



ROZDZIAŁ 1

Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie polskim w latach 1944–1980

1.1. Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w ustroju państwa polskiego¹

1.1.1. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 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 Najwyższy Trybunał Administracyjny². 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 emigracyjny³. W kraju, w warunkach konspiracyjnych, działały jego przedstawicielstwa, w tym konspiracyjna polska administracja⁴, wojsko

¹ Fragmenty niniejszego rozdziału zostały opublikowane w artykule: M.P. Sadłowski, *Idea Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Polsce Ludowej*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 141–146.

² Zob. A. Wrzyszczyk, *Okupacyjne sądownictwo niemieckie w Generalnym Gubernatorstwie 1939–1945. Organizacja i funkcjonowanie*, Lublin 2008, s. 36 i n.

³ Zob. E. Duraczyński, *Rząd polski na uchodźstwie 1939–1945*, Warszawa 1993, s. 35 i n.

⁴ Zob. *Administracja cywilna Polskiego Państwa Podziemnego i jej funkcja w okresie powstania warszawskiego*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011.

i sądownictwo⁵. Decydujący jednak wpływ na sytuację w kraju miały działania wojenne. Klęska militarna III Rzeszy w wojnie 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 się stać załączkami przyszłego państwa polskiego⁶. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: Związek Patriotów Polskich, 1 Dywizję Wojska Polskiego im. Tadeusza Kościuszki oraz Centralne Biuro Komunistów Polskich⁷. 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, Krajową Radę Narodową⁸. Ten drugi organ, jak napisał Marian Kallas, miał „stać się najwyższym organem władzy państwowej w Polsce po wkroczeniu Armii Czerwonej”⁹. Choć należy pamiętać, że inicjatywa powołania tego organu, pochodząca od Władysława Gomułki, została zrealizowana, z powodu problemów z łącznością, bez konsultacji z Moskwą¹⁰.

W związku z tym nowa rzeczywistość ustrojowa w Polsce wiązała się z wkroczeniem na ziemie polskie Armii Czerwonej i powołaniem przez polskich komunistów w lipcu 1944 r. nowego organu władzy, jakim był Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego¹¹. Dokumentem prawnym, który miał być podstawą jego działalności i wytyczał podstawowe kierunki działalności nowych władz polskich, był wydany 22 lipca 1944 r. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹². I to od tego aktu prawnego

⁵ Zob. G. Górski, *Wymiar sprawiedliwości na ziemiach polskich w latach 1939–1945*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. Maciejewski, Koszalin 1999, s. 345–356; A. Lityński, *O sądach wojskowych dla osób cywilnych w Polsce (1946)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, t. 25, s. 525.

⁶ Zob. R. Spałek, *Na licencji Moskwy. Wokół Gomułki, Bermana i innych 1943–1970*, Warszawa 2020, s. 28–48.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob. M. Szulc, „Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego w latach 1944–1947”, praca doktorska napisana i obroniona pod kierunkiem Roberta Jastrzębskiego na Wydziale Prawa i Administracji UW w 2016 r., s. 37, <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1681/2200-DR-PR-30809.pdf?sequence=1>, dostęp: 2.04.2019.

⁹ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 37.

¹⁰ Zob. R. Spałek, *Na licencji Moskwy...*, s. 66–78; tenże, *Komuniści przeciwko komunistom. Poszukiwanie wroga wewnętrznego w kierownictwie partii komunistycznej w Polsce w latach 1948–1956*, Warszawa–Poznań 2014, s. 593–608.

¹¹ 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.

¹² Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz.U. z 1944 r. Nr 1; *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, „*Rocznik Lubelski*” 1959, nr 2, s. 7–14.

należy rozpocząć rozważania, czy od 1944 r. istniały prawne warunki do reaktywacji albo powołania sądownictwa administracyjnego w państwie polskim.

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 konstytucję¹³.

Z literalnej wykładni cytowanego fragmentu Manifestu PKWN wynikało, że kształtujące się nowe struktury państwa miały się opierać na postanowieniach i założeniach prawnoustrojowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.¹⁴. 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 wiele wątpliwości co do jego natury prawnej, zakresu oraz wykładni¹⁵. Należy przy tym zauważyć, że jednoznacznej wykładni natury prawnoustrojowej Manifestu PKWN nie było ani po jego wydaniu, ani w okresie PRL. W opinii Mariana Rybickiego Manifest PKWN należało rozpatrywać w dwóch płaszczyznach, mianowicie „z 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 zadania”¹⁶. Podobny pogląd na to zagadnienie w 1947 r. przedstawił Marian Buszyński¹⁷. Natomiast Zygmunt Rybicki uznał, że Manifest Lipcowy był „aktem polityczno-prawnym najwyższej rangi, odpowiadającej ustaleniom

¹³ Manifest PKWN, s. 1.

¹⁴ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014, s. 151.

¹⁵ Zob. K. Działocha, J. Trzciniński, *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.

¹⁶ M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej*, SP 1983, z. 4, s. 5.

¹⁷ M. Buszyński, *Obowiązujące normy Konstytucji marcowej*, GA 1947, nr 11–12, s. 614.

konstytucyjnym¹⁸. W związku z takimi stwierdzeniami powstała wątpliwość, czy taka redakcja Manifestu PKWN może stwarzać podstawę do powołania w nowych warunkach sądownictwa administracyjnego. Wydaje się, że wykładnia językowa nie pozostawiała wątpliwości co do jego powołania. Dlatego zdaniem Anny Machnikowskiej: „Powoływanie 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 strukturze¹⁹. W warunkach powojennych jednak głównym i decydującym czynnikiem mającym wpływ na wykładnię postanowień Manifestu PKWN były ośrodki ówczesnej władzy ludowej. Dlatego ostateczna wykładnia Manifestu PKWN i przyjęcie wynikającej z niej tezy o konieczności powołania sądowej kontroli administracji należały właśnie do tych ośrodków. Przedstawiciele nauki mogli w praktyce jedynie wyrażać swoje poglądy.

Jak bowiem zauważył Zygmunt Fenichel w komentarzu do Manifestu PKWN: „Nie jest to ustawa normująca prawa i obowiązki, lecz jedynie program Rządu²⁰. Franciszek Ryszka zaś wskazywał, że „część historyczna” Manifestu PKWN, a więc odnosząca się do tradycji sprzed 1939 r., „musiała ustępować przed ogłoszonymi zamierzeniami na przyszłość²¹. 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 społeczny²². Miało to oznaczać, że Manifest PKWN umożliwiał stosowanie wyłącznie takich zasad Konstytucji RP z 1921 r., które mogły zostać zastosowane w nowych, socjalistycznych warunkach ustrojowych. Dowodzi tego również geneza Manifestu, sporządzonego w Moskwie przez polskich komunistów, określonego według historyka Roberta Spałka jako „dokument o charakterze deklaratywno-propagandowym²³.

¹⁸ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 13.

¹⁹ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 426.

²⁰ Z. Fenichel, *Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944–1946*, DPP 1947, nr 1–2, s. 69.

²¹ F. Ryszka, *W 35-tą rocznicę. Szkic do historii państwa i prawa w początkach Polski Ludowej*, PiP 1979, z. 7, s. 38.

²² B. Bierut, *O partii*, Warszawa 1952, s. 165.

²³ Zob. R. Spałek, *Na licencji Moskwy...*, s. 74. Redaktorem naczelnym Manifestu był Hilary Minc. W pracach nad jego przygotowaniem mieli brać również udział: Mieczysław Drobner, Marian Spychalski, Stefan Wierbłowski i Jakub Berman. Z tego grona studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim ukończył J. Berman. Zob. M. Szumiło, *Kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej (1944–1948) – portret historyczno-socjologiczny*, „Kwartalnik Historyczny” 2014, nr 2, s. 299.

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 PWKN. W związku z tym Kazimierz Działocha i Janusz Trzcński zwrócili uwagę, 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 PKWN²⁴. 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”²⁵, 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 tzw. rewolucji społeczno-gospodarczej nastąpiła zmiana ustroju, przy jednoczesnym przywróceniu podstawowych zasad Konstytucji z 1921 r., które miały zresztą obowiązywać 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 służyć wyłącznie jako tymczasowe i ramowe rozwiązania ustrojowe. Dlatego, 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 zauważył, że: „Konstytucja ta [Konstytucja z 1921 r. – *M.P.S.*] 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.”²⁶. Taką samą interpretację Manifestu PKWN w kontekście stosunku nowych władz do Konstytucji RP z 1921 r. wyraził Wiesław Skrzydło²⁷. Konstanty Grzybowski zaś stwierdził:

²⁴ K. Działocha, J. Trzcński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji...*, s. 100.

²⁵ W 1972 r. Kazimierz Gościński napisał, że postanowienia Manifestu PKWN nie oznaczały zachowania mocy obowiązującej Konstytucji marcowej *in extenso*, ale jedynie „jej podstawowych, demokratycznych założeń”. Zob. K. Gościński, *Problemy. W XX lecie Konstytucji PRL*, PiŻ 1972, nr 15, s. 1.

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

²⁷ W. Skrzydło, *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z perspektywy czterdziestolecia*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło i in., Lublin 1985, s. 15.

„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”²⁸. Podobne poglądy reprezentował Andrzej Burda, który zaznaczył, że nowy rząd miał „swą władzę prawotwórczą nie z istniejących już norm prawnych, lecz z faktów rewolucyjnych, stanowiących socjologiczną podstawę legitymizmu nowej władzy”²⁹. W związku z tą rewolucyjną genezą nowej władzy państwowej „obowiązywania zasad naczelnych nie należało identyfikować z obowiązywaniem tejże konstytucji *in extenso* (praktycznie było to niemożliwe)”³⁰. Z takiego założenia wychodził również Antoni Peretiatkowicz, który określił KRN jako „władzę rewolucyjną suwerenną”³¹. Miało to wynikać z treści Manifestu PKWN, który głosił, że: „Krajowa Rada Narodowa, powołana przez walczący naród, jest jedynym legalnym źródłem władzy w Polsce”³². Ponadto 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”³³. Pojęcie „podstawowe założenia Konstytucji Marcowej” Peretiatkowicz definiował jako „linie wytyczne, jako dyrektywy dla ustawodawcy i dla Rządu”³⁴. O ustanowieniu przez KRN i PKWN „nowych, rewolucyjnych praw” napisał w 1949 r. w wykładzie o prawie państwowym Stefan Rozmaryn³⁵. Wszystkie te oceny odzwierciedlały przejmowaną ze Związku Radzieckiego marksistowsko-leninowsko-stalinowską teorię o rewolucji społeczno-gospodarczej, która miała się stać fundamentem wszelkich zmian ustrojowych w tzw. krajach demokracji ludowej³⁶. To ona bowiem kształtowała tzw. bazę, w odniesieniu do której należało następnie ustanowić lub dostosować nadbudowę, czyli odpowiednią konstytucję i ustawy. To ustanowienie lub dostosowanie zależało jednak wyłącznie od woli władz, której treść wyznaczały tzw.

²⁸ K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 13.

²⁹ A. Burda, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. tenże, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 72.

³⁰ A. Burda, *Obowiązywanie „Konstytucji marcowej” w Polsce Ludowej*, [w:] *Konstytucja marcowa 1921. Dokumenty naszej tradycji*, oprac. tenże, Lublin 1983, s. 63–64.

³¹ A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Marcowa a Konstytucja Lutowa*, PiP 1947, z. 11, s. 59.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 57.

³⁴ Ibidem, s. 59.

³⁵ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 98.

³⁶ B.S. Mańkowski, *Państwo i prawo krajów demokracji ludowej*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. M.P. Karewa, tłum. J. Baliński i in., Warszawa 1951, s. 609–618.

wydarzenia rewolucyjne, czyli w praktyce potrzeba eliminacji przeciwników politycznych oraz ustanowienie nowej, komunistycznej władzy. A w takich warunkach niezwykle trudno już było powoływać organ ją kontrolujący, dodatkowo wywodzący się, według komunistów, z tzw. ustroju burżuazyjnego.

Z takiej perspektywy zmiany ustrojowe w Polsce po 1944 r. oceniał również Eugeniusz Zwierzchowski, który powstanie PKWN oraz jego Manifest uznał za „przykład aktów kształtowania rewolucyjnej władzy państwowej”³⁷. Również w opinii Adama Wendla PKWN „był pierwszym rządem robotniczo-chłopskim w dziejach naszego narodu, był rządem rewolucyjnym”³⁸. 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 politycznej³⁹.

W związku z tym rewolucja miała być głównym czynnikiem wpływającym na ustrój państwa polskiego⁴⁰. W marksizmie bowiem, jak w 1978 r. napisał Janusz Trzciniński, źródła konstytucji, a więc podstawowego aktu prawnego w państwie, miały „charakter rewolucyjny, a nie kontraktualny”⁴¹. Według niego:

Socjalistyczna koncepcja konstytucji pisanej nie opiera się na teorii umowy społecznej, na kompromisie, lecz ma swoje źródło w panujących w państwie stosunkach ekonomicznych i politycznych determinujących wolę klasy panującej, której przejawem jest właśnie konstytucja⁴².

³⁷ E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice 1981, s. 54.

³⁸ A. Wendel, *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Historyczny” 1955, t. 46, nr 4, s. 544.

³⁹ K. Działocha, *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 51.

⁴⁰ W takim duchu w 1946 r. o zmianach społecznych i gospodarczych w kontekście zmian w polskim systemie prawa pisał np. Leon Chajn. Zob. L. Chajn, *Rewolucyjny czyn polskiego prawnictwa (Rzecz o unifikacji prawa)*, PP 1946, nr 9–10, s. 3–5; tenże, *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1947, s. 144–149.

⁴¹ J. Trzciniński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 11.

⁴² Ibidem.

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 politycznych⁴³.

Przyjęte za wzorem radzieckim⁴⁴ rozwiązania, zawarte w Ustawie z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴⁵, stanowiły novum w polskim systemie prawnym. System rad narodowych był hierarchiczny i opierał się na podziale administracyjnym państwa⁴⁶. Składał się z KRN oraz rad narodowych stopni: wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego i gminnego⁴⁷. Według art. 17 ustawy z 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 Narodowej⁴⁸. W wyniku nowelizacji ustawy z 11 września 1944 r. na podstawie

⁴³ Zob. Manifest PKWN, s. 2.

⁴⁴ Antoni 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...*, s. 63. Zob. też: M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej*, CPH 1975, t. 27, z. 1, s. 2; A. Machnienko, *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskich krajów socjalistycznych*, tłum. L. Łustacz, K. Piasecki, Warszawa 1967, s. 147; K. Miroszewski, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, s. 155–158.

⁴⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 22.

⁴⁶ W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, CPH 2011, t. 63, z. 1, s. 182.

⁴⁷ Ibidem, s. 181–182.

⁴⁸ Zob. A. Monkiewicz, *Rady narodowe jako organy kontroli społecznej w pierwszych latach Polski Ludowej*, [w:] *Spółczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M.J. Ptak, Wrocław 2010, s. 916 i n.; J. Mordwiłko, *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, PiP 1974, z. 1, s. 5.

Ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴⁹ do rad narodowych należała

kontrola działalności organów wykonawczych (rządowych i samorządowych) oraz instytucji i osób wykonywujących funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej⁵⁰.

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 realizować kompetencje sądownictwa administracyjnego. Problem ten próbował wyjaśnić Waław Dawidowicz, który stanął na stanowisku, że rady narodowe na mocy wymienionego wyżej art. 28 ustawy z 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 władzy⁵¹. 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.⁵². 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 [...]⁵³.

⁴⁹ Dz.U. Nr 3, poz. 19.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ W. Dawidowicz, *Współdziałanie rad narodowych z organami wymiaru sprawiedliwości*, DPP 1946, nr 1, s. 34–36.

⁵² W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, z. 1, s. 63.

⁵³ Ibidem.

W jego opinii propagowanie idei wprowadzenia sądowej kontroli administracji z NTA na wzór przedwojenny „zaciemniało istotę przeprowadzonych w Polsce zmian ustrojowych”⁵⁴.

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”⁵⁵. Opinia ta, tak charakterystyczna dla epoki PRL, nie jest jednak prawdziwa. Przy ocenie funkcjonowania zasad Konstytucji z 1921 r. wydaje się właściwa opinia Marcina Wiącka, który stwierdził, że 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”⁵⁶.

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 Roberta Jastrzębskiego, który stwierdził, 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 Stanu⁵⁷.

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.

⁵⁴ Ibidem, s. 64.

⁵⁵ A. Łopatka, *Odrodzenie i rozwój państwa polskiego (1918–1944–1979)*, RPEiS 1980, z. 1, s. 13.

⁵⁶ M. Wiącek, *Zagadnienia obowiązywania konstytucji marcowej z 1921 roku w okresie Polski Ludowej*, [w:] *Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje*, red. P. Czernicki, B. Opaliński, Warszawa 2014, s. 161–162.

⁵⁷ R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego (1917–2017)*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 73.