeszedł ewolucję. Związane było to ze zmianami w radzieckim postępowaniu cywilnym, a szczególnie po przyjęciu nowej konstytucji w 1977 r, której art. 58 wskazywał, że działania osób urzędowych, dokonane z naruszeniem prawa (ustawy) oraz z przekroczeniem kompetencji, a które naruszały prawa obywateli, mogły być w ustanowionym przez ustawę porządku zaskarżane do sądu. Nie zwracano uwagi jednak na to, że te regulacje posiadały wymiar głównie teoretyczny, gdyż w praktyce nie stworzono określonego modelu zaskarżenia decyzji administracyjnych do sądu. Niemniej jednak, tendencje te posłużyły dla doktryny prawa PRL na sformułowanie tez według, których w ZSRR zaistniała sądowa kontrola administracji, co wpływało na pogląd i argumenty prawników oraz polityków, że takowa

powinna zostać powołana również w PRL²²³³. Kolejnym argumentem zwolenników wprowadzenia sądownictwa administracyjnego w PRL było powstanie mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych w innych państwach socjalistycznych, w tym w Jugosławii, Bułgarii oraz Rumunii²²³⁴.

Przyjmując styczniową ustawę o NSA z 1980 r. stworzono oryginalny model sądownictwa administracyjnego, oddzielony od sądownictwa powszechnego. Powołano bowiem NSA w Warszawie, który posiadał w skali całego państwa swoje ośrodki zamiejscowe. W ten sposób uniknięto niekonsekwencji wynikających z rozwiązań ustrojowych II RP, które polegały na braku realizacji norm konstytucyjnych o obowiązku powoływania niższych instancji sądownictwa administracyjnego. NSA był wprawdzie jednoinstancyjny, ale normy ustrojowe ustawy o NSA z 1980 r., w przeciwieństwie do przedwojennych norm ustrojowych NTA, zakładały możliwość tworzenia jego ośrodków zamiejscowych, które można było wyodrębniać pod względem terytorialnym lub przedmiotowym. Konstrukcja taka sprzyjała uniknięciu zahamowania postępowań przed NSA w wyniku nie radzenia sobie z napływem skarg. Oparcie z kolei kompetencji NSA na klauzuli enumeracyjnej, obejmującej 20 rodzajów spraw, stanowiło wyraz kompromisu i związanych z nimi obaw części aparatu administracyjnego przed nadmierną sędziowską ingerencją w jego pracę²²³⁵. Niemniej jednak, NSA wpływał na pozycję i ochronę jednostki w PRL w najważniejszych dla niej sprawach z płaszczyzny społeczno-gospodarczej. Ustrój NSA, w tym jego instytucjonalne powiązania z najważniejszymi organami władzy i administracji państwowej PRL, a mianowicie z Radą Państwa, Prezesem RM, Ministrem Sprawiedliwości oraz SN, sprawiły, że sąd ten stanowił element systemu jednolitej władzy państwowej. Nie miał więc samodzielnej pozycji ustrojowej, ale posiadał instrumenty do wpływania na niezgodne z prawem działania administracji państwowej.

Orzecznictwo NSA z chwilą rozpoczęcia działalności przez ten Sąd zaczęło odgrywać w obrocie prawnym PRL kilka ważnych funkcji, przede wszystkim:

1) zaczęło ono stanowić ważny instrument ochrony praw jednostki w jej kontaktach z organami administracji państwowej, jeśli chodziło o wydawanie decyzji administracyjnych, a także w przypadku beczynności organu w tym zakresie; dla przykładu można przywołać

²²³³ Zob. AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 12.

²²³⁴ Ibidem. Zob. Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970, nr 3, s. 137; J. Starościak, *Kontrola praworządności działania administracji*, PiP 1971, z. 11, s. 725.

²²³⁵ Zob. L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2, s. 7.

stwierdzenia z wyroku NSA z dnia 3 maja 1985 r.²²³⁶, w którego uzasadnieniu NSA uznał, że: „ (...) w wypadku gdy przepis szczególny przewiduje w określonych sytuacjach i warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela (...), niedopuszczalne jest stosowanie w drodze analogii tego przepisu do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone. W razie braku unormowań szczegółowych należy stosować przepisy ogólne”. W ocenie NSA „ograniczenie praw obywatela (...) może bowiem nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego przepisu aktu ustawowego lub aktu prawnego wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym i mieszczącego się w granicach zakreślonych w tym upoważnieniu”²²³⁷;

2) było ono narzędziem realnie oddziaływującym na działalność organów administracji państwowej, korygowało bowiem działalność organów administracji poprzez uchylanie wadliwych decyzji administracyjnych, a także poprzez wydawanie postanowień sygnalizacyjnych; o problemach w działalności organów administracji państwowych, rozpoznawanych w czasie rozpatrywania spraw, NSA informował poszczególne ministerstwa²²³⁸, a na fakt lekceważenia prawa oraz uprawnień strony NSA wielokrotnie zwracał uwagę wprost w swoich orzeczeniach. Np. w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 listopada 1988 r. NSA stwierdził, że w kontekście rozpatrywanej przez siebie sprawy nie może pominąć problemu „lekceważenia przez organy orzekające prawa oraz uprawnień strony”²²³⁹, w wyroku zaś z dnia 12 maja 1986 r. NSA sygnalizował wytyczne w zakresie prawidłowego stosowania prawa, przy czym stwierdził, że: „w dalszym ciągu organy orzekające przy załatwianiu sprawy nie czują się związane przepisami dotyczącymi sprawy”²²⁴⁰;

3) stało się ono narzędziem rozbudowy nauki prawa i postępowania administracyjnego. Transponowało ono również wiele instytucji z doktryny i teorii prawa administracyjnego do praktyki administracyjnej.

Ze współczesnej perspektywy, geneza NSA oraz jego działalność w latach 1980-1989 r., posiada istotne znaczenie poznawcze i praktyczne. W związku z tym stwierdzić należy, że

²²³⁶ Wyrok NSA z dnia 3 maja 1985 r. II SA 112/85, OSPiKA 1987, z. 3, s. 105.

²²³⁷ Ibidem, s. 107.

²²³⁸ Np. Fakt takiej działalności NSA opisywała sędzia Małgorzata Morełowska w czasie konferencji w siedzibie NSA w Warszawie w dniu 17 stycznia 1986 r. W tym przypadku chodziło o informowanie Ministerstwa Finansów o naruszeniach w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych. Zob. S. Mizera., *O sądowej kontroli decyzji w sprawach zobowiązań podatkowych*, „Palestra” 1986, nr 3, t. 30, s. 59.

²²³⁹ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1988 r. IV SA 540/88, ONSA Warszawa 1991, t. 2, s. 180.

²²⁴⁰ Ibidem.

powołując w 1980 r. NSA, wykorzystano oraz kontynuowano polskie tradycje sądownictwa administracyjnego. Uznano bowiem, że w polskim systemie ustrojowym powinien istnieć mechanizm, który zapewni pewne minimum ochrony praw jednostki w państwie. Tendencja ta stanowi dowód na dążenia znacznej części środowisk prawniczych PRL do zapewnienia praworządności w ramach istniejącego systemu ustrojowego. I sama już działalność NSA w postaci jego orzecznictwa potwierdza ten fakt. Orzecznictwo NSA udoskonaliło postępowanie administracyjne, a także przyczyniło się do stworzenia koncepcji i rozwiązań pod przyszłe prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przygotowanie oraz uchwalenia bazy normatywnej NSA, a także jego praktyka spowodowały, że przystępując w 1989 r. do budowy niezależnego demokratycznego państwa prawnego, w Polsce istniały instytucjonalne podstawy by te zamierzenia zrealizować. Dowodem tego jest ustawa o NSA z 1995 r.²²⁴¹, która w istotny sposób zmieniała ustrój polskiego sądownictwa administracyjnego, ale z drugiej strony wykorzystywała model przyjęty w 1980 r.

²²⁴¹ Dz. U. Nr 74, poz. 368.

Wykaz źródeł i literatury

Urzędowe Zbiory Norm Prawnych

- Dziennik Praw Królestwa Polskiego
- Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego
- Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dziennik Praw Wolnego Miasta Krakowa
- Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej
- Dziennik Ustaw
- Dziennik Ustaw Śląskich
- Държавен вестник
- Monitor Polski
- Sbírka zákonů Republiky Československé
- Собрание узаконений и распоряжений Временного Правительства 1917
- Zbiór ustaw pruskich (niem. Gesetz- Sammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten)

Materialy Ustawodawcze

- Sejm II RP. Druki, sprawozdania stenograficzne:

Sejm I Kadencji

- Sejm PRL. Druki, sprawozdania stenograficzne:

Sejm PRL VII Kadencji (1976-1980)

- Sejm RP. Druki, sprawozdania stenograficzne:

Sejm RP II Kadencja (1993-1997)

Materialy Archiwalne

- Archiwum Akt Nowych:

Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej

Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie

Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Komitet Centralny w Warszawie

Urząd Rady Ministrów

- Archiwum Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie
- Biblioteka Naczelnego Sądu Administracyjnego

- Biblioteka Sejmowa

Bibliografia

1. Абрамов С.Н., *В советском праве не может быть административного иска*, «Социалистическая законность» 1947, № 3.
2. Adamiak B., *Środki zaskarżenia decyzji administracyjnej służące obywatelowi*, OMT 1980, nr 6.
3. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
4. *Administracja cywilna Polskiego Państwa Podziemnego i jej funkcja w okresie powstania warszawskiego*, pod red. Jacka Czaputowicza, Warszawa 2011.
5. Ajnenkiel A., *Konstytucje Polskie*, Warszawa 1982.
6. Ajnenkiel A., *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001.
7. Alberski R., *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010.
8. Алехин А.П., *Закон СССР о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц*, «Вестник Московского университета. Право» 1988, №4.
9. Ambroziewicz P., *Jubilata walka o prawo. XX-lecie NSA*, „Gazeta Sądowa” 2000, nr 10
10. *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* Wydał Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
11. Anghene M., Stoica M., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w Socjalistycznej Republice Rumunii*, PiP 1982, z. 5-6.
12. Auscaler G., Suchecki W., *Po XX Zjeździe KPZR*, PiP 1956, z. 4.
13. Auscaler G., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, PiP 1956, z. 5-6.
14. Babiński L., *Trybunał Skarbowy Radomski (Organizacja. Postępowanie). Na podstawie ksiąg Trybunału z lat 1614-1658*, Radom 2013.
15. Baudouin de Courtenay Ś., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924.

16. Bafia J., *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, PiP 1976, z. 7.
17. Bafia J., *Nowa Konstytucja ZSRR*, [w:] *Prawo, praworządność, kultura prawna. Wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości PRL Prof. dr Jerzego Bafii*, Warszawa 1980.
18. Bafia J., *Praworządność*, Warszawa 1985.
19. Bafia J., *Ratyfikacja Paktów Praw Człowieka w PRL*, PiP 1977, z. 4.
20. Bafia J., *Rola Sądu Najwyższego w procesie stanowienia prawa, w kształtowaniu zasad współżycia społecznego oraz polityce karnej sądów*, PiP 1975, z. 4.
21. Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980.
22. Bałaban A., Dubel L., Leszczyński L., *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1978.
23. Bałtruszajtys G., *Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny*, CPH 1988, t. XL, z. 1.
24. Bałtruszajtys G., *Sądownictwo Komisji Skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764-1794)*, Warszawa 1977.
25. Bar L., *Refleksje legislacyjne (w związku z kodeksem postępowania administracyjnego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30- lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982.
26. Bar L., Stembrowicz J., *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, PiP 1957, z. 1.
27. Bar L., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, PiP 1973, z. 3.
28. Barcikowski W., *W kręgu prawa i polityki*, Katowice 1988.
29. Bardach J., *Statuty Wielkiego Księstwa Litewskiego - pomniki prawa doby odrodzenia*, „Kwartalnik Historyczny” 1974, t. 81, Nr 4.
30. Bartel W.M., *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa*, [w:], *Historia państwa i prawa Polski. Tom III od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981.
31. Bereza A., *Polityczne i prawne uwarunkowania uchwalenia ustawy o Sądzie Najwyższym w 1962 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, tom XIV, z. 1.
32. Bereza A., *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Warszawa 2012.

33. Bereza A., *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007-2017. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2017*, Warszawa 2017.
34. Bereza A., *Wpływ polskiego października '56 na organizację i funkcjonowanie Sądu Najwyższego (zarys problematyki)*, [w:] *Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee. Pod redakcją Jacka Przygockiego, Mariana J. Ptaka*, Wrocław 2004.
35. Berutowicz W., Mokry J., *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987.
36. Berutowicz W., *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa PRL*, PiP 1976, z. 1-2.
37. Berutowicz W., *Sąd Najwyższy a prawidłowość i jednolitość stosowania prawa*, NP 1983, nr 11-12.
38. Berutowicz W., *Ewolucja funkcji Sądu Najwyższego w Polsce Ludowej*, NP 1985, nr 5.
39. Bierut B., *O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.
40. Bierut B., *O Partii*, Warszawa 1952.
41. Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, Nr 3.
42. Biskupski K., *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968.
43. Bogomilski E., *Sądownictwo zintegrowane*, GP 1981, nr 13/14.
44. Bojasiński J., *Rządy Tymczasowe w Królestwie Polskim: maj-grudzień 1815*, Warszawa 1902.
45. Bojko Ł., *Kilka uwag o sądach tajnych stalinowskiej Polski*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem, pod redakcją M. Maciejewskiego i T. Schefflera” 2015, t. 37, nr 1.
46. Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014.
47. Боннер А. Т., *Буржуазная административная юстиция*, «Правоведение» 1969, № 1.
48. Боннер А.Т., Бахрах Д.Н., *Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования*, «Советское государство и право» 1975, № 8.
49. Borecki P., *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, PS 2007, nr 5.
50. Borecki P., *Tworzenie Konstytucji PRL*, CPH 2008, t. LX, z. 1.

51. Borkowski J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985, z. 9.
52. Borkowski J., *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednoczenia postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 10.
53. Borkowski J., *Prognozowanie a prawo administracyjne*, PiP 1974, z. 11.
54. Borkowski J., *W kierunku instytucji i wartości państwa prawa*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hauser, L. Nowacki, Warszawa 2005.
55. Borkowski J., *Zagadnienia doskonalenia administracji państwowej w świetle uchwały VII Zjazdu Partii*, PiP 1976, z. 1-2.
56. Borkowski J., *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, z. 1.
57. Boruń J., *PZPR- Październik 1956 r.*, [w:] *Październik '56*, Warszawa 1987.
58. Bosiacki A., *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne bolszewickiej Rosji 1917-1921*, Warszawa 2012.
59. Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico- Iuridica” 2009, t. VIII.
60. Bromer A., *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989.
61. Bromer A., *Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1983, nr 7-8.
62. Bujkowska O., *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. *Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971.
63. Burda A., *Demokracja i praworządność*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965.
64. Burda A., *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 8-9.
65. Burda A., *Obowiązywanie „Konstytucji marcowej” w Polsce Ludowej*, [w:] *Konstytucja marcowa 1921. Dokumenty naszej tradycji*, opracował A. Burda, Lublin 1983.

66. Burda A., *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, pod redakcją Andrzeja Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976.
67. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965.
68. Burda A., *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.
69. Burda A., *Praworzędność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
70. Burda A., *Przymrozki i odwilże. Wspomnienia z lat 1945-1957*, Lublin 1987.
71. Burda A., *Rozwój i rola polityczno-ustrojowa najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, pod. red. A. Burdy, Wrocław- Warszawa- Kraków- Gdańsk 1975.
72. Burda A., *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1969.
73. Buszyński M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 1.
74. Buzek J., *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami amerykańską i francuską*, Warszawa 1919.
75. Chajń L., *Administracja i sądownictwo w służbie praworzędności*, DPP 1946, nr 8.
76. Chajń L., *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.
77. Chajń L., *Kiedy Lublin był Warszawą*, Warszawa 1964.
78. Chmurski A., *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935.
79. Chmurski A., *Reforma administracji*, Warszawa 1926.
80. Chmurski A., *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934.
81. Chruszczow R., *Współdziałanie Prokuratury z komitetami kontroli społecznej*, PP 1979, nr 2.
82. Chwiałkowska J., *Sądowa kontrola administracji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1971, z. 12.
83. Cichoń P., *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006.
84. Cichoń P., *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013.

85. Chruściak R., *Prace parlamentarne nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (1979-2002)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005.
86. Czapski B., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, PP 1982, nr 3.
87. Czapski B., *Uwagi do kodeksu postępowania administracyjnego na tle praktyki*, PP 1982, t. 2.
88. Czarkowski A., *Socjologiczne aspekty kryzysu władzy*, RPEiS 1982, z. 2.
89. Czarny P., *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, PS 2007, z. 2.
90. Czerwiakowski J., *Podstawy zaskarżenia decyzji administracyjnych według k.p.a.*, „Palestra” 1980, z. 8-9.
91. Czeszejko-Sochacki Z., *Pozycja prawnoustrojowa Trybunału Konstytucyjnego PRL*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, red. K. Działocha, Kraków 1989.
92. Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986.
93. Чечот Д. М., *Административная юстиция (Теоретические проблемы)*, Ленинград 1970.
94. Czubiński L., *Aktualne zadania Prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności*, PP 1980, nr 11.
95. Dermendżijew I., *Udział sądów powszechnych w kontroli administracji w BRL*, PiP 1963, z. 8-9.
96. Чистяков О. И., *Конституция РСФСР 1918 года: учеб. Пособие*, Москва 2019.
97. Dalka S., *Możliwości stosowania zakazu reformationis in peius przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1985, z. 11-12.
98. Дамдинов Б. Д., Казарин В. Н., *Николай павлович Карадже-Искров: у истоков административно-правовых исследований в иркутском государственном университете*, «Сибирский юридический вестник» 2018, no. 4.
99. Darák P., *Administrative justice in Europe. Report for Hungary*, http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/hungary/hungary_en.pdf, dostęp: 15.01. 2019 r.
100. Dawidowicz W., *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL*, PiP 1980, z. 10.

101. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
102. Dawidowicz W., *Propozycje przebudowy systemu postępowania administracyjnego w k.p.a.*, PiP 1990, z. 2.
103. Dawidowicz W., *Rola kodyfikacji postępowania administracyjnego w zabezpieczeniu praworządności socjalistycznej*, PiP 1962, z. 1.
104. Dawidowicz W., *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4.
105. Dawidowicz W., *Współdziałanie rad narodowych z organami wymiaru sprawiedliwości*, DPP 1946, nr 1.
106. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
107. Dąbrowski D., *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej*, PiP 1961, z. 10.
108. Dąbrowski W.F., *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963.
109. Dermendżijew I., *Udział sądów powszechnych w kontroli administracji w BRL*, PiP 1963, z. 8-9.
110. Domagała M., *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986.
111. Domeracki L., *Czterdziestolecie wymiaru sprawiedliwości PRL*, NP 1985, nr 2.
112. Domeracki L., *Nadzór gwarantujący praworządność*, GP 1981, nr 20.
113. Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-1995*, Kraków 1997.
114. Dudek A., *PRL bez makijażu*, Kraków 2008.
115. Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004.
116. Duraczyński E., *Rząd Polski na uchodźctwie 1939-1945*, Warszawa 1993.
117. *Dyskusja*, [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 21-22 maja 1979 roku*, pod redakcją Ludwika Bara, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1980.
118. *Dyskusja redakcyjna. Kierunki legislacyjnych zamierzeń. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, GP 1979, nr 12.

119. Dziadzio D., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, T. XIV, z. 1.
120. Dziadzio A., *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867-1914). Władza – Obywatel – Prawo*, Kraków 2001.
121. Dziadzio A., *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, SzDPPiP 2008, t. XI.
122. Dziadzio A., *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki prawa (XIX/XX w.)*, SzDPiPP 2007, t. X.
123. Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, SP 1988, z. 4.
124. Działocha K., *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:], *Konstytucje Polski. Studia z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990.
125. Działocha K., *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
126. Działocha K., *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PiP 1986, z. 3.
127. Działocha K., *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947-1952*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
128. Działocha K., Trzcíński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
129. Eisler J., *„Polskie miesiące” czyli kryzys(y) w PRL*, Warszawa 2008.
130. Erlich S., *Praworządność, Sejm*, Warszawa 1956.
131. Estreicher S., *Wykłady z historii ustroju państwa i prawa na zachodzie Europy*, Kraków 2000.
132. Ehrlich S., *O potrzebie badań ustroju i prawa radzieckiego*, PiP 1947, z. 5-6.
133. Ehrlich S., *Zagadnienie praworządności*, PiP 1946, z. 9-10.
134. Fenichel Z., *Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944-1946*, DPP 1947, nr 1-2, s. 69.
135. Fiedorczyk P., *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945-1954. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002.
136. Figes O., *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891-1924*, Wrocław 2009.
137. Filipczak-Kocur A., *Litewski Trybunał Skarbowy (1591-1717)*, SDPiPP 2002, Tom 7.

138. Filipczak-Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty-konstytucje sejmowe- realizacja*, Warszawa 2007.
139. Filipiak Z., *Ograniczenia praw politycznych i cywilnych ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, Tom IV.
140. Filipowicz A., Gebethner S., *Koncepcje rzecznika praw obywatelskich w świetle dyskusji publicznych*, PiP 1987, z. 3.
141. Flasiński M., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, NP 1987, nr 10.
142. Gajdziński P., *Gomułka. Dyktatura ciemniaków*, Poznań 2017.
143. Garlicki L., *Czechosłowacja. Nowy ustrój sądów*, GSiP 1970, nr 13.
144. Garlicki L., *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989.
145. Garlicki L., *Ewolucja polskiego prawa państwowego w latach 1980-1982 (naczelne organy państwowe). Materiały dydaktyczne*, nr 3 , Warszawa 1983.
146. Garlicki L., *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, SP 1983, z. 2
147. Garlicki L., *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP 1987, z. 10.
148. Garlicki L., *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, PiP 1980, z. 1-2.
149. Garlicki L., *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977.
150. Garlicki L., *Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w państwach współczesnych (zagadnienia wybrane)*, SP 1982, z. 3-4.
151. Garlicki L., *Sądy i inne organy rozstrzygające (Na tle rozwiązań europejskich państw socjalistycznych)*, PiP 1977, z. 6.
152. Garlicki L., *Zasady ustroju sądów w PRL (na tle rozwiązań ustawy z 20 czerwca 1985 r.- Prawo o ustroju sądów powszechnych)*, NP 1987, nr 7-8.
153. Garlicki L., Rybicki M., *Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych (wybór przepisów z objaśnieniami)*, Warszawa 1976.
154. Gebethner S., *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989.

155. Gębala K., *Uznanie administracyjne w systemie prawa niemieckiego*, PiP 2011, z. 1.
156. Goclon J. A., *Polska na królu pruskim zdobyta. Ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządzącej w 1807 r.*, Wrocław 1999.
157. Головки И. И., *О праве граждан и прокурора на оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц в судебном порядке*, „Вестник Омской юридической академии” 2016, no. 3.
158. Gomułka W., *Pamiętniki. Tom I*, red. nauk. A. Werblan, Warszawa 1994.
159. Gościński K., *Problemy. W XX lecie Konstytucji PRL*, PiŻ 1972, nr 15.
160. Gotchold J., Ostapczuk B., *Prawnicy w administracji*, PiP 1973, z. 6.
161. Góra W., *Trudny start. Z dziejów Polski Ludowej 1944-1947*, Warszawa 1985, s. 32 i n.,
162. Góra W., Grünberg K., *Geneza i pierwsze lata Polski Ludowej: 1944-1949*, Warszawa 1985, s. 68 i n.
163. Górski G., *Wymiar sprawiedliwości na ziemiach polskich w latach 1939-1945*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999, s. 345- 356
164. Górski J., *Funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego skutki w opinii obywateli, którzy wnieśli skargę*, [w:] *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Praca zbiorowa pod red. M. Boruckiej-Arctowej*, Warszawa- Kraków 1990.
165. Górski H., *Prawnicy o KPA*, PiŻ 1977, nr 12.
166. Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
167. Granat M., *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006.
168. Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008.
169. Grodziski S., *Zabór austriacki 1773-1848*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981.

170. Grzbiela J., *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (Tekst, komentarz, orzecznictwo N.T.A i Trybunału Kompetencyjnego, ogólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne) według stanu z dnia 1 lutego 1938 r., z przedmową prof. J. S. Langroda*, Katowice 1938.
171. Grzybowski K., *Galicja*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV. Od uwłaszczenia do odbudowy państwa*, pod ogólną redakcją J. Bardacha, Warszawa 1982.
172. Grzybowski K., *Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Wrocław-Warszawa 1959.
173. Grzybowski K., *Ustrój Polski Współczesnej 1944-1948*, Kraków 1948.
174. Grzybowski K., *Ustrój Związku Radzieckiego*, Kraków 1947.
175. Gubiński A., *Trybunał Stanu*, PiP 1982, z. 5-6.
176. Gut D., *Model postępowania sądowoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2.
177. Gwiżdż A., *Główne kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego*, PiP 1971, z. 8-9.
178. Gwiżdż A., *Manifest Lipcowy i analogiczne akty proklamacyjne władzy ludowej*, PiP 1969, z. 7.
179. Gwiżdż A., *Trybunał Konstytucyjny*, PiP 1983, z. 12.
180. Halasz J., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych na Węgrzech w świetle prawa socjalistycznego*, PiP 1982, z. 9.
181. Halicz E., *Geneza Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1962.
182. Hauser R., *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988.
183. Hausner R., Świątkiewicz J., *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, pod. red. Romana Hausnera, J. Świątkiewicza, Warszawa 1995.
184. Herman A., *Od PKWN do własności. Restytucja mienia przejętego dekretem reformy rolnej*, Warszawa 2010.
185. Heylman A., *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, Warszawa 1861.
186. Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.

187. Hoffman K., *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska”, t. 7, 1830.
188. *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, by Andras Patyi (Editor), Adam Rixer (Editor), Passau 2014.
189. *Instytucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych. Teksty wybrane. Część IV. Sądowa kontrola administracji. Bułgaria, Rumunia, Węgry*, Warszawa 1971.
190. Iserzon E., *Fundamentum regnorum*, NP 1960, Nr 2.
191. Iserzon E., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege lata*, PiP 1958, nr 3.
192. Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, GA 1945, nr 1-3.
193. Iserzon E., *Proces administracji i rola adwokata w tym procesie*, „Palestra” 1956, nr 2.
194. Iserzon E., *Swobodne uznanie i swobodna ocena*, GA 1946.
195. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wzory i formularze*, Warszawa 1961.
196. Iserzon E., Starościak J., Dawidowicz W., *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
197. Ivancsics I., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych na Węgrzech*, PiP 1977, z. 2.
198. Izdebski H., *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1990.
199. Izdebski H., *Francuska Rada Stanu*, ZNSA 2005, rok I, nr 1.
200. Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
201. Izdebski H., *Litewskie projekty konstytucyjne z lat 1811-1812 i ich wpływ na konstytucję Królestwa Polskiego*, CPH 1972, z. 1.
202. Izdebski H., *Rada Administracyjna w Królestwie Polskim w latach 1815-1830*, Warszawa 1978.
203. Izdebski H., *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2.
204. Izdebski Z., *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, PiP 1957, z. 3.

205. Jabłoński H., *Kierunki zmian Konstytucji (Z przemówienia inauguracyjnego Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej dla przygotowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL, ogłoszonego dnia 7 I 1976)*, PiP 1976, z. 1-2.
206. Jabłoński H., *Nowelizacja Konstytucji PRL (Przemówienie prof. dr Henryka Jabłońskiego, Przewodniczącego Rady Państwa, ogłoszone na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 II 1976)*, PiP 1976, z. 3
207. Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, z. 5.
208. Jakubowski G., *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944-1950*, Warszawa 2002.
209. Jakubowski J., *Pakty Praw Człowieka a prawo międzynarodowe prywatne*, PiP 1977, z. 11.
210. Jampolskaja C.A., *Zasady administracji państwowej w ZSRR*, [w:] *Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR*, red. J. Starościak, Warszawa 1971.
211. Jankiewicz A., *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:], *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, pod. red. M. Sawickiej-Jezierczuk, Warszawa 2005.
212. Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, RPEiS 1996, z. 1.
213. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa-Poznań 1982.
214. Janowicz Z., *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, RPEiS 1970, z. 3.
215. Janowicz Z., *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 3.
216. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 11-12.
217. Jarosz Z., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Praca zbiorowa pod redakcją Leszka Garlickiego*, Warszawa 1989.
218. Jarosz Z., Popkowski W., *Sejm PRL VII Kadencji*, Warszawa 1980.
219. Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
220. Jaroszyński A., *Badania nad rozwojem socjalistycznej administracji w Polsce*, PiP 1979, z. 12.

221. Jaroszyński A., *Kierunki rozwoju administracji socjalistycznej*, PiP 1974, z. 3.
222. Jaroszyński A., *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7.
223. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
224. Jastrzębski R., *Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922-2017*, Warszawa 2019.
225. Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, PS 2010, z. 2.
226. Jastrzębski R., *100 – lecie Sądu Najwyższego- geneza, organizacja, działalność*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 2007-2017. Suplement do księgi jubileuszowej 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2017*, Warszawa 2017.
227. Jastrzębski R., *O stu latach Sądu Najwyższego (1917-2017)*, „Palestra” 2017, nr 4.
228. Jastrzębski R., *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, t. LXX, z. 1.
229. Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014.
230. Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny po II wojnie światowej. O projekcie dekretu z 1947*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, 3
231. Jaworska-Dembska B., *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 1.
232. Jaworski W.L., *Państwo praworządne*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
233. Jaworski W.L., *Sądownictwo administracyjne*, [W:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
234. Jaworski W.L., *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
235. Jaworski W.L., *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921.

236. Елистратов А.И., *Об утверждении законности в советском строительстве*, «Советское право» 1922 г., No 1.
237. Елистратов А.И., *Очерк административного права*, Москва 1922.
238. Jełowicki M., *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod. red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987.
239. Jełowicki M., *Próba diagnozy*, PiŻ 1972, nr 2.
240. Jendrośka J., *Kompetencje proceduralnoprawne a bezczynność organów administracyjnych*, PiP 1979, z. 5.
241. Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
242. Jendrośka J., *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4.
243. Jendrośka J., *Z problematyki kompetencji proceduralnoprawnych organów administracyjnych*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod. red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987.
244. Jędrzejewski S., *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, NP 1972, nr 4.
245. Jędrzejewski S., *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973.
246. Jędrzejewski S., *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972, z. 7.
247. Jęsierski W., *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, z. 1, nr 3.
248. Kabat A., *Konstytucja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 1998, z. 1.
249. Kaczor J., *Wspomnienia ludowego starosty*, Warszawa 1961.
250. Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 37
251. Kallas M., *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, PS 2007, Nr 5.
252. Kałkowski K., *Przyczynek do rozważań nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzeniem sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1977, nr 10.

253. Karadshe-Iskrow N., *Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917*, [in:] *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen 1936, Band 23/1936.
254. Kariew D.S., *Radziecki ustrój sądowy*, Warszawa 1954.
255. Kariew D.S., Gałkin B.A., *Demokratyczne podstawy organizacji i działalności sądu radzieckiego*, Warszawa 1951.
256. Kasznica S., *Nauka administracji. Część trzecia*, Poznań 1933.
257. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
258. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947
259. Kazalska O., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2019. Praca dostępna online: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/3466/Olga%20Kazalska.%20Funkcja%20sygnalizacyjna%20Trybuna%20Konstytucyjnego.pdf?sequence=1>, dostęp: 1.02.2020 r.
260. Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, pod. red. A. Lityńskiego, Katowice 1984.
261. Kaźmierczyk S., *Argumentacja*, PiŻ 1972, nr 9.
262. Keczekian S. F., *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960.
263. Kempisty H., *Ustrój Sądów. Ustawa o Sądzie Najwyższym, prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o ławnikach. Komentarz*, Warszawa 1966.
264. Kemp-Welch A., *Polska pod rządami komunistów 1944-1989*, Kraków 2008.
265. Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Warszawa 1990.
266. Kędzia Z., *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975.
267. Kędziński T., *Resort sprawiedliwości PWKN (w 35 rocznicę jego utworzenia)*, „Palestra” 1979, z. 11-12.
268. Klajnermann I., *Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1947.
269. Клейнман А.Ф., *Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой*, «Социалистическая законность» 1946, № 9.

270. Klimek J., „*Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej*”, GSiP 1972, nr 4.
271. Klimowiecki R., *Polskie prawo państwowe. Część II*, Warszawa 1955.
272. Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 4-6.
273. Kładoczny P., *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944-1956). Prawna analiza kategorii przestępstw przeciwko państwu*, Warszawa 2004.
274. Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji*, PiP 2010, z. 11., rok LXV.
275. Kmieciak Z., *Rady stanu we współczesnych systemach sądownictwa administracyjnego*, PiP 2010, z. 9, rok. LXV.
276. Kmieciak Z., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988.
277. Кобалевский В.Л., *Очерки советского административного права: Центральным методкомом Наркомпроса ВУЗов допущено в библиотеки в качестве учебного пособия*, Харьков 1924.
278. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. J. Borkowskiego. Stan prawny na dzień 15 kwietnia 1984, Warszawa 1985.
279. Kołomejczyk N., Koseski A., *Europejskie państwa socjalistyczne 1960-1975*, Warszawa 1984.
280. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
281. Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924.
282. *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, przełożył i wstępem opatrzył J. Ciemniowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975.
283. *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, tłum. Stanisław Gebethner, wstępem opatrzyli: W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
284. *Kontynuacja odnowy, umacnianie praworządności*, GP 1981, nr 13/14.
285. *Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej*, przełożył B. Dąbrowski, pod. red. i wstęp A. Gwiżdża, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975.
286. Kopera J., *Kilka uwag o kontroli administracji*, PiŻ 1956, Nr 9
287. Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1967.

288. Korobowicz A., *Wpływ czynników pozaprawnych na kształt reformy sądowej w Królestwie Polskim z lat 1875-1876*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2.
289. Korobowicz A., *Zmiany w ustroju sądownictwa najwyższego w Królestwie Polskim w latach 1815-1876*, CPH 1972, t. XXIV, z. 2.
290. Korotyński W., *Rady Stanu w Polsce*, „Sfinks” 1917.
291. Korzan K., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych i charakter postępowania przed NSA*, „Palestra” 1980, z. 11-12.
292. Korzeniewska-Lasota A., Lasota M., *Leona Chajna poglądy na wymiar sprawiedliwości*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, tom XV, Z. 2.
293. Kowalski J., *Tendencje rozwojowe form państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
294. Kowalski J., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977.
295. Kozioł R., *Reformy terenowego aparatu władzy i administracji: od likwidacji samorządu do prób jego odbudowy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 5” 2011.
296. Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944- 1950*, CPH 2011, t. LXIII, z. 1.
297. Krawczyk A., *Austria*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
298. Kremis J., *Przepis art. 418 KC a zagadnienie sądownictwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo LXXIV” 1979, nr 412.
299. Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1977.
300. Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
301. Krukowski S., *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
302. Krzekotowska K., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych (w świetle obrad ogólnopolskiej konferencji naukowej w Warszawie)*, NP 1981, z. 5.
303. Krzymowski M., *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu: (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, ZP 2013, 13/4.

304. Krzymkowski M., *Nadzwyczajne pełnomocnictwa dla Rady Ministrów w 1812 roku*, SzDPiPP 2011, t. XIV.
305. Kubiak-Kozłowska A., *Ewolucja i ustroj sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.
306. Kucharski T., *Granice niezawisłości*, GSiP 1970, nr 4.
307. Kufel W., Tyczka M., *Państwowy arbitraż gospodarczy*, Warszawa 1957.
308. Kulesza E., *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej w świetle zasad ustalających podstawy prawne decyzji administracyjnych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1983, nr 14.
309. Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. 38.
310. Kulesza W. T., *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, pod. red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998.
311. Kuisz J., *Charakter prawny porozumień sierpniowych 1980-1981*, Warszawa 2009.
312. Kuisz J., *O pojmowaniu praworządności w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1980-1981*, CPH, t. LX, z. 2.
313. Кулишер А.М., *Административный суд в России*, „Право” 25 июля 1917 г., № 29-30.
314. Kumoś Z.B., *Geneza satelickiego systemu władzy w Polsce 1941-1948*, Warszawa 2001.
315. Kuroń J., Żakowski J., *PRL dla początkujących*, Wrocław 1995.
316. Lang W., Delorme A., *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania (w związku z projektem wprowadzenia sądowej kontroli administracji)*, PiP 1957, Nr 4-5.
317. Langer T., *Formy państwa socjalistycznego. Studium z teorii państwa i prawa*, Poznań 1972.
318. Langrod J.S., *Kontrola administracji. Studja*, Kraków 1929.
319. Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936.
320. Langrod J.S., *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.
321. Langrod J.S., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 10-11.

322. Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
323. Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce*, [w:] RPEiS 1984, nr 4.
324. Leoński Z., *Nadzór prokuratorski wobec projektów reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, PiP 1957, Nr 7-8.
325. Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu administracyjnym w Czechosłowacji*, PiP 1962, z. 8-9.
326. Lewandowska-Malec I., *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944-1990)*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Plązie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod. red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 1999.
327. Lis-Staranowicz D., *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006.
328. Lityński A., *O sądach wojskowych dla osób cywilnych w Polsce (1946)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, nr 3.
329. Litwin J., *Czas przystąpić do realizacji*, PiŻ 1956, Nr 9.
330. Litwin J., *Problematyka sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia organizacji i procedury*, NP 1956, nr 10.
331. Lubiński K., *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, SP 1987, z. 4.
332. Łazarow K., *Uprawnienia sądu w świetle nowej bułgarskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1982, z. 1-2.
333. Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.
334. Łętowski J., *Austria*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1990.
335. Łętowski J., *Bułgaria. Sądowa kontrola administracji*, PiŻ 1966, nr 1.
336. Łętowski J., *Droga do sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30- lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982.

337. Łętowski J., *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974, z. 1.
338. Łętowski J., *Marksistowska koncepcja prawa administracji państwowej*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
339. Łętowski J., *Miejsce i zadania kontroli administracji w państwie socjalistycznym*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983.
340. Łętowski J., *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, SP 1981, z. 1-2.
341. Łętowski J., *O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 5.
342. Łętowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowa kontrola aktów administracyjnych w Bułgarii*, PiP 1970, z. 12.
343. Łętowski J., *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w działalności administracji państwowej*, Warszawa 1964.
344. Łętowski J., *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
345. Łopatka A., *Konstytucyjna regulacja Sądu Najwyższego*, SP 1989, z. 2-3.
346. Łopatka A., *Konstytucyjne uregulowania podstawowych praw i obowiązków obywateli PRL*, PiP 1976, z. 1-2.
347. Łopatka A., *Odrodzenie i rozwój państwa polskiego (1918-1944-1979)*, RPEiS 1980, z. 1.
348. Łopatka A., *Pojęcie praworządności*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, opracowanie zbiorowe pod red. A. Łopatki, Warszawa 1968.
349. Łopatka A., *Uniwersalne i szczególne cechy socjalistycznego systemu politycznego PRL*, PiP 1980, z. 7.
350. Łopatka A., *Wymiar sprawiedliwości w PRL*, [w:] *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod. red. T. Fuksa i A. Łopatki, Warszawa 1986.
351. Łukaszewa A. J., *Socjalistyczna świadomość prawna i praworządność*, Warszawa 1977.
352. Łysko M., *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, „Komunizm: system–ludzie–dokumentacja” 2013, z. 2.

353. Łysko M., *Polityczne uwarunkowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*, SzDPiPP 2014, t. 17.
354. Łysko M., *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950- 1967*, Białystok 2006.
355. Łysko M., *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950-1967*, CPH 2005, t. LVII, z. 2.
356. Łysko M., *Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3.
357. Łyszczak W., *Zarys jugosławińskiego systemu sądownictwa administracyjnego*, NP 1957, nr 12.
358. Machnienko A.Ch, *Nowe elementy w rozwoju ustroju państwowego ZSRR*, PiP 1971, z. 11.
359. Machnienko A., *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskich krajów socjalistycznych*, Warszawa 1967.
360. Machnikowska A., *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944-1950*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 2, t. 11.
361. Machnikowska A., *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, nr 3.
362. Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010.
363. Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008.
364. Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
365. Maciejewski T., *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008.
366. Maciejewski T., *Ustrój sądowy Prus, II Rzeszy i Republiki Weimarskiej (1815-1871 i 1918-1933)*, „Studia Iuridica Lublinensia. Od prawa przeszłego do współczesnego: księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Witkowskiemu” 2016, Vol. 25, nr 3.
367. Makarzec P., *Geneza sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce-wnioski de lege lata i de lege ferenda*, red. nauk. Jarosław Czerw, Agnieszka Żywicka, Lublin 2014.

368. Maksimiuk D., *Rozliczanie stalinizmu na fali „odwilży” 1956 r. Dokumenty archiwalne dotyczące odpowiedzialności sędziów i prokuratorów wojskowych z łamanie praworządności w latach 1948-1954*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2010, tom IX, pod. red. A. Lityńskiego i P. Fiedorczyka.
369. Malec D., *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod. red. P. Sarneckiego, Warszawa 2006.
370. Malec D., *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918-2002. Uwagi historyka prawa*, „Krakowskie studia z historii państwa i prawa”, pod redakcją Wacława Uruszczaka i Doroty Malec, Kraków 2004.
371. Malec D., *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999.
372. Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.
373. Malec D., *Niezawisłość sędziowska w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korbowiczowi*, pod. red. W. Witkowskiego, Lublin 2008.
374. Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
375. *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919-1947-1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
376. Małajny R.M., *Systematyka polskich organów państwowych i ich charakter prawny*, SP 1989, z. 1.
377. Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, PiP 1946, z. 1.
378. Mańk Z., *Naczelny Sąd Administracyjny w liczbach*, [w:] *15 lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Wrzesień 1995.
379. Mańk Z., *Nie formalność lecz rzeczywista potrzeba*, GSiP 1970, nr 14 (164).
380. Materniak-Pawłowska M., *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003.
381. Matynia Z., *W sprawie możliwości stosowania zakazu reformationis in peius przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (Polemika)*, PiP 1987, z. 1.

382. Mażewski L., *Dyskusja na temat reformy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1956-1957*, CPH 2010, t. LXII, z. 1
383. Mazur M., *Gdy „wszystko” oznacza „nic”*, PiŻ 1956, Nr 10.
384. Mąkosa M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza-Ustrój- Funkcjonowanie*, Radom 2014.
385. Melichar E., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich (Austria, Hiszpania, RFN, Stany Zjednoczone, Szwecja). Teksty i komentarze*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1986.
386. Michalska A., *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL a Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, opracowanie zbiorowe pod. red. A. Łopatki, Warszawa 1978.
387. Misztal Z., *U progu Polski Ludowej 1944-1945: udział wojska w tworzeniu administracji i odbudowie gospodarki narodowej*, Warszawa 1987.
388. Mieńszagin M., Wyszynska Z., *Radzieckie prawo karne*, Warszawa 1953.
389. Mincer M., *Zakres dopuszczalności kontroli decyzji administracyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1981, z. 5.
390. Mizera S., *O sądowej kontroli decyzji w sprawach zobowiązań podatkowych*, „Palestra” 1986, nr 3, t. 30.
391. Mizera S., *Z konferencji na temat roli kodeksu postępowania administracyjnego w doskonaleniu administracji państwowej*, „Palestra” 1986, nr 1, t. 30.
392. Mizerski E., *Pozycja organu przedstawicielskiego w ustawodawstwie Polski Ludowej*, Toruń 1962.
393. Modliński E., *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, PiP 1957, z. 7-8.
394. Modliński E., *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, z. 7.
395. Mogilnicki A., *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900.
396. Monkiewicz A., *Rady narodowe jako organy kontroli społecznej w pierwszych latach Polski Ludowej*, [w:] *Spółczeństwo a władza: ustrój, prawo, idee*, pod. red. Jacka Przygodzkiego i Mariana J. Ptaka, Wrocław 2010.
397. Morawski W., *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, z. 1.

398. Mordwiłko J., *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, PiP 1974, z. 1.
399. *Mój życiowy sukces: NSA. Rozmowa z prof. dr. hab. Sylwestrem Zawadzkiem, Pierwszym z Prezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980-1981)*, [w:] *XX lat Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2000.
400. Murzynowski A., *Uwagi na temat zasad organizacji i funkcjonowania sądów oraz Prokuratury PRL*, SP 1974, z. 3.
401. Murzynowski A., Rezler J., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1970. Ustawodawstwo, organizacja i działalność*, Warszawa 1972.
402. 0.
403. Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948.
404. M. Wyrzykowski: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych państwach socjalistycznych (rec. M. Jełowicki)*, PiP 1979, z. 1.
405. Nadolski J., *Problemy organizacji zarządzania na VIII Zjeździe PZPR*, OMT 1980, nr 4.
406. *Naukowcy i praktycy o stanie prawa przed IX Zjazdem PZPR. Sąd powszechny: silny i jednolity*, GP 1981, nr 1.
407. Niewiński K., *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016.
408. Niewiński K., *Wymiar sprawiedliwości w świetle obrad i postanowień IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR (14–20 lipca 1981 r.)*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2011, tom X.
409. Niezgódka-Medkova M., *Pozaustawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Warszawa 1985.
410. Niezgódka-Medkova M., *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA*, „Palestra” 1986, nr 1, t. 30.
411. Нижник Н.С., Дергилева С.Ю., *А.И. Елистратов: программа перехода от административного права к общей теории государственного управления*, „Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России” 2016, no. 1.
412. Нижник Н.С., Дергилева С.Ю., *Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова*, „Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России” 2014, no. 2.

413. Носов Е., *К вопросу о теории советской административной юстиции*, „Советское право” 1925, № 4.
414. Nowacki K., *Zagadnienia sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, NP 1979, nr 1.
415. Nowak K., *Ustrój państwowy Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Katowice 1971.
416. Nowakowski A., *Prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w Polsce: (szkic prawnoporównawczy)*, „Palestra” 1988, nr 3, t. 32.
417. Nowakowski A., *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1985, z. 4.
418. Nowakowski M., *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa, prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi*, red. St. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012.
419. Nowakowski M., *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016.
420. Nowakowski M., *Początki administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, [w:] *Spółczeństwo a władza: ustrój, prawo, idee*, pod. red. J. Przygodzkiego i Mariana J. Ptaka, Wrocław 2010.
421. Nowakowski A., *Uwagi o przedmiotowym zakresie jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Propozycje de lege ferenda*, RPEiS 1986, z. 1.
422. *Nowe konstytucje państw europejskich. Cz. II. Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej oraz przemówienie M. Rakosi’ego o projekcie konstytucji*, Warszawa 1950.
423. *Oceny i propozycje*, GSiP 1972 nr 3.
424. Ochendowski E., *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
425. Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919.
426. Ochimowski F., *Rada Stanu na Zachodzie Europy i w Rosyi*, „Sfinks” 1917.
427. Okolski A., *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867.
428. Okolski A., *Ustrój państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1888.

429. *Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce*, opracowanie zbiorowe pod red. A. Łopatki, Warszawa-Poznań 1968.
430. Orzechowski R., *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981.
431. Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005.
432. Paliwoda J., *Głos o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 5.
433. Paliwoda J., *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, NP 1960, nr 1.
434. Paliwoda J., *Rozgraniczenie zakresu działania organów administracyjnych i zakresu działania sądów w przebudowie ustroju rolnego*, SP 1964, z. 4.
435. Paliwoda J., *Skargi, zażalenia i wnioski*, PiŻ 1972, nr 17.
436. Papierkowski Z., *Sąd a administracja*, PiŻ 1972, nr 10.
437. Peretiakowicz A., *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Lutowa*, PiP 1947, z. 11.
438. Peretiakowicz A., *Państwo współczesne. Wiadomości ogólne. Ustrój polityczny Anglii- Stanów Zjedn.- Związku Radzieckiego- Polski*, Poznań 1946.
439. Persak K., „*Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej*” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, [w:] *PRL. Trwanie i zmiana*, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003.
440. Piątek W., *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Sądowa kontrola administracji. System prawa administracyjnego*, pod red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Tom X, Warszawa 2014.
441. Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.
442. Pietraszewski J., *Podstawy zaskarżenia, forma, treść i skutki prawne orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.
443. Piekarski M., *Postępowanie z rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia sądu administracyjnego*, NP 1981, nr 9.
444. Piekarski M., *Zażalenie i skarga na niezalutwienie sprawy administracyjnej*, PUG 1980, nr 7.
445. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
446. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, SP 1983, z. 2.

447. Pietrzak M., *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej*, CPH 1975, t. XXVII, z. 1.
448. Pietrzak M., *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, CPH 1981, t. XXXIII, z.1.
449. Piskotin M.I., *Rozwój demokratycznych podstaw radzieckiej administracji państwowej*, SP 1981.
450. Piszczek J., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w sprawach rolnych*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Z. 5-6. Studia Administracyjnoprawne. W 30- lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982.
451. Петухов Г.Е., *Административная юстиция в царской России*, „Правоведение” 1974, № 5.
452. Plundr O., *Zmiany w organizacji sądów i prokuratury w Czechosłowacji*, PiP 1972, z. 2.
453. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X-XVIII w.*, Kraków 1997.
454. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. II: Polska pod zaborami*, Kraków 2002.
455. Podemski S., *Szukając gwarancji*, GSiP 1971, nr 5.
456. Podgórecki A., *Tworzenie prawa*, PiP 1976, z. 12.
457. Pohl H., *Skargi i wnioski obywateli*, [w:] *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Warszawa-Kraków-Gdańsk 1981.
458. Polanska G., Ruskoł A., *Radzieckie prawo gruntowe*, Warszawa 1954.
459. Poleszak H., *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, NP 1984, nr 1.
460. *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym : teksty praw (co do prawa o Trybunale - tekst obowiązujący od 15.XI.1932 i tekst poprzedni), szczegółowe orzecznictwo Tryb. Admin. co do jego kompetencji i postępowania oraz postępowania administracyjnego, przepisy wykonawcze i związkowe, komentarz i skorowidz*, oprac. Mieczysław Baumgart i Henryk Habel, Warszawa 1933.

461. *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4-9 lipca 1953 r.*, Tom I, Warszawa 1954
462. Prażmowska A., *Władysław Gomułka*, Warszawa 2016.
463. *Projekt konstytucji Mieczysława Niedziałkowskiego*, [w:] *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentaryzmie*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996.
464. Przygodzki J., *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813-1815: Organizacja i działalność*, Wrocław 2002.
465. *Raport o stanie prawa pod ogólnym kierownictwem prof. dr S. Zawadzkiego*, Warszawa 1985.
466. Repel J., *Naczelne organy władzy państwowej de lege lata i de lege fundamentalis ferenda*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania pod redakcją Kazimierza Działochy. Acta Universitatis Wratislaviensis*, No 688, Prawo CXVI, Wrocław 1983.
467. Resich Z., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1981.
468. Resich Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973.
469. Resich Z., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1962.
470. Resich Z., *Polska w obronie praw człowieka*, Warszawa 1978.
471. Resich Z., *Pozycja Sądu Najwyższego w PRL*, NP 1969, nr 4.
472. Rafacz J., *Dawne prawo sądowe polskie w zarysie*, Warszawa 1936.
473. Rafacz J., *Dawny proces polski*, Warszawa 1925.
474. Rafacz J., *Trybunał Skarbowy Koronny*, Lwów 1924.
475. Riemniew W.I., *Leninowskie zasady praworządności w radzieckiej administracji państwowej*, [w:] *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego (zbór studiów)*, wstęp i redakcja J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980.
476. Remniew I.W., *Rozszerzenie zakresu kontroli sądowej na spory administracyjnoprawne w ZSRR*, PiP 1981, z. 7.
477. Roesler R. J., *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, Rok XVII.
478. Romanowska E., *Przekształcenia w powszechnym wymiarze sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1956*, CPH 2016, t. LXVIII, z. 2.

479. Rostworowski E., *Prawna geneza Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego*, Kraków 1915.
480. Rostworowski E., *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynek do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911.
481. Rot H., *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978.
482. Rozmaryn S., *Istota państwa*, Warszawa 1949.
483. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
484. Rozmaryn S., *O ogólnych zasadach kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12
485. Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4.
486. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12.
487. Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949.
488. Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
489. Rozmaryn S., *Projekt kodeksu postępowania administracyjnego w nowej postaci*, PiP 1960, z. 4-5.
490. Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, DPP 1947, nr 1.
491. Rumunia. *Nowa ustawa o ustroju sądów*, GSiP 1970, nr 9.
492. Рустамова С. М., *Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства*, „Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки” 2011, №4.
493. Rutkowski M., *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841. Struktura i działalność. Studium uzależnienia prawno-państwowego*, Białystok 2001.
494. Rybicki M., *Geneza i ewolucja Sądu Najwyższego w Polsce*, [w:] *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983.
495. Rybicki M., *Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego*, SP 1973, z. 35.
496. Rybicki M., *Podstawy socjalistycznej państwowości*, Warszawa 1970.
497. Rybicki M., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w PRL (Geneza, ewolucja, perspektywy)*, PiP 1980, z. 5.

498. Rybicki M., *Problematyka wymiaru sprawiedliwości w noweli konstytucyjnej*, PiP 1976, z. 5.
499. Rybicki M., *Problemy sądów i prokuratury w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.
500. Rybicki M., *Rady pojednawcze w Jugosławii (Ze studiów nad sądownictwem społecznym w krajach socjalistycznych)*, PiP 1973, z. 2.
501. Rybicki M., *Rozwój administracji stosunków gospodarczych w PRL. Zagadnienia prawne*, SP 1964, z. 5.
502. Rybicki M., *Zakres konstytucyjnej regulacji zagadnień wymiaru sprawiedliwości państw socjalistycznych*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław- Warszawa- Kraków 1969.
503. Rybicki M., *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, nr 4, s. 5.
504. Rybicki M., Kawalec W., *Administracja gospodarki terenowej*, Warszawa 1964.
505. Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
506. Rybicki Z., Skoczny T., *Funkcjonowanie administracji państwa socjalistycznego*, PiP 1972, z. 1.
507. Rykowski Z., Sokolewicz W., *Kontrola konstytucyjności prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, SP 1983, z. 2.
508. Rykowski Z., Sokolewicz W., *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983, z. 5.
509. Rykowski Z., Władyka W., *Polska próba Październik '56*, Kraków 1989.
510. Ryszka F., *W 35-tą rocznicę. Szkic do historii państwa i prawa w początkach Polski Ludowej*, PiP 1979, z. 7.
511. *Rzeczpospolita Krakowska 1815-1846. Wybór źródeł, wstęp i objaśnienia* J. Bieniarzówna, Wrocław 2004.
512. Rzepliński A., *Sądownictwo w PRL*, Warszawa 1990.
513. Sadłowski M. P., *Koncepcje postępowania sądownoadministracyjnego w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego Rosji*, SzDPiPP 2017, t. XX.
514. Sadowski C., *Rady narodowe a organy wymiaru sprawiedliwości*, GSiP 1970, nr 15.

515. Салищева Н.Г., *Административный процесс в СССР*, Москва 1964.
516. Салищева Н.Г., *Гражданин и административная юрисдикция в СССР*, Москва 1970.
517. Sarnecki P., *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 „Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego” w procesie utrwalania konstytucji marcowej*, [W:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
518. Sarnecki P., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, Rok XVII, 1984.
519. Sarnecki P., *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990
520. Sarnecki P., *Założenia konstytucji (uwagi de lege ferenda)*, PiP 1990, z. 7.
521. Sawczyn W., *Początki sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich* [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 10, Warszawa 2016.
522. Schaff L., *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950.
523. Селезнева Н. М., *Актуальные проблемы административной юстиции в России*, „Вестник Поволжского института управления” 2006, no. 11.
524. Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
525. Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976.
526. Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.
527. Sikora K., *Rola i znaczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w kształtowaniu się modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce-wnioski de lege lata i de lege ferenda*, red. nauk. Jarosław Czerw, Agnieszka Żywicka, Lublin 2014.
528. Składowski J., *Praworzędność warunkiem wiarygodności*, RN 1987, nr 10.
529. Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.

530. Służewski J., *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987.
531. Służewski J., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część druga*, red. nauk. J. Służewski, Warszawa 1985.
532. Służewski J., *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4.
533. Służewski J., *Zakres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego*, NP. 1980, nr 6.
534. Skarżyński Ł., *Dekret PKWN o reformie rolnej 1944 r. na przykładzie północnego Mazowsza – ziemia pułtуска*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, tom XV, Z. 1.
535. Skrzydło W., *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z perspektywy czterdziestolecia*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
536. Skrzydło W., *Przewodnia rola PZPR i jej wyraz w Konstytucji PRL*, PiP 1976, z. 4.
537. Skrzypek A., *Związek Radziecki wobec wydarzeń 1956 roku w Polsce*, [w:] *Październik 1956 roku. Początek erozji systemu. Praca zbiorowa pod. red. A. Jabłonowskiego, S. Stępi, Pułtusk 2007*.
538. Smoliński T., *Ustrój PRL. Skrypt dla studentów kierunku administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji*, Poznań 1979.
539. Smyczyński T., *Uwagi o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 11.
540. Smyk G., *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia” 2007, Vol. 62.
541. Sobolewski M., *Prawa i wolności obywatelskie i praktyka sądów przedwrześniowych*, „Kwartalnik Historyczny” 1954, nr 2.
542. Sobieralski K., *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „ZNSA” 2006, rok II, nr 1.
543. Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
544. Sobociński W., *Księstwo Warszawskie a Cesarstwo Francuskie: (Zależność faktyczna i prawno-międzynarodowa. Rezultaty przeobrażeń wewnętrznych)*, Warszawa 1965.

545. Sobociński W., Senkowska-Gluck M., *Księstwo Warszawskie*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981.
546. Sobotko P., *Emanuel Iserzon (1893-1985)-przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
547. Sokalska E., *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011.
548. Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978.
549. Sokolewicz W., *Kontrola konstytucyjności prawa w państwie socjalistycznym*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Witolda Zakrzewskiego*, red. K. Działocha, Kraków 1989.
550. Sokolewicz W., *Lenin o sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1971, nr 6.
551. Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska-demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, PiP 1990, z. 4.
552. Sommer J., *Obywatel i władza. Stare i nowe gwarancje praw i wolności obywatelskich w Polsce w latach osiemdziesiątych*, [w:] *System polityczny PRL po 13 grudnia 1981 roku (wybrane problemy)*, pod red. A. Antoszewskiego i J. Sommera, Wrocław-Kalisz 1989.
553. Sommer J., *Zagadnienie kontroli aktów normatywnych naczelných organów administracji państwowej w PRL przez sądy powszechne*, RPEiS 1963, z. 4.
554. Spasow B., *Działalność Rady Państwa Ludowej Republiki Bułgarii*, PiP 1977, z. 12.
555. Stalew Ż., *Sądownictwo administracyjne w Bułgarskiej Republice Ludowej*, PiP 1975, z. 5.
556. Stahl M., *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 9.
557. Starczewska A., *Komitety Kontroli Społecznej*, PP 1979, nr 1.
558. Starczewski E., *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
559. Starczewski H., *Kontrola prokuratorska w Bułgarskiej Republice Ludowej*, PiP 1962, z. 1962.
560. Starczewski, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.

561. Starczewski H., *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980, z. 7.
562. Starczewski H., *Sądownictwo administracyjne a prokuratura*, PiŻ 1972, nr 6.
563. Starczewski H., *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 200 k.p.a.)*, PP 1982, nr 7.
564. Starczewski H., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, PP 1980, nr 7.
565. Старилов Ю.Н., *Административная юстиция: проблемы теории*, [w:] *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства, под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старилова. Серия: Юбилей, конференции, форумы*, Воронеж 2013.
566. Старилов Ю.Н., *Административная юстиция в России*, „Lex Russica” 2016, no. 1.
567. Starościak J., *Kontrola praworządności działania administracji*, PiP 1971, z. 11.
568. Starościak J., *Kontrola sądowa zabezpieczenia praworządności działania administracji*, PiP 1957, z. 6.
569. Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973.
570. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
571. Starościak J., *Refleksje o rozwoju nauki prawa administracyjnego w ZSRR*, PiP 1967, z. 10.
572. Starościak J., *Sądy administracyjne w Jugosławii*, PiŻ 1957, nr 14.
573. Starościak J., *Spór z nieujawnionym oponentem*, PiŻ 1956, nr 13.
574. Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
575. Starościak J., *Uwagi o stosowaniu metody porównawczej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Iuridica. Aktualne problemy socjalistycznego zarządzania państwem. Wspólne badania polsko-radzieckie*, Warszawa 1974.
576. Starościak J., *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968.
577. Starościak J., *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego, pod red. L. Bara. Prace*

- ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971.
578. Starościak J., *Zagadnienia teorii prawa administracyjnego*, PiP 1971, z. 3-4.
579. Starościak J., *Założenia kodyfikacji postępowania administracyjnego w Czechosłowacji*, NP. 1956, nr 1.
580. Starościak J., *Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych*, PiP 1974, z. 8-9.
581. Starzyński S., *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921. Wydał Władysław Leopold Jaworski*, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
582. Stawarska-Rippel A., *O ścisłym przestrzeganiu praw w Rosji radzieckiej. Uwag kilka na marginesie uchwały VI Wszechrosyjskiego Nadzwyczajnego Zjazdu Rad*, „Miscellanea Historico- Iuridica” 2015, tom XIV, z. 2.
583. Stawarska-Rippel A., *Państwowy arbitraż w ZSRR*, „Miscellanea Historico- Iuridica” 2009, t. 8.
584. Stawarska- Rippel A., *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944-1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006.
585. Stefaniuk M., Szreniawski J., *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009.
586. Stembrowicz J., *Aparat państwowy w konstytucji*, SP 1986, z. 1-2.
587. Stembrowicz J., *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2.
588. Stembrowicz J., *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.
589. Stembrowicz J., *Uwagi o projektowanym udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, NP 1959, nr 7-8.
590. Stembrowicz J., *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1972, z. 5
591. Strzembosz A., *„Solidarność” o prawie i praworządności*, GP 1981, nr 15/16.
592. Studienikin S.S., Własow W.A., Jewtichijew I.I., *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953.

593. Suchocka H., *Konstytucyjne gwarancje praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1979.
594. Supiński W., *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933.
595. Surowiec J., *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie Krajowej Rady Narodowej (1944-1946)*, Wrocław 1982.
596. Sychowicz M., *Nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad Naczelnym Sądem Administracyjnym*, NP 1986, z. 7-8.
597. Sylwestrzak A., *Kilka uwag o realizacji praw obywatelskich w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 10.
598. Sypniewski T., *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947-1989)*, Toruń 2010.
599. Szafrąńska W., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
600. Szawłowski R., *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
601. Szczemielinow P., *Ustrój sądów Związku Radzieckiego*, „Palestra” 1961, t. 5, nr 3.
602. Szmyt A., *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, NP 1986, z. 2.
603. Szulc M., *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego w latach 1944-1947*, s. 38. Praca dostępna online: <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1681/2200-DR-PR-30809.pdf?sequence=1>, dostęp: 2.04. 2019 r.
604. Szerer M., *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, PiP 1947, z. 11.
605. Szreniawski J., *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003.
606. Szwarc W., *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS 1988”, vol. 35/4.

607. Szwarc W., *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875-1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2
608. Szymczak T., *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
609. Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983.
610. *Środki doskonalenia prawa administracyjnego. Uchwała IV Sekcji VIII Krajowego Zjazdu ZPP*, PiŻ 1972, nr 16.
611. Świątkiewicz J., *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990.
612. Świątkiewicz J., *Funkcja profilaktyczna sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Patologia Społeczna – Zapobieganie” 1976, t. 2.
613. Świątkiewicz J., *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1980, z. 6.
614. Świątkiewicz J., *Kierunki zamierzonej modernizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PP 1979, nr 5.
615. Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.
616. Świątkiewicz J., *O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1977, z. 6.
617. Świątkiewicz J., *O stanie i porządkowaniu prawa administracyjnego*, PiP 1973, z. 4.
618. Świątkiewicz J., *Projektowane zmiany w kpa*, GP 1979, nr 13.
619. Świątkiewicz J., *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.
620. Świątkiewicz J., *Przed zmianami w KPA*, PiŻ 1977, nr 19.
621. Świątkiewicz J., *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, PiP 1976, z. 8-9.
622. Świątkiewicz J., *Sądowa kontrola działalności administracji w ZSRR*, GP 1988, nr 3.
623. Świątkiewicz J., *Stabilność decyzji administracyjnej w znowelizowanym k.p.a.*, SP 1981, z. 1-2.

624. Świątkiewicz J., *Zagadnienia przestrzegania prawa w działalności organów administracji państwowej*, PiP 1979, z. 11.
625. Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984, z. 1.
626. Świątkowski H., *Prawo rolne*, Łódź-Warszawa 1962.
627. Świda- Łągiewska Z., *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, praca zbiorowa pod red. Z. Świdy- Łągiewskiej, Warszawa 1983.
628. Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne (materiały do ćwiczeń). Materiały szkoleniowe. Instytut Administracji i Zarządzania*, Warszawa 1987.
629. Tarnowska A., *O niezależności sądów i niezawisłości sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 1920-1939*, CPH 2006, z. 1.
630. Tarnowska A., *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875-1914)*, CPH 2015, t. LXVI, z. 2.
631. Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, SDPiPP 2006, nr 2.
632. Tarnowska A., *Spory doktryny wokół procesu konstytucjonalizacji praw podstawowych w Niemczech w II połowie XIX wieku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, t. 8, z. 2.
633. Tichomirow J.A., Piskotin M.J., Kazimirczuk W.P., *Aktualne zagadnienia administracji państwowej w ZSRR*, PiP 1971, z. 10.
634. Тимошенко И.В., *Генезис формирования нормативной модели административной юстиции в России*, „Вестник Таганрогского института управления и экономики” 2017, no. 2.
635. Topornin B.N., *O pojęciu i znaczeniu formy państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
636. Topornin B.N., *Podstawowe cechy Konstytucji ZSRR z 7 października 1977 r.*, PiP 1977, z. 11.
637. Turlejska M., *Zapis pierwszej dekady 1945-1954*, Warszawa 1972.
638. Turłukowski J., *Dziedziczenie ustawowe w prawie ukraińskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 2.

639. Dr. Trammer Jerzy, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Wydał Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Warszawa 2014).
640. *Trójgłos w sprawie sądowej kontroli administracji*, PiŻ 1972, nr 4.
641. Trzeciński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978.
642. Trzeciński J., *Konstytucyjne gwarancje jedności systemu prawa*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL. Pod redakcją Kazimierza Działochy*, Wrocław 1981.
643. *Trzeba skupić siły w punktach newralgicznych. Rozmowa z Prokuratorem Generalnym dr Lucjanem Czubińskim*, GSiP 1972, nr 15.
644. Уфимцева Т. М., *Судебное обжалование решений местного самоуправления, его органов и должностных лиц*, „Марийский юридический вестник” 2015, no. 2.
645. *Uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN w sprawie reformy ustroju organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziów w dniu 11 VI 1981*, PiP 1981, z. 6.
646. *Uchwała VIII Zjazdu ZPP*, PiŻ 1972, nr 12.
647. *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*, komentarz oprac. W. Binder, Warszawa 1926.
648. *Ustrój sądowy CSRS*, GSiP 1972, nr 18.
649. *В Институте права Академии наук СССР (Доклад Д.И. Полумордвинова)*, «Советское государство и право», № 5.
650. Walczak R., *Przewodnia rola partii a wymiar sprawiedliwości*, NP 1986, nr 3.
651. Walczak R., *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987.
652. Waligórski M., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 1952.
653. Wałkanow W., *Rada Państwa Ludowej Republiki Bułgarii w systemie organów państwowych*, PiP 1972, z. 7.
654. Warzocha E., *Podstawowe zagadnienia ustroju i postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.
655. Waszczyński J., *Ustrój organów ochrony prawnej (W zarysie)*, Łódź 1971.
656. Wendel A., *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4.

657. Werblan A., *Władysław Gomułka i jego epoka*, [w:] *Władysław Gomułka i jego epoka. Praca zbiorowa pod red. E. Salwa- Syzdek i T. Kaczmarka*, Warszawa 2005.
658. Wiącek M., *Zagadnienia obowiązywania konstytucji marcowej z 1921 roku w okresie Polski Ludowej*, [w:] *Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje*, pod red. P. Czernickiego, B. Opalińskiego, Warszawa 2014.
659. Wiązek P., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2014, nr 316/2.
660. Wieczorkiewicz P., Błażejowska J., *Przez Polskę Ludową na przelaj i na przekór*, Poznań 2011.
661. Wierzbicka E., *Postępowanie przed organami administracji gospodarczej w sprawach wynalazczości*, OMT 1980, nr 10.
662. Winczorek P., *XX-lecie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2006, z. 9.
663. Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.
664. Witkowski W., *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, PiP 1977, z. 7.
665. Witkowski, *Radu Stanu Republiki Włoskiej*, ZNSA 2005, rok I, nr 2-3.
666. Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984.
667. Wiśniewski L., *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywateli PRL na tle nowych konstytucji socjalistycznych*, PiP 1977, z. 12.
668. Własow W.A., *Zabezpieczenie praworządności socjalistycznej w radzieckiej administracji państwowej*, [w:] *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953.
669. Włodyka S., *Arbitraż gospodarczy*, Warszawa-Kraków 1970.
670. Włodyka, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965.
671. Włodyka S., *Granice konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967.
672. Włodyka S., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963.
673. Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
674. Wróblewski A.N., *Granice skargi a granice jej rozpoznania (Problemy stosowania art. 206 k.p.a.)*, PiP 1984, z. 1.

675. Wróblewski A.N. , *Obywatel. Administracja. Sąd administracyjny*, Warszawa 1985.
676. Wróblewski J., *Biurokracja a procesy decyzyjne*, SP 1981, z. 1-2.
677. Wrzyszc A., *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008.
678. Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego*, Kraków-Warszawa 1989.
679. Wójtowicz K. , *Konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości w PRL*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania pod redakcją Kazimierza Działochy. Acta Universitatis Wratislaviensis*, Wrocław 1983.
680. Wyrzykowski M., *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945-1970*, SP 1977, z. 3.
681. Wyrzykowski M., *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego w PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne. Tom 5. Regulacja organów ochrony prawnej w nowej konstytucji*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1989.
682. Wyrzykowski M., *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego na tle porównawczym*, SP 1981, z. 4.
683. Wyrzykowski W., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
684. Wyrzykowski W., *Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1980, z. 10.
685. Wyrzykowski M., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1990.
686. Wyrzykowski M., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław-Warszawa- Kraków- Gdańsk- Łódź 1983.
687. Wyrzykowski W., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod. red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej- Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, Wrocław- Warszawa- Kraków- Gdańsk 1978.
688. Wyrzykowski M., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978.
689. Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.

690. Wysokaj J., *Sądowa kontrola działalności organów administracji państwowej w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, PiP 1982, z. 3-4.
691. Vintu I., *Rola sądów powszechnych w dochodzeniu roszczeń spowodowanych bezprawnymi aktami administracyjnymi w Socjalistycznej Republice Rumunii*, PiP 1968, z. 2.
692. *Zadania w dziedzinie rozwoju socjalistycznej demokracji i kształtowania socjalistycznych postaw*, [w:] VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6-11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972.
693. Загряцков М.Д., *Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве)*, Москва 1924.
694. Zakrzewski W., *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, PiP 1971, z. 3-4.
695. Zakrzewski W., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, [w:] Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, pod red. A. Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975.
696. Zamkowski W., *Dyktatura, suwerenność, demokracja. Podstawowe, teoretyczne problemy struktury i funkcjonowania władzy państwowej w PRL*, Wrocław-Warszawa- Kraków-Gdańsk 1974.
697. Zamkowski W., *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961.
698. Zamkowski W., *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, RPEiS 1965, z. 2.
699. Zamkowski W., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej najwyższy organ zwierzchniej władzy narodu*, Warszawa 1956.
700. Zapalska S., *Problematyka mieszkań funkcyjnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1986, nr 10.
701. Zawadzka B., *Pożądanе kierunki ewolucji organów władzy państwowej*, PiP 1986, z. 2.
702. Zawadzki S., *Demokracja a forma państwa socjalistycznego*, [w:] *Forma państwa socjalistycznego*, pod red. A. Łopatki, Z. Rykowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
703. Zawadzki S., *Funkcja kontrolna Sejmu PRL*, RPEiS 1980, z. 1.
704. Zawadzki S., *Partia a aparat państwowy*, PiP 1971, z. 11.

705. Zawadzki S., *Pokłosie konsultacji społecznej i debaty poselskiej w sprawie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 2.
706. Zawadzki S., *Praworządność w stosunkach między obywatelem a administracją państwa socjalistycznego*, [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 21-22 maja 1979 roku*, pod redakcją Ludwika Bara, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1980.
707. Zawadzki S., *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod. red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989.
708. Zawadzki S., *Próba periodyzacji ustroju politycznego PRL w latach 1944-1947*, PiP 1974, z. 7.
709. Zawadzki S., *Przesłanki i kierunki rozwoju systemu rad narodowych*, ND 1971, nr 8.
710. Zawadzki S., *Przesłanki i kierunki zmian konstytucyjnych*, RN 1989, z. 7.
711. Zawadzki S., *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990.
712. Zawadzki S., *Rada Legislacyjna w latach 1984-1985 (Prace nad Raportem o stanie prawa)*, PiP 1986, z. 3.
713. Zawadzki S., *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955.
714. Zawadzki S., *Socjalistyczny charakter państwa i jego odzwierciedlenie w Konstytucji PRL*, PiP 1976, z. 1-2.
715. Zawadzki S., *Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 11.
716. Zawadzki S., *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, PiP 1988, z. 5.
717. Zawadzki S., *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, [w:] *Studia konstytucyjne. Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, pod. red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989.
718. Zawadzki S., Orzechowski R., *Przesłanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1979, z. 8-9.

719. Zawadzki S., Świątkiewicz J., *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1981, z. 6.
720. Zieliński A., *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9.
721. Zieliński A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Kodeks administracyjny po nowelizacji*, Warszawa 1980.
722. Zieliński A., *Reforma postępowania administracyjnego*, NP 1980, nr 5.
723. Zieliński A., *U źródeł koncepcji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1983, z. 6.
724. Zieliński A., *Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1984, nr 4.
725. Zieliński A., *Z perspektywy dziesięciolecia Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 1990, z. 9.
726. Ziemiński J., *Prokuratorska kontrola legalności aktów administracyjnych. Rozprawa habilitacyjna*, Lublin 1966.
727. Ziemiński J., *Zasada praworządności jako metoda realizacji funkcji państwa socjalistycznego*, RPEiS 1968, z. 2.
728. Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
729. Zwierzchowski E., *Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych (wykład na prawach rękopisu dla studentów I i II roku prawa studiów dziennych i zaocznych, I roku Studium Administracji)*, Katowice 1982.
730. Zwierzchowski E., *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944-1952*, Katowice 1981.
731. Zwierzykowski M., *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003.
732. *Z Wytycznych KC PZPR na VI Zjazd Partii*, PiP 1971, z. 10.
733. Żenczykowski T., *Dramatyczny rok 1945*, Wrocław 1990.
734. Żochowski K., *Zagadnienie praworządności na łamach „Prawa i Życia” w 1956 roku*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2014, t. XIII, z. 1.
735. Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985.
736. Żyznowski T., *Skarga na decyzje administracyjne w świetle przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, OMT 1980, nr 6.

Orzecznictwo

Naczelnego Sądu Administracyjnego: 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989 [zawarte: „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych”, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych-<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>]

Najwyższego Trybunału Administracyjnego: 1923, 1929, 1930, 1936, 1939 [zawarte: „Orzecznictwo Sądów Polskich”, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922 – 1929, w opracowaniu Tadeusza Sikorskiego*, Warszawa 1930, t. 1.]

Sądu Najwyższego: 1984, 1985 [zawarte: „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”]

Summary

Genesis, system and jurisprudence of the Supreme Administrative Court until 1989.

(abstract in English)

This work focuses on the genesis, system and jurisprudence of the Supreme Administrative Court (hereinafter: the SAC) until 1989, and is related to the following research topics:

- 1) reasons for not establishing an administrative judiciary in the Polish state immediately after the end of World War II;
- 2) why, at the turn of 1979/1980, the then authorities of the Polish People's Republic (hereinafter: the Polish People's Republic) agreed and committed themselves to the establishment of a single-instance administrative judiciary, i.e. the SAC;
- 3) the course of work on the establishment of the SAC;
- 4) the organizational nature and functioning of the SAC;
- 5) the role of the SAC in the legal system of the Polish People's Republic;
- 6) impact of the jurisprudence of the SAC on the scope of legal protection.

Contemporary literature on the topic has not yet discussed the aforementioned research problems in detail. Conversely, there is no absence of work created before 1989, as the issue of administrative judiciary, especially since the establishment of the SAC, has been one of the most discussed legal issues. However, at that time, due to censorship, a lack of access to archives, as well as the political and party involvement of many authors, the vast majority of the publications of that time do not present the full origin and significance of the administrative judiciary in the political system of the Polish People's Republic as seen today.

The paper consists of five chapters, not counting the introduction, the conclusion and the list of sources and references: Administrative Judiciary in Poland until 1939. (Chapter I), The Issue of Administrative Courts in Poland in the Years 1944-1980 (Chapter II), The Issue of Administrative Courts in the Soviet State and Other European Socialist Countries (Chapter III), The Supreme Administrative Court in the Years 1980-1989 (Chapter IV) and The Jurisprudence of the Supreme Administrative Court in the Years 1980-1989 (Chapter V).

The genesis of the administrative judiciary established in the Polish state at the beginning of the 1980s has been broadly described in the paper. As it covers the following period: from the

fall of the First Polish Republic and partitions; the Second Polish Republic, including the functioning of the Supreme Administrative Tribunal (hereinafter: the SAT); after World War II. The reason for the adoption of such a structure of the work is the presentation of mechanisms of judicial review of the administration since the period of the partitions, as they had a lasting impact on the functioning of judicial and administrative control in Poland. Such judiciary, before the outbreak of World War I, functioned in the Prussian and Austrian partition. In the Second Polish Republic, the activities of the judiciary were regulated by the Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921 and the Constitution of the Republic of Poland of 23 April 1935. This resulted in the establishment of the SAT that existed in the years 1922-1939. The experience and tradition of the SAT, in turn, influenced discussions about the administrative judiciary in the Polish state after 1944, especially when the SAC was established.

The first chapter of the paper concerns the issue of the administrative judiciary in the First Polish Republic until the fall of the Polish state in 1939. The next chapter of the work discusses the issues of the administrative judiciary in Poland from 1944 to 1980, i.e. from the time when the so-called People Power was formed, to the establishment of the SAC. First of all, this chapter focuses on the issue of judicial review over administrative decisions in the context of the then state (constitutional) law, followed by a detailed presentation of attempts to establish SAT in post-war conditions. The next part of the chapter examines the issue of the administrative judiciary in the Polish People's Republic after 1956. Therefore, the concepts of establishing a judicial review of administration in the context of the functioning of the administration in the socialist state were discussed. The last part of the chapter concerns the legislative work of the Sejm of the Polish People's Republic of the 7th term (1976-1980), which concerned the amendment of the Code of Administrative Procedure and the establishment of the SAC.

Chapter III is devoted to the issues of the administrative judiciary in the Soviet state and other European socialist countries. Its inclusion in the work resulted, *inter alia*, from the fact that after 1944, the Polish state system was modelled on that of the Soviet system. It should be noted that the various forms and mechanisms of judicial review of administrative decisions that existed in the USSR or other European socialist countries were an argument in favor of establishing administrative courts in the Polish People's Republic. Chapter IV concerns the structural organization of the SAC in the years 1980-1989. It discusses issues such as the SAC system, proceedings before the SAC, the political role of the SAC in relation to the main state

authorities of the Polish People's Republic, the role of the SAC in relation to the Constitutional Tribunal, the State Tribunal and the Commissioner for Human Rights. The last chapter is devoted to issues related to the jurisprudence of the SAC in 1980-1989. It contains a general description of the jurisprudence, together with the number of complaints filed with the SAC and an analysis of the jurisprudence in terms of its impact on the standards of administrative proceedings, administrative court proceedings, and the degree of the legal protection of Polish citizens.

The caesura of the subject matter dealt with in the work is defined by the year 1989. This is related to the assumption that with the beginning of the then political changes in the Polish state, also the concept and political role of the administrative judiciary has transformed. The SAC was established and functioned until 1989, i.e. under the conditions of the socialist state system, in which the courts were part of the concept of single state authority. As a result, the courts were subordinate to the supreme state authorities and political factors. After 1989, the SAC, and the administrative judiciary, changed its role, becoming a fundamental element in the existence and functioning of a democratic state of law. Therefore, the fate of the SAC after 1989 requires a separate study.