

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

mgr Michał Patryk Sadłowski

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

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: dr hab. Robert Jastrzębski, prof. UW

Recenzenci: dr hab. Anna Machnikowska, prof. UG

prof. dr hab. Dorota Malec

Warszawa, lipiec 2020

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest geneza, ustrój oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w latach 1980-1989 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 Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: PRL);
- 6) wpływ orzecznictwa NSA na zakres ochrony prawnej.

Głównymi celami rozprawy jest zbadanie, dlaczego i jakie czynniki zadecydowały o tym, że władze PRL, w istniejących warunkach państwa socjalistycznego, zdecydowały się na utworzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych w postaci NSA, dopiero na przełomie 1979 i 1980 r., oraz jaką rolę pełnił on w ówczesnym systemie ustrojowym. Kwestie te stanowią interesujący temat badawczy. Wynika to z kilku przyczyn.

Po pierwsze, instytucja sądowej kontroli decyzji administracyjnych powstała w warunkach tzw. państwa burżuazyjnego i stanowiła podstawowy element konstrukcyjny państwa prawnego. Z kolei w doktrynie prawnoustrojowej państw socjalistycznych twierdzono, że w tego typu państwach brak jest sprzeczności interesów, i, co za tym idzie, konfliktów między obywatelem a państwem. Poza tym, już w początkowej fazie wprowadzania ustroju socjalistycznego, usuwano instytucje właściwe dla tzw. burżuazyjnego państwa prawnego, jako blokujące rewolucyjne zmiany. Dlatego też, pod koniec lat 20. XX wieku dyskusja o sądownictwie administracyjnym, jako sprzeczna z podstawowymi zasadami komunizmu, nie była prowadzona w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) oraz w ówczesnym państwie polskim w okresie stalinowskim. Funkcjonowanie Polski Ludowej dowiodło jednak, podobnie jak w innych państwach tzw. bloku wschodniego i ZSRR, że takie konflikty istnieją. Zwłaszcza w warunkach gospodarki centralnie sterowanej, gdzie

¹ NSA został powołany 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).

administracja nie tylko stwarza warunki, ale i zajmuje się gospodarowaniem, w tym redystrybucją dóbr. Stąd też powstała potrzeba zapewnienia efektywnego modelu kontroli aparatu administracyjnego.

W ramach poszukiwań takiego modelu dokonano rewizji poglądów w relacji między organem administracji a obywatelem. W związku z tym, po drugie, w ramach pracy przedstawiono ewolucję procesów i poglądów na ustrój socjalistyczny oraz możliwości zastosowania w nim sądowej kontroli decyzji administracyjnych, czyli instytucji prawno-ustrojowej wywodzącej się z innej tzw. formacji polityczno-gospodarczej. To z kolei pozwoliło omówić adaptowany do ustroju socjalistycznego mechanizm sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W szczególności chodziło o jego funkcjonowanie w praktyce, do chwili rozpoczęcia transformacji ustrojowej państwa polskiego w 1989 r.

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 Najwyższego Trybunału Administracyjnego (dalej: 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 sądowniczoadministracyjnej kontroli na ziemiach polskich. Sądownictwo administracyjne przed wybuchem pierwszej wojny światowej funkcjonowało bowiem w zaborze pruskim oraz austriackim. W II Rzeczypospolitej jego działalność normowała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.² jak i w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. z dnia 23 kwietnia 1935 r.³ Konsekwencją tego było powołanie NTA, który funkcjonował w latach 1922-1939 r.⁴

Po drugiej wojnie światowej dyskusja o powołaniu sądownictwa administracyjnego była prowadzona z różnym natężeniem, przy czym stawiano na wykorzystanie doświadczeń związanych z organizacją i działalnością NTA. W rzeczywistości do 1948 r. zagadnienie powołania sądownictwa administracyjnego w nowych warunkach ustrojowych stanowiło próbę niejako „reaktywacji” NTA. Później kwestia powołania NTA powracała również na fali „odwilży” po 1956 r. oraz w latach 70. XX wieku. Ponadto, wybrane doświadczenia z jego działalności oraz konstrukcje ustrojowe były wykorzystywane w pracach, dotyczących

² Dz. U. Nr 44, poz. 267.

³ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁴ Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.

nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w latach 1977-1980, które zakończyły się właśnie powstaniem NSA. Warto zaznaczyć, że NSA korzystał z dorobku orzeczniczego NTA, 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. Dlatego też w pracy przedstawiono wpływ organizacji i działalności sądownictwa administracyjnego, w szczególności z okresu II Rzeczypospolitej na działalność NSA. Wynika z tego, że współczesne sądownictwo administracyjne sięga swoimi korzeniami genezy NTA, a z kolei powstanie NSA, w pewnym sensie, zostało oparte na wzorach II Rzeczypospolitej, które pochodzą z XIX wieku.

Cezurę czasową stanowi 1989 r., gdyż NSA powstał i funkcjonował do 1989 r. w warunkach ustroju państwa socjalistycznego, w których sądy stanowiły element koncepcji jednolitej władzy państwowej. W związku z tym sądy były podporządkowane naczelnym organom władzy państwowej, a także Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej: PZPR). Dlatego Ryszard Walczak w 1987 r. stwierdził, 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”⁵.

W związku z tym działalność NSA do 1989 r. podlegała ocenie PZPR⁶. Po 1989 r. NSA, a w praktyce sądownictwo administracyjne, zmieniało swoją rolę, stając się jednym z podstawowych elementów kształtującego się demokratycznego państwa prawnego. Taki stan rzeczy był następstwem procesu politycznego, zapoczątkowanego obradami tzw. okrągłego stołu. Na podstawie nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r., która miała miejsce w kwietniu 1989 r.⁷, powołano instytucję Senatu, Prezydenta, w tym Krajową Radę Sądownictwa, co miało wpłynąć na zwiększenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. 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 notariacie⁸. Następnie

⁵ R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli partii w sądach i prokuraturze w Polsce Ludowej (studium politologiczne)*, Warszawa 1987, s. 56-57.

⁶ Zob. S. Zawadzki, *Partia a aparat państwowy*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 11, s. 707-718.

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

⁸ Dz. U. Nr 73, poz. 436.

w, dniu 29 grudnia 1989 r. została przyjęta ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹, której art. 1 otrzymał następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Oprócz tego, na podstawie tej nowelizacji, zmieniono nazwę Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. na „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, a PZPR została pozbawiona kierowniczej roli w funkcjonowaniu państwa. Zmiany te nie miały jednak charakteru kompleksowego, przy czym NSA zaczął funkcjonować już w nowym ustroju państwowym. W związku z tym w pracy zawarto krótkie omówienie organizacji i działalności NSA od 1989 r. do 2020 r., ale szersza analiza tych kwestii wymaga odrębnego opracowania, w szczególności chodzi o okres po 1990 r.

Praca składa się, nie licząc wstępu, zakończenia oraz wykazu źródeł i literatury, z pięciu rozdziałów. Rozdział pierwszy dotyczy zagadnienia sądownictwa administracyjnego od I Rzeczypospolitej do upadku państwa polskiego w 1939 r., w wyniku agresji III Rzeszy Niemieckiej i ZSRR. W pierwszej części rozdziału zwrócono uwagę głównie na proces kształtowania 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, głównie w oparciu o ustalenia Doroty Malec. W szczególności przedstawiono kwestie dotyczące różnych aspektów funkcjonowania, kompetencji i postępowania przed NTA. Zwrócono również uwagę na zakres reform NTA, które stanowiły podstawę do wielu dyskusji na temat w ogóle powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce po drugiej wojnie światowej, w tym zmian w funkcjonowaniu NSA.

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

⁹ 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)*, „Państwo i Prawo” 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, 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.

Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.¹⁰, tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.¹¹ oraz zakres obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. W związku z tym omówiono akty normatywne nie tylko o charakterze konstytucyjnym, ale ustawowym, w tym koncepcje ówczesnej doktryny prawa państwowego. Należy podkreślić, że tzw. władza ludowa jedynie zastosowała podstawowe zasady Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., co oznaczało *de facto* całkowitą uznaniowość, dotyczącą podjęcia decyzji o powołaniu lub niepowołaniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, w warunkach kształtującego się państwa ludowego. Na podstawie przede wszystkim materiałów archiwalnych dokonano szczegółowego przedstawienia prób powołania sądownictwa administracyjnego warunkach powojennych, czyli po 1944 r. Omówiono do tej pory nieznane szerzej projekty ustaw oraz specjalne narady, które ostatecznie zdecydowały o niepowołaniu sądownictwa administracyjnego.

W kolejnej części rozdziału zostały omówione koncepcje i projekty powołania sądownictwa administracyjnego po 1956 r., w tym w latach 70. XX wieku. 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 zagadnienie kontroli administracji przez sądy powszechne, a także przygotowanie i ostateczne uchwalenie ustawy kodeks postępowania administracyjnego z 1960 (dalej: k.p.a.)¹². Interesującym problemem badawczym była kwestia tzw. socjalistycznej praworządności ludowej, zwłaszcza instytucje prawne, których celem było jej zabezpieczenie¹³.

Istotne znaczenie miały prace legislacyjne Sejmu PRL VII Kadencji (1976-1980), które dotyczyły nowelizacji k.p.a., oraz powołanie NSA. W związku z tym omówiono różne koncepcje i projekty 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 najlepiej scharakteryzował

¹⁰ Zob. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1.

¹¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168).

¹³ 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*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 8-9; A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.

Jerzy Starościak¹⁴, przy czym było ono przedmiotem analizy innych przedstawicieli doktryny¹⁵. W związku z tym uznawano, że administracja państwa socjalistycznego, w przeciwieństwie do administracji tzw. państwa 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 miało oznaczać stałą jej rozrost, co doprowadziło z kolei do tego, że z czasem zaczęła paraliżować ona działania państwa. Dlatego Sylwester Zawadzki zwrócił uwagę, że ówczesna administracja socjalistyczna wzięła na siebie więcej zadań niż mogła wykonać, a rozrost administracji odbywał się kosztem legalności działania jej organów. To wszystko stało się jedną z przyczyn wysuwania postulatów, dotyczących zwiększenia ochrony prawnej jednostki i stanowiło jednocześnie argument na rzecz powołania mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W związku z tym w pracy, 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, tj. tzw. bloku wschodniego. Dlatego też rozdział trzeci pracy został poświęcony zagadnieniom sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych. Warto zaznaczyć, że zmiana ustroju polityczno-gospodarczego, w kierunku socjalistycznym, oraz faktyczne podporządkowanie państwa polskiego wobec ZSRR po 1944 r., spowodowała, że ustrój państwa radzieckiego stał się wzorem dla ustroju państw, które znalazły się w orbicie jego wpływów po drugiej wojnie światowej. W ten sposób ustrój ówczesnego państwa polskiego miał zostać oparty na zasadach ustrojowych właściwych dla ZSRR. Ten fakt wpłynął w znacznym stopniu na decyzję o nie powołaniu sądownictwa administracyjnego po 1944 r., gdyż w tym okresie w ZSRR w ogóle zastanawiano się nad koniecznością istnienia postępowań sądowych o charakterze administracyjnym. Konsekwencją tego było, iż badania

¹⁴ 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.

¹⁵ Zob. M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. Adama Jaroszyńskiego, Warszawa 1987, s. 53; O. Bujkova, *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.

prawnoporównawcze w PRL ograniczały się początkowo wyłącznie do porównania i zestawienia własnych instytucji ustrojowych z rozwiązaniami istniejącymi w ZSRR. Wynika z tego, że sprawa powołania sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza po 1956 r., była poruszana zawsze *iunctim* z tendencjami ustrojowymi panującymi w państwie radzieckim.

Dlatego w czasie prac nad reformą postępowania administracyjnego i powołaniem NSA, zwracano uwagę na doświadczenia radzieckie. O wprowadzeniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, jako zasady Konstytucji ZSRR z dnia 7 października 1977 r., w czasie debaty w Sejmie PRL w dniu 25 października 1979 r., mówił główny architekt i pomysłodawca NSA S. Zawadzki¹⁶. Również fakt istnienia sądowej kontroli administracji w Bułgarii, Jugosławii, Czechosłowacji i na Węgrzech był wykorzystywany szeroko, jako argument na rzecz wprowadzenia analogicznych mechanizmów w PRL. W związku z tym w pracy omówiono podstawowe mechanizmy oraz tendencje organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w wybranych europejskich państwach socjalistycznych. Jeśli zaś chodzi o ZSRR, to zwrócono przede wszystkim uwagę na sądową kontrolę administracji w państwie radzieckim od 1917 r., która przeszła ewolucję i dopiero w praktyce ustawa z 1987 r.¹⁷, zagwarantowała jednostce zwiększoną ochronę jej praw przed sądem. Stąd też powoływanie się przez doktrynę PRL na rozwiązania radzieckie, rzekomo przewidujące szeroką sądową kontrolę decyzji administracyjnych w drugiej połowie lat 70 XX wieku, 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: ustrój NSA; postępowanie przed NSA; pozycja ustrojowa NSA wobec naczelnych organów władzy państwowej PRL; pozycja NSA wobec Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz wobec Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedstawienie tych zagadnień zostało oparte m.in. na analizie regulacji prawnych, dotyczących NSA, materiałach archiwalnych, poglądach doktryny oraz ówczesnych działaczy politycznych.

Ostatni rozdział został poświęcony zagadnieniom związanym z orzecnictwem NSA w latach 1980-1989. Zawiera on ogólną charakterystykę orzecnictwa, wraz z liczbą skarg kierowanych do NSA oraz analizę orzecnictwa pod kątem jego wpływu na normy

¹⁶ Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 października 1979 r., Sejm PRL, VII Kadencja (1976-1980), s. 73-74.

¹⁷ Закон СССР от 30 июня 1987 г. „О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан” (N 7287-XI).

postępowania administracyjnego, postępowania sądowniczoadministracyjnego. Datą końcową rozważań jest 1989 r., co wynika z przyjęcia założenia, że wraz z rozpoczęciem ówczesnych zmian ustrojowych w państwie polskim zmieniła się również koncepcja oraz pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego.

Pora na wnioski końcowe. Dyskusja oraz prace zmierzające do powołania sądowej kontroli decyzji administracyjnych rozpoczęły się po zakończeniu drugiej wojny światowej. Jednak ze względów politycznych nowe władze, mimo obowiązującego ustawodawstwa państwowego, nie zdecydowały się na powołanie takiego mechanizmu kontroli działań administracji. Warto podkreślić, że przedwojenne akty prawne, regulujące ustrój i funkcjonowanie NTA, nie zostały derogowane, a obowiązujące od 1944 r. podstawowe zasady Konstytucji z 1921 r., a także art. 26 Małej Konstytucji z 1947 r., przewidywały powołanie właściwego sądu (organu), orzekającego o legalności decyzji administracyjnych. Nie wpłynęło to jednak na stanowisko władz, które od 1948 r. uznały NTA za prawnie zniesiony. Również po 1956 r. oraz po 1970 r. dyskusja i próby przyjęcia określonego projektu o sądowej kontroli decyzji administracyjnych zakończyły się fiaskiem. Wynikało to prawdopodobnie z inercji rozbudowanego aparatu administracji w państwie socjalistycznym. Przełomowe znaczenie miały dopiero prace Sejmu PRL VII kadencji, które były związane z reformą k.p.a. Zdecydowało o tym kilka czynników. W pierwszej kolejności była to działalność przedstawicieli polskiego świata prawniczego, w szczególności S. Zawadzkiego. Ponadto, władze PRL chciały wprowadzić regulacje, które miały sprzyjać rozwiązaniu coraz bardziej napiętych stosunków społecznych.

Ustawa o NSA z 1980 r. wprowadziła oryginalny model sądownictwa administracyjnego, który był w pewnym stopniu oddzielony od sądownictwa powszechnego. Powołano bowiem NSA w Warszawie, który posiadał w skali całego państwa ośrodki zamiejscowe. W ten sposób uniknięto niekonsekwencji wynikających z rozwiązań ustrojowych II RP, które polegały na braku realizacji norm konstytucyjnych o obowiązku powoływania sądownictwa administracyjnego niższych szczebli. NSA był wprawdzie sądem jednoinstancyjnym, ale normy ustrojowe ustawy o NSA z 1980 r., w przeciwieństwie do przedwojennych regulacji dotyczących NTA, zakładały możliwość tworzenia jego ośrodków zamiejscowych, które można było wyodrębnić pod względem terytorialnym lub przedmiotowym. Przyjęta konstrukcja była elastyczna w zakresie funkcjonowania NSA. Z kolei wprowadzenie klauzuli enumeracyjnej w zakresie właściwości NSA, która obejmowała 20 rodzajów spraw, stanowiło wyraz kompromisu ze względu na obawy części aparatu

administracyjnego. Niemniej jednak, NSA wpływał na pozycję i ochronę praw jednostki w PRL w najważniejszych dla niej sprawach, obejmujących zagadnienia społeczno-gospodarcze. Ustrój NSA, w tym jego instytucjonalne powiązanie z najważniejszymi organami władzy i administracji państwowej PRL, a mianowicie z Radą Państwa, Prezesem Rady Ministrów, Ministrem Sprawiedliwości oraz Sądem Najwyższym, spowodowały, że sąd ten stanowił element systemu jednolitej władzy państwowej. Nie miał on więc samodzielnej pozycji ustrojowej, ale posiadał instrumenty do wpływania na niezgodne z prawem działania administracji państwowej. Wynika z tego, że nie sprawdziły się argumenty przeciwników wprowadzenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, którzy uważali, że wpłynie ona hamująco na działalność organów administracji państwowej. Problemem była też kwestia jego konstytucjonalizacji, gdyż władze PRL, mimo licznych głosów krytyki ze strony przedstawicieli polskiej nauki prawa, nie zdecydowały się na odpowiednią nowelizację Konstytucji PRL z 1952 r.

Istotne znaczenie miało orzecznictwo NSA, które zaczęło odgrywać coraz większą rolę w obrocie prawnym PRL. W związku z tym NSA:

1) zaczął stanowić ważny instrument ochrony praw jednostki w jej kontaktach z organami administracji państwowej, jeśli chodziło o wydawanie decyzji administracyjnych, a także w przypadku bezczynności organu w tym zakresie; przykładem tego może być wyrok NSA z dnia 3 maja 1985 r.¹⁸, 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”¹⁹;

2) był narzędziem realnie oddziaływującym na działalność organów administracji państwowej, tj. korygującym działanie organów administracji przez uchylanie wadliwych decyzji administracyjnych, a także wydawanie postanowień sygnalizacyjnych, w tym o

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 3 maja 1985 r. II SA 112/85, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1987, z. 3, s. 105.

¹⁹ Ibidem, s. 107.

problemach działalności organów administracji państwowych, 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”²⁰, 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”²¹;

3) stał się istotnym elementem rozwoju nauki prawa i postępowania administracyjnego.

Ze współczesnej perspektywy, geneza NSA oraz jego działalność w latach 1980-1989 r., posiada istotne znaczenie poznawcze i praktyczne. W związku z tym należy stwierdzić, że 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 socjalistycznym. Stanowi to w pewnym sensie dowód na dążenie ówczesnych środowisk prawniczych do zapewnienia praworządności w ramach istniejącego systemu ustrojowego. Potwierdzeniem tego jest orzecznictwo NSA, które wpłynęło na postępowanie administracyjne, a także przyczyniło się do wprowadzenia obecnie obowiązujących rozwiązań w zakresie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Egzemplifikacją tego była ustawa o NSA z 1995 r.²², która w istotny sposób zmieniła urząd polskiego sądownictwa administracyjnego, a także wpłynęła na współczesny model sądownictwa administracyjnego. Wynika z tego, że dzieje instytucji sądowniczoadministracyjnych w państwie polskim po drugiej wojnie światowej stanowiły próbę nawiązania do okresu II Rzeczypospolitej. Ostatecznie jednak zostały przyjęte rozwiązania, które zostały dostosowane do ówczesnych realiów polityczno-gospodarczych. Korespondowały one ze zmianami ówczesnego systemu ustrojowego w latach 80. XX wieku. Konsekwencją ich było nie tylko powstanie NSA, ale również powołanie Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego, czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmiany te były na tyle istotne, że przetrwały tzw. transformację ustrojową przełomu lat 80.-90. XX wieku, a powstałe wówczas wyżej wymienione instytucje prawne, w tym NSA, funkcjonują współcześnie.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 1988 r. IV SA 540/88, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” Warszawa 1991, t. 2, s. 180.

²¹ Ibidem.

²² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).