



## WSTĘP

Niniejsza książka ma charakter prawnohistoryczny. Dotyczy genezy, ustroju oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r. NSA został powołany w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r.<sup>1</sup>. Wybór tematu monografii jest związany z następującymi zagadnieniami badawczymi:

- 1) powody niepowołania sądownictwa administracyjnego w państwie polskim bezpośredniego po zakończeniu drugiej wojny światowej;
- 2) powody, dla których 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 problemy badawcze nie zostały jeszcze w zasadzie szerzej omówione we współczesnej literaturze przedmiotu. Nie brak natomiast prac powstałych przed 1989 r., w tym opracowań książkowych<sup>2</sup>, jak zauważył bowiem Janusz Łętowski, problem sądownictwa

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zob. A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989; Z. Kmiecniak, 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; M. Szypliński, *Kontrola rozstrzygnięć w kodeksie postępowania administracyjnego*, Toruń 1988; J. Łętowski, *Miejsce i zadania kontroli administracji w państwie*

administracyjnego był w okresie Polski Ludowej, a zwłaszcza od czasu powołania NSA, jednym z najbardziej dyskutowanych zagadnień prawnych<sup>3</sup>. 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 dalszych badań nie tylko z zakresu sądownictwa administracyjnego w PRL, lecz także nad systemem ustrojowym tego okresu.

Praca składa się, nie licząc wstępu, zakończenia oraz wykazu źródeł i literatury, z czterech rozdziałów: „Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie polskim w latach 1944–1980” (rozdz. I), „Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych” (rozdz. II), „Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980–1989” (rozdz. III) oraz „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980–1989” (rozdz. IV).

Problem genezy powstałego w państwie polskim na początku lat 80. XX w. sądownictwa administracyjnego został opisany, poczynając od wydarzeń polityczno-ustrojowych i międzynarodowych związanych z kształtowaniem się państwowości polskiej od 1944 r. Autor niniejszej pracy uważa przy tym, że geneza NSA w szerszym sensie sięga XIX w., ale ramy niniejszej książki oraz dotychczasowe opracowania innych autorów spr-

---

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; tenże, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967; M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne aspekty sądownictwa administracyjnego w PRL*, [w:] *Studia Konstytucyjne*, t 5: *Organy ochrony prawa, regulacja w nowej konstytucji*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989; tenże, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego na tle porównawczym*, SP 1981, z. 4; tenże, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983; tenże, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w:] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. i wstęp J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983; tenże, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978; tenże, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978. W latach 1981–1986 Mirosław Wyrzykowski oraz sędzia NSA Andrzej Wróblewski zamierzali napisać i opublikować w Wydawnictwie Prawniczym (przy współudziale NSA) monografię *Naczelny Sąd Administracyjny – pozycja ustrojowa*. Książka ta nie została jednak wydana. Zob. NSA w Warszawie, Akta Prezydialne. Kat. A. Przygotowanie publikacji „NSA pozycja ustrojowa” – konspekt, opinie, korespondencja 1986, sygn. 536/189, k. 2–4.

<sup>3</sup> Zob. J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, SP 1981, z. 1–2, s. 140.

wiają, że niecelowe jest zamieszczanie charakterystyki funkcjonowania sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich sprzed 1939 r.<sup>4</sup>

Tutaj warto tylko wspomnieć, że na ziemiach polskich sądownictwo administracyjne przed wybuchem pierwszej wojny światowej funkcjonowało w zaborach pruskim<sup>5</sup> i austriackim<sup>6</sup>. Oznaczało to, że wystąpił u nas zarówno tzw. północnoniemiecki model sądownictwa administracyjnego, jak i tzw. południowoniemiecki model sądownictwa administracyjnego. W ramach tego pierwszego, właściwego dla zaboru pruskiego, hierarchiczna struktura sądownictwa administracyjnego przedstawiała się następująco: wydziały powiatowe (miejskie), wydziały obwodowe oraz Wyższy Trybunał Administracyjny w Berlinie. Zgodnie z tym kontrola legalności działań administracji była realizowana w założeniu przez niezależne i kolegialne organy administracji, funkcjonujące zgodnie z regułami postępowania

<sup>4</sup> Szersze spojrzenie na genezę sądownictwa administracyjnego zostało przedstawione w rozprawie doktorskiej autora. Zob. M.P. Sadłowski, „Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.”, praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji UW pod kierunkiem naukowym prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego, Warszawa 2020, s. 19–44.

<sup>5</sup> 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. 66, z. 2; też, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, SzDPiPP 2006, t. 9, cz. 2; też, *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. 39, z. 2; tenże, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1988, t. 35, nr 4; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. 2: Polska pod zaborami*, Kraków 2002, s. 185; S. Kasznica, *Nauka administracji, cz. 3*, Poznań 1933, s. 30; P. Wiązek, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2014, t. 316, nr 2; M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2022, nr 98, s. 172–174.

<sup>6</sup> 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*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990; A. Dziadzio, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki prawa (XIX/XX w.)*, SzDPiPP 2007, t. 10; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984, s. 135 i n.; też, *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, Warszawa 2022, s. 41–55; E. Melicher, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne w Austrii*, [w:] *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich (Austria, Hiszpania, RFN, Stany Zjednoczone, Szwecja). Teksty i komentarze*, tłum. A. Filipowicz i in., red. i wstęp J. Pruszyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.

sądowego<sup>7</sup>. Nie oddzielano tym samym sądownictwa administracyjnego od administracji<sup>8</sup>. 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 jednostki<sup>9</sup>. W związku z tym sądownictwo administracyjne służyło bardziej jako „element kontrolny samego państwa wobec administracji, aniżeli jako instrument ochrony praw obywateli”<sup>10</sup>. Z kolei drugi model, występujący w Austro-Węgrzech na mocy ustawy z 22 października 1875 r., polegał na tym, że w skali całego państwa orzekał jednoinstancyjny Trybunał Administracyjny w Wiedniu. Istotą funkcjonowania austriackiego Trybunału Administracyjnego miało być rozpatrywanie sporów o naruszenie praw podmiotowych przez orzeczenia organów władzy rządowej i samorządowej<sup>11</sup>. Oprócz tego w Księstwie Warszawskim<sup>12</sup> oraz Królestwie Polskim<sup>13</sup> pojawił się francuski model sądownictwa admini-

<sup>7</sup> M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 122.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 80; tenże, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 33; tenże, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, t. 140, z. 1; T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 46; tenże, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 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; 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, t. 62, s. 39; A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 46–47; W. Korotyński, *Rady Stanu w Polsce*, „Sfinks” 1917, t. 10, nr 2–3, s. 28–30; M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 1, s. 25–26. Co ciekawe, Marian Buszyński uważał, że w okresie przedrozbiorowym nie doszło w Polsce w ogóle do wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego. Przed drugą wojną światową pogląd taki prezentowali również Jerzy Węsierski oraz Aleksander Mogilnicki. Zob. J. Węsierski, *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.

<sup>13</sup> Zob. A. Heylman, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, Warszawa 1861; K. Hoffman, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska” 1830, t. 7; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 162; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*,

stracyjnego. Natomiast w II Rzeczypospolitej działalność sądownictwa administracyjnego normowała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.<sup>14</sup>, a także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.<sup>15</sup>. Konsekwencją tego było powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który funkcjonował w latach 1922–1939<sup>16</sup>. Natomiast na terenie byłego zaboru pruskiego zostały utworzone wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy niższej instancji w stosunku do NTA<sup>17</sup>.

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 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 i konstrukcje ustrojowe były wykorzystywane w pracach nad

---

Warszawa 1984; A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876–1915*, Lublin 1995; tenże, *Zmiany w ustroju sądownictwa najwyższego w Królestwie Polskim w latach 1815–1876*, CPH 1972, t. 24, z. 2, s. 125; M. Rutkowski, *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833–1841. Struktura i działalność. Studium uzależnienia prawno-państwowego*, Białystok 2001, s. 185; H. Izdebski, *Rada Administracyjna w Królestwie Polskim w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 70; J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815: Organizacja i działalność*, Wrocław 2002; J. Bojasiński, *Rządy Tymczasowe w Królestwie Polskiem: maj–grudzień 1815*, Warszawa 1902; W. Korotyński, *Rady Stanu...*, s. 31.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267. Zob. Ś. Baudouin de Courtenay, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 384; J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936, s. 43.

<sup>16</sup> Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999; P. Fiedorczyk, *Podstawy prawne działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Historico-luridica Bialostocensia”, red. P. Fiedorczyk, A. Nowakowski, Białystok 1995, s. 183–200; tenże, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, s. 145–178; R. Jastrzębski, *Model sądownictwa administracyjnego w ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 121–139; R. Piotrowski, *Sądownictwo administracyjne w świetle konstytucji marcowej*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 111–120; K. Zaorski, *Najwyższy Trybunał Administracyjny pod kierownictwem Jana Sawickiego (próba podsumowania)*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 167–183; H. Izdebski, *W stulecie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 103–110.

<sup>17</sup> Zob. A. Tarnowska, *O niezależności sądów i niezawisłości sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 1920–1939*, CPH 2006, t. 58, z. 1, s. 120; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 183; też, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918–1939*, CPH 2011, t. 63, z. 1, s. 66–81.

nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 1977–1980<sup>18</sup>, które zakończyły się właśnie powstaniem NSA. Następnie NSA korzystał z dorobku orzeczniczego NTA<sup>19</sup>, a ówczesna doktryna prawa, powołując się na rozwiązania sądownictwa administracyjnego z okresu II Rzeczypospolitej, postulowała wprowadzenie instytucji NSA do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>20</sup> i omawiała inne aspekty działalności NTA w kontekście usprawnienia działalności NSA<sup>21</sup>. 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”<sup>22</sup>. Takie samo stanowisko w 1995 r. przedstawił Jerzy Świątkiewicz, który stwierdził, że powołanie NSA w 1980 r., oprócz względów prakseologicznych, było nawiązaniem do „polskiej tradycji okresu międzywojennego i związków z zachodnioeuropejską kulturą prawną”<sup>23</sup>. Nawet w 1988 r. Andrzej Filipowicz napisał, że przy powołaniu NSA nawiązano do „stosunkowo odległych w czasie doświadczeń własnych”<sup>24</sup>, co sugerowało skorzystanie z idei NTA. Wynika z tego, że współczesna historia polskiego sądownictwa administracyjnego sięga korzeniami genezy NSA. Z kolei powstanie NSA zostało oparte na wzorach II Rzeczypospolitej, które zaś pochodzą z XIX w. Warto przypomnieć, że szczegółowe omówienie organizacji i działalności NTA zostało dokonane przez Dorotę Malec<sup>25</sup>.

Dlatego w rozdziale I zostały omówione zagadnienia sądownictwa administracyjnego w państwie polskim od 1944 do 1980 r., czyli od czasów

---

<sup>18</sup> 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; tenże, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, z. 3, s. 4.

<sup>19</sup> Szerzej: H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, CPH 1987, t. 39, z. 2, s. 171.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Zob. dyskusję na temat przepisów o funkcjonowaniu NTA w kontekście regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego o trybie składania skargi do NSA przez organ administracji, który wydał ostateczną decyzję: M. Niezgódka-Medkova, *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przed NSA*, „Palestra” 1986, nr 1, s. 71–72.

<sup>22</sup> Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 1.

<sup>23</sup> J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 9.

<sup>24</sup> A. Filipowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a administracja*, PiP 1988, z. 2, s. 18.

<sup>25</sup> Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999; też, *Niezawisłość sędziowska w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Arturowi Korbowiczowi*, red. W. Witkowski, Lublin 2008.

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 22 lipca 1944 r.<sup>26</sup>, tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.<sup>27</sup> oraz obowiązywanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. W tym zakresie zostały omówione akty normatywne o charakterze nie tylko konstytucyjnym, ale również ustawowym, oraz koncepcje ówczesnej doktryny prawa państwowego. Formalne zaadaptowanie przez tzw. władzę ludową podstawowych zasad Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. w ustroju państwa polskiego od 1944 r. oznaczało de facto całkowitą uznaniowość polityczną, dotyczącą podjęcia decyzji o powołaniu lub niepowołaniu sądowej kontroli administracji w warunkach kształtującego się państwa ludowego. W pracy szczegółowo omówiono to zjawisko. Na podstawie przede wszystkim materiałów archiwalnych dokonano szczegółowego przedstawienia procesu powoływania NTA w warunkach po 1944 r. Omówiono nieznanie szerzej do tej pory 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 podrozdziale 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 administracyjnego<sup>28</sup>. Interesującym zagadnieniem w tym kontekście była kwestia socjalistycznej praworządności ludowej, zwłaszcza instytucji prawnych, których celem było jej zabezpieczenie<sup>29</sup>.

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 zostało najwyraźniej

<sup>26</sup> Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz.U. z 1944 r. Nr 1.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 71.

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 168.

<sup>29</sup> Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965; tenże, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967; tenże, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, PiP 1971, z. 8–9; tenże, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] A. Burda i in., *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969.

zarysowane przez Jerzego Starościana<sup>30</sup>, co kontynuowali inni przedstawiciele doktryny<sup>31</sup>. Zgodnie z ich oceną administracja państwa socjalistycznego, w przeciwieństwie do administracji tzw. państwa burżuazyjnego, nie tylko była odpowiedzialna za stwarzanie warunków do działania jednostki, ale i organizowała w zasadzie całość życia społeczno-gospodarczego jednostki w państwie socjalistycznym. To jednak oznaczało stały rozrost administracji, co z kolei doprowadziło do tego, że z czasem zaczęła ona paraliżować 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 organów<sup>32</sup>. To wszystko stało się jedną z przyczyn pojawienia się postulatów dotyczących zwiększenia ochrony prawnej jednostki i tym samym argumentem na rzecz powołania mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W pracy, w takiej mierze, w jakiej to było możliwe, odtworzono zatem przebieg 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 rozdział II 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 ZSRR po 1944 r. spowodowały, 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 miał się opierać na podstawowych zasadach ustrojowych właściwych dla ZSRR. Ten fakt wpłynął w znacznym stopniu na decyzję o niereaktywowaniu NTA po 1944 r., gdyż w tym

---

<sup>30</sup> Zob. J. Starościan, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 355; tenże, *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, red. L. Bar, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 69; tenże, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 3–5.

<sup>31</sup> Zob. M. Jełowicki, *Administracja a społeczeństwo*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 53; O. Bujkowska, *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego...*, s. 155; S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, [w:] *Studia Konstytucyjne*, t. 1: *Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*, red. tenże, Warszawa 1989, s. 21–22; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa-Poznań 1979, s. 63–64; A. Jaroszyński, *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984, s. 151.

<sup>32</sup> A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa...*, s. 14.



okresie w ZSRR w ogóle zastanawiano się nad koniecznością istnienia postępowań sądowych o charakterze administracyjnym<sup>33</sup>. Konsekwencją tego było to, że badania prawnoporównawcze w PRL ograniczały się początkowo wyłącznie do porównywania i zestawiania 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 radzieckie<sup>34</sup>. O wprowadzeniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych jako zasady w Konstytucji ZSRR z 7 października 1977 r. mówił w czasie debaty w Sejmie PRL 25 października 1979 r. główny architekt i pomysłodawca NSA Sylwester Zawadzki<sup>35</sup>. 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 w pracy opisano podstawowe mechanizmy oraz tendencje organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w tych państwach. Natomiast jeśli chodzi o ZSRR, zwrócono uwagę na to, że sądowa kontrola administracji w państwie radzieckim od 1917 r. przeszła w doktrynie i praktyce ewolucję i dopiero ustawa z 1987 r.<sup>36</sup> zaczęła gwarantować jednostce większą ochronę jej praw przed sądem. Stąd 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 III dotyczy organizacji NSA w latach 1980–1989. Omówiono w nim takie zagadnienia, jak ustrój NSA, postępowanie przed NSA, pozycja ustrojowa NSA wobec naczelnych organów władzy państwowej PRL, pozycja NSA wobec Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedstawienie tych zagadnień zostało oparte na analizie regulacji prawnych dotyczących NSA<sup>37</sup>, materiałach archiwalnych,

<sup>33</sup> Zob. С.Н. Абрамов, *В советском праве не может быть административного иска*, „Социалистическая законность” 1947, nr 3, s. 8.

<sup>34</sup> AAN, PZPR, KC w Warszawie, sygn. XI/912, k. 12.

<sup>35</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 października 1979 r., Sejm PRL, VII kadencja (1976–1980), s. 73–74.

<sup>36</sup> Закон СССР от 30 июня 1987 г. „О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан” (N 7287-XI).

<sup>37</sup> 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.

poglądach przedstawicieli doktryny oraz ówczesnych działaczy społeczno-politycznych.

Rozdział IV 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 i postępowania sądowoadministracyjnego. Ramy czasowe pracy kończy rok 1989. Związane jest to z przyjęciem założenia, że wraz z rozpoczęciem ówczesnych zmian ustrojowych w państwie polskim zmieniała się również koncepcja i pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego.

NSA powstał w 1980 r. i do 1989 funkcjonował w warunkach ustroju państwa socjalistycznego, kiedy to sądy stanowiły element koncepcji jednolitej władzy państwowej<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup>.

W związku z tym działalność NSA do 1989 r. podlegała ocenie PZPR<sup>40</sup>. 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 na-

---

<sup>38</sup> 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)*, wyb. ciż, Warszawa 1976, s. 8; W.M. Sawicki, *Konstytucyjne zasady ustroju sądownictwa ZSRR na tle ustawodawstwa innych krajów*, SP 1979, z. 4, s. 69–72; L. Domeracki, *Czterdziestolecie wymiaru sprawiedliwości PRL*, NP 1985, nr 2, s. 6–7.

<sup>39</sup> R. Walczak, *Sprawowanie kierowniczej roli...*, s. 56–57. Zob. też tenże, *Przewodnia rola partii a wymiar sprawiedliwości*, NP 1986, nr 3, s. 3–6.

<sup>40</sup> 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. O stosunku PZPR do aparatu państwowego PRL zob.: S. Zawadzki, *Partia a aparat państwowy*, PiP 1971, z. 11, s. 707–718.

stąpiła w kwietniu 1989 r.<sup>41</sup>, powołano instytucje Senatu i Prezydenta, a także Krajową Radę Sądownictwa, co miało wpłynąć na zwiększenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>42</sup>. Konsekwencją tego stanu rzeczy było uchwalenie 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 notariacie<sup>43</sup>. Ustawa ta zmieniła ustrój NSA, pozbawiając go charakteru sądu właściwego dla ustroju socjalistycznego. Natomiast 29 grudnia 1989 r. została przyjęta ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>44</sup>, której 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 22 lipca 1952 r. na „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, a PZPR została pozbawiona kierowniczej roli w państwie. Zmiany te nie miały jednak charakteru kompleksowego<sup>45</sup>, przy czym od ich wejścia w życie NSA, jako sąd szczególny, zaczął funkcjonować w nowym ustroju państwowym<sup>46</sup>. W związku z tym w pracy zawarto krótkie omówienie organizacji i działalności NSA od 1989 do 2020 r., ale szersza analiza tych kwestii wymaga odrębnego opracowania – w szczególności chodzi o okres po 1990 r.

<sup>41</sup> Zob. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101.

<sup>42</sup> S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, SzDPIP 2009, t. 12, s. 314.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 436.

<sup>44</sup> 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. Warto przypomnieć, że główne postanowienia Konstytucji PRL z 1952 r., znowelizowanej w 1989, 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 17 października 1997 r. w związku z wejściem w życie nowej konstytucji.

<sup>45</sup> Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–1995. Zarys historii politycznej Polski*, Kraków 1997, s. 81; tenże, *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*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 674.

<sup>46</sup> 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.

W pracy wykorzystano zasoby Archiwum Akt Nowych w Warszawie, a mianowicie zespoły: Biura Prezydialnego KRN, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Rady Ministrów, Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Komitetu Centralnego PZPR w Warszawie oraz Tymczasowej Rady Stanu. Poza tym uwzględniono źródła archiwalne, które pochodzą z kwerendy przeprowadzonej w archiwum zakładowym NSA. Analiza materiałów archiwalnych to istotny element badań naukowych związanych z napisaniem pracy. Jej podstawą jest również literatura prawnicza Polski Ludowej z dziedziny prawa państwowego, administracyjnego i konstytucyjnego. W związku z tym wykorzystano publikacje m.in. takich autorów, jak Jerzy Bafia, Andrzej Burda, Kazimierz Działocha, Stanisław Ehrlich, Leszek Garlicki, Adam Łopatka, Zbigniew Resich, Stefan Rozmaryn, Marian Rybicki, Wojciech Sokolewicz, Henryk Świątkowski, Jerzy Służewski, Jerzy Starościak, Jerzy Stembrowicz, Jerzy Świątkiewicz, Stanisław Włodyka, Mirosław Wyrzykowski, Władysław Zakrzewski, Sylwester Zawadzki, Adam Zieliński. Jeśli chodzi o czasopisma i gazety z tego okresu, to w pracy starano się przedstawić artykuły, w których bezpośrednio lub pośrednio odnoszono się do sądownictwa administracyjnego w latach 1944–1989. 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 Administracji”, „Problemy Prawo-rządności”, „Palestra”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.