

Konrad Graczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach/Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie
(University of Silesia in Katowice/Institute of National Remembrance in Warsaw, Poland)
e-mail: konrad.graczyk@us.edu.pl, konrad.graczyk@ipn.gov.pl

ORCID: 0000-0002-0991-2036

Paweł Sobotko

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
(University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland)
e-mail: pawel.sobotko@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8625-6191

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.13

Próby restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1945–1948

ABSTRAKT

W artykule omówiono prace nad kolejnymi projektami aktów normatywnych zmierzających do przywrócenia sądownictwa administracyjnego w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej. Dokumenty te dziś są przechowywane w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Rozważania dotyczące konkretnych projektów poprzedzono opisaniem stanu prawnego i koncepcji sądownictwa administracyjnego rozważanych w Polsce w okresie międzywojennym. Ówczesne rozwiązania oraz doświadczenia związane z ich stosowaniem stanowiły istotny punkt odniesienia zarówno dla projektodawców, jak też opiniodawców. W opracowaniu omówiono również przebieg dyskusji nad kwestią sądownictwa administracyjnego w Polsce tuż po zakończeniu II wojny światowej. W jej toku, na łamach fachowej literatury, przedstawiciele doktryny i praktyki prezentowali różnorodne stanowiska co do zasadności przywrócenia sądownictwa administracyjnego, jego formuły i ustroju, udziału czynnika społecznego oraz liczby instancji. W dalszej kolejności zaprezentowano projekty aktów normatywnych pochodzące z lat 1945–1948. Znalazły się wśród nich zarówno

projekty krótkie, składające się jedynie z dwóch artykułów, jak też rozbudowane, dotyczące usytuowania sądownictwa administracyjnego w Sądzie Najwyższym. Zwrócono uwagę na przebieg prac projektowych, gromadzone w ich trakcie opinie prawne oraz kształt proponowanej restytucji sądownictwa administracyjnego. Poza analizą projektów autorzy starali się udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego żaden z projektów, mimo deklarowanego poparcia i sukcesywnych postępów w pracach, nie wszedł w życie. Analiza zachowanych dokumentów pozwoliła na poczynienie konkretnych i uprawdopodobnionych hipotez dotyczących uczestnika prac projektowych, który je sabotował. W opracowaniu wykorzystano metodę historyczną oraz formalno-dogmatyczną.

Attempts at Restitution of the General Administrative Judiciary in Poland in the Years 1945–1948

ABSTRACT

The article discusses the work on subsequent draft normative acts aimed at restoring the administrative judiciary in Poland in the first years after the end of World War II. These documents are in the Archives of New Records in Warsaw today. Considerations regarding specific projects were preceded by a description of the legal status and concepts of administrative judiciary considered in Poland in the interwar period. The solutions of that time and the experiences related to their application constituted an important point of reference for both project promoters and opinion makers. The study also addresses the course of the discussion on the issue of the administrative judiciary in Poland shortly after the end of World War II. In its course, in the pages of professional literature, representatives of the doctrine and practice presented various positions regarding the legitimacy of restoring the administrative judiciary, its formula and structure, the participation of the social factor, and the number of instances. Subsequently, draft normative acts from the years 1945–1948 were presented. They include both short projects, consisting of only two articles, as well as extensive projects concerning the location of the administrative judiciary in the Supreme Court. Attention was paid to the course of design works, legal opinions collected in their course, and the shape of the proposed restitution of administrative judiciary. Apart from an analysis of the projects, the authors tried to answer the question why none of the projects, despite the declared support and successive progress in works, entered into force. Analysis of the preserved documents made it possible to create specific and plausible hypotheses about the participant in the design work who sabotaged them. The study uses historical and formal-dogmatic methods.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, projekt, Polska

Key words: administrative judiciary, project, Poland

Wprowadzenie

Przypadająca w 2022 r. setna rocznica ustanowienia sądownictwa administracyjnego w odrodzonej po zaborach Rzeczypospolitej stanowi doskonałą okazję do przypomnienia skomplikowanych dziejów tej istotnej gałęzi wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Ponieważ ewolucja polskiego sądownictwa administracyjnego doczekała się już sporej liczby opracowań¹, przeto autorzy niniejszego tekstu postawili sobie za cel przedstawienie szerzej nieznanych okoliczności i niepublikowanych materiałów archiwalnych, związanych z podejmowanymi zaraz po II wojnie światowej – gdy ustrój kraju nie był jeszcze formalnie przesądzony – próbami reaktywowania tej gałęzi sądownictwa w Polsce. Projekty z lat późniejszych (1957–1958) zostały już opublikowane², stąd też potrzeba przedstawienia wcześniejszych (1945–1948) i zapełnienia luki w tym zakresie. Tytułowe odniesienie do restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego wynika z tego, że od 1946 r. działały w Polsce szczególne sądy administracyjne, jakimi były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

Punktem wyjścia do analizy powojennych archiwaliów związanych z tematem opracowania będzie przedstawienie w niezbędnym zakresie zarysu ewolucji polskiego sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym, bowiem problematyka ta jest ze sobą ściśle związana. Analizy i oceny wymaga

¹ M.in.: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 260; J. Chwiałkowska, *Kształtowanie się instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianae. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1977, t. 1, z. 19, s. 73-88; M. Wyrzykowski, *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945–1970*, „Studia Prawnicze” 1977, z. 3, s. 59-95; idem, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 254; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984, s. 131-147; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 261; eadem, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004, s. 281-295; M. Nowakowski, *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowski z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, t. 2, Kraków 2012, s. 153-164; M. Nowakowski, *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016, s. 346; M.P. Sadłowski, *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2, s. 97-112; idem, *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 roku*, Warszawa 2023, s. 423.

² *Konkretna propozycja* [tekst projektu ustawy o powołaniu sądów do orzekania o zgodności z prawem decyzji administracyjnych, przygotowanego przez Komisję Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich w składzie: Ludwik Bar, Emanuel Iserzon, Lidia Krotkiewska, Józef Litwin, Jerzy Starościk, Jerzy Stembrowicz], „Prawo i Życie” 1957, nr 2, s. 3; J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.* [opracowany przez Zespół w Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości w składzie: Stefan Rozmaryn, Marian Zimmermann, Józef Litwin, Ludwik Bar, Czesław Tabęcki], „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1, s. 108-124.

to, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – nieustalenie przed wybuchem II wojny światowej jednolitego ustroju sądownictwa administracyjnego, rzutowało na powojenne problemy koncepcyjne i próby reaktywacji tej gałęzi wymiaru sprawiedliwości.

1. Sądownictwo administracyjne w Polsce w okresie międzywojennym (1918–1939)

Ustawa Konstytucyjna z 17 marca 1921 r.³, w art. 73 określała podstawy sądownictwa administracyjnego w odrodzonej Rzeczypospolitej: „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”⁴. Z normy tej komentatorzy wywodzili następujące zasady polskiego sądownictwa administracyjnego: 1) ma ono istnieć jako kontrola administracji o charakterze sądowym, lecz poza organizacją sądownictwa powszechnego; 2) ma być wielostopniowe (wieloinstancyjne); 3) ma w nim wziąć udział czynnik obywatelski; 4) ma badać legalność aktów administracyjnych, tak w zakresie administracji rządowej, jak i samorządowej; 5) ma posiadać charakter kasacyjny⁵. W wykonaniu konstytucyjnej delegacji Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁶, w której uregulowano zarówno zagadnienia ustrojowe, jak i procesowe. W przepisach przejściowych postanowiono, iż „aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej istniejące w b. dzielnicy pruskiej sądownictwo administracyjne pozostawia się nienaruszone z tą zmianą, że kompetencje Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu przechodzą na Najwyższy Trybunał Administracyjny”. Ponadto spod jurysdykcji NTA wyłączono szereg spraw podatkowych, prowadzonych w oparciu o utrzymane w mocy i wyliczone w art. 37, przepisy państw zaborczych.

Podkreślić należy, że ustawodawca powołał jedynie najwyższą hierarchicznie instancję sądownictwa administracyjnego, czyli Najwyższy Trybunał Ad-

³ Dz.U. RP nr 44, poz. 267.

⁴ Przytoczony artykuł, jak się wydaje – dość niefortunnie – znalazł się na końcu rozdziału III zatytułowanego „Władza wykonawcza”, choć spodziewać się go należało raczej w kolejnym rozdziale IV noszącym tytuł „Sądownictwo” – por. też XI Pierwszego Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (P.P.K.N.A.): „Przepisy Konstytucji, traktujące o sądownictwie administracyjnym, winny być umieszczone w rozdziale o władzy sądowej, jednakże P.P.K.N.A. oświadcza się stanowczo przeciw łączeniu sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym, a w szczególności Najwyższego Trybunału Administracyjnego z Sądem Najwyższym” – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4, s. 1229.

⁵ A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 3.

⁶ Dz.U. RP nr 67, poz. 600, z późn. zm.

ministracyjny, natomiast – z założenia przejściowo – nie doszło do powołania sądów administracyjnych niższej (lub niższych) instancji⁷. Przyczyną tego stanu rzeczy był brak wykwalifikowanej kadry, wysokie koszty, które obciążałyby budżet nowo powstałego państwa oraz nieustalona ostatecznie organizacja organów administracji rządowej i samorządowej⁸. Sądownictwo administracyjne niższych instancji istniało jednak w województwach pomorskim, poznańskim i śląskim⁹, a więc w dawnym zaborze pruskim i było trójinstancyjne: w I instancji orzekały wydziały powiatowe (lub miejskie), działające pod przewodnictwem starosty, w II instancji – wojewódzkie sądy administracyjne, a w III instancji – stołeczny NTA¹⁰. Mimo iż sądy I i II instancji były w pewnym stopniu powiązane z administracją, to jednak przeważa stanowisko, że w praktyce ich orzecznictwo cechowało się wysokim poziomem niezawisłości i samodzielności¹¹, natomiast sam system pruski, umożliwiający sądom rozpatrywanie niektórych spraw merytorycznie i po przeprowadzeniu stosownego postępowania dowodowego, oceniany był jako nowocześniejszy¹². Natomiast na obszarze pozostałych dwóch dawnych zaborów NTA był jedyną instancją sądową, wyposażoną w uprawnienia kasacyjne. Tak więc „koegzystowały w związku z tym w Polsce dwa modele organizacyjne sądownictwa administracyjnego, powiązane ze sobą tylko na szczelbu NTA”¹³.

Tematem stale istotnym w debacie publicznej była kwestia powołania na obszarze całego państwa sądów administracyjnych niższej instancji. Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji marcowej postulat utworzenia dwuinstancyjnego

⁷ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 42-46. Jak zaznaczył Waclaw Komarnicki (1891–1954), wprowadzie Konstytucja marcowa nie oznaczyła wprost liczby instancji sądownictwa administracyjnego i „z redakcji art. 73 wynika jedynie, iż ponieważ «na czele» jego ma stać Najwyższy Trybunał Administracyjny, [to] instancji tych musi być co najmniej dwie” (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 395).

⁸ Ś. Baudouin de Courtenay, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924, s. 57 (odb. z „Gazety Sądowej Warszawskiej” 1923, nr 35-48); T. Hilarowicz, op. cit., s. 43; W. Binder, *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*, Warszawa 1926, s. 10-11; A. Chmurski, op. cit., s. 3; A. Chmielarz-Grochal, *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98, s. 196.

⁹ Odnosnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach – zob. T. Adamczyk, M. Mikołajczyk, G. Nancka, *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922-1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022, s. 15-40; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa...*, s. 41-55.

¹⁰ Szerzej: A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 2, s. 421-423.

¹¹ W. Maisel, op. cit., s. 100 i 218-225.

¹² A. Kühn, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Wiadomości Samorządowe” 1931, nr 19, s. 274.

¹³ D. Malec, *Koncepcje...*, s. 284.

sądownictwa administracyjnego (I instancja – wojewódzkie sądy administracyjne – „każdy na dwa lub trzy województwa”; II instancja – Koronny Trybunał Administracyjny w Warszawie) przedstawili prawnicy z Towarzystwa Prawniczego we Lwowie¹⁴. Polemikę z tą propozycją podjął Bolesław Bielawski (1882–1966)¹⁵, który postulował powołanie wydziałów i izb administracyjnych w sądach powszechnych oraz trzech (dla obszarów dawnych zaborów) izb administracyjnych w Sądzie Najwyższym¹⁶. Z kolei z B. Bielawskim polemizował Jan Sawicki (1859–1940)¹⁷, przedstawiając projekt ustawy o Trybunale Państwa, który miałby być jednoinstancyjnym „sądem dla spraw prawa publicznego dla całego obszaru państwa” (art. 1) i działać „w charakterze Trybunałów: administracyjnego, wyborczego i kompetencyjnego” (art. 2). Projekt zakładał orzekanie „z reguły w kompletach złożonych z 5 członków” (art. 8)¹⁸. Dalsze projekty wymienia A. Tarnowska¹⁹.

Opublikowano co najmniej kilka projektów ustaw o sądownictwie administracyjnym, które nie zostały nigdy uchwalone i nie weszły w życie²⁰. Jak

¹⁴ *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez Sekcję administr[acyjną] Towarzystwa prawn[icznego] we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1919, nr 4-6, s. 195-197.

¹⁵ Szerzej o tej nietuzinkowej postaci zob. M. Smogorzewska, *Bolesław Bielawski*, [w:] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939. Słownik biograficzny*, red. A.K. Kunert, t. 1, Warszawa 1998, s. 123-124; Z. Krzemiński, *Mecenas Bolesław Bielawski*, „Palestra” 1985, nr 6, s. 49-55.

¹⁶ B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 1, s. 21-23.

¹⁷ Był m.in. pierwszym prezesem NTA w latach 1922-1928. Szerzej: H. Korczyk, *Jan Sawicki*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 35, z. 2 (145), Warszawa 1994, s. 316-317; A. Dzia-dzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Juridica” 2015, t. 14, z. 1, s. 115-120; D. Malec, *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, nr 5, s. 221-228.

¹⁸ J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 3, s. 178-188 i nr 4, s. 234-240. Zob. też A. Dzia-dzio, op. cit., s. 111-115.

¹⁹ A. Tarnowska, op. cit., s. 426-427.

²⁰ Zob. m.in. W.L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928, s. 155-176 (w tym *Projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; model trójinstancyjny – sądy administracyjne I i II instancji orzekające merytorycznie, z udziałem ławników, NTA jako III instancja kasacyjna); J.S. Langrod, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, [w:] ibidem, s. 551-638 oraz idem, *Projekt ustawy o postępowaniu sądowno-administracyjnym*, [w:] ibidem, s. 639-715 (model dwuinstancyjny: I instancja – wojewódzkie sądy administracyjne – orzekanie w składzie 1 sędziego zawodowego i 2 ławników; II instancja – NTA; przymus adwokacki w obu instancjach); idem, *Kontrola administracji. Studja (Projekt całokształtu materialnego i formalnego ustawodawstwa sądowno-administracyjnego w Polsce z motywami)*, Warszawa 1929, passim; J. Drążek-Drawicz, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16, omówienie: s. 590-592, tekst projektu: s. 592-605 (projekt Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; model dwuinstancyjny: I instancja – 6 trybunałów obwodowych – orzekanie w składzie 2 sędziów zawodowych i 1 ławnik; II instancja – NTA; przymus adwokacki w obu instancjach); omówienie tego projektu – A. Kühn, op. cit., s. 274-276. Zob. też: T. Hilarowicz, *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska” 1928/29, t. 4, s. 204-209; J. Langrod, *Sprawa rozbudowy sądownictwa*

piisał Tadeusz Hilarowicz (1887–1958)²¹: „(...) nawet jeżeli stoimy na stanowisku, że utworzenie *na razie* tylko Najwyższego Trybunału Administracyjnego bez utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia na obszarze całej Rzeczypospolitej, nie stoi wprost w sprzeczności z postanowieniem art. 73 Konstytucji, to jednak najmniejszej wątpliwości ulegać nie może, że ten prowizoryczny stan o tyle tylko nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, o ile jest wyraźnym wstępem, początkiem do realizacji postanowienia Konstytucji. Natomiast, gdyby stan ten był długotrwałym, z wyraźną tendencją nietworzenia sądów administracyjnych niższych [instancji], byłby on niewątpliwie sprzeczny z wyraźnym postanowieniem konstytucji”²². Ostatnie z zacytowanych zdań okazało się prorocze...

Władysław Leopold Jaworski (1865–1930)²³ akcentował, że w myśl art. 73 Konstytucji marcowej kontroli sądu administracyjnego podlega jedynie legalność aktów administracyjnych, a z tego wynika, że: „a) Polskie sądy administracyjne nie będą władzami administracyjnymi, nie będą same »administrować«, ale będą tylko kontrolować administrację sprawowaną przez inne organy. Będzie tak, ponieważ działalność sądu administracyjnego może się rozpocząć, gdy »akt administracyjny« już istnieje, a idzie tylko o orzeczenie, czy jest legalnym (...); b) Zaskarżoną może być w ogóle »legalność«, a więc nie tylko te akty administracyjne, które naruszają prawa podmiotowe publiczne, ale w ogóle wszystkie akty administracyjne, bez względu na to, czy przez nie jest ktoś pokrzywdzonym w swych prawach podmiotowych, czy nie, jeżeli tylko akt administracyjny jest sprzeczny z prawem przedmiotowym”²⁴. Tymczasem ustawa o NTA z 1922 r., wzorowana na regulacji austriackiej, przyjęła ograniczenie skargi tylko do pogwałcenia praw podmiotowych „z powodu naruszenia sfery indywidualnej”, co stanowiło zawężenie względem delegacji konstytucyjnej²⁵. Ponadto

administracyjnego w Polsce, „Themis Polska”, 1928/29, t. 4, s. 210-224; S. Mrávincsecs, *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1936, nr 2, s. 51-54; idem, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 1, s. 22-27.

²¹ Szerzej: L. Chajm, Tadeusz Hilarowicz, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. K. Lepszy, t. 9, z. 4 (43), Wrocław 1961, s. 511-512.

²² T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 42-43.

²³ Szerzej o tej zasłużonej postaci: J. Buszko, Władysław Leopold Jaworski, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 11, z. 1 (48), Wrocław 1964, s. 511-512; A. Śródka, *Uczni polscy XIX-XX stulecia*, t. 2, Warszawa 1995, s. 109-111; K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 647-665.

²⁴ W.L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego*, z. IIA: *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 617.

²⁵ Szerzej: T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 37-42; W. Binder stwierdził, iż „ustawodawca nasz nie siedł po wytycznej naszej Konstytucji, ale wzorował się na staroaustrackiej ustawie o wiedeńskim Trybunale Administracyjnym, która w ślad za postanowieniem austriackiej ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 nr 144 austr. Dz.U. utworzyła jeden tylko Trybunał Administracyjny z atrybutami odpowiadającymi powołanej ustawie zasadniczej austriackiej, ale niezgodnymi z nakazami naszej Konstytucji” – W. Binder, op. cit., s. 16-17.

spod jurysdykcji NTA wyłączono „sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu” (art. 3 lit. b)²⁶.

Dyskusja o konieczności powołania sądów administracyjnych niższej instancji toczyła się w okresie międzywojennym w zasadzie ciągle. Wziął w niej udział dr Waław Swinarski (1870–1926), sędzia NTA, który postulował powołanie (obok trzech już istniejących – w Poznaniu, Toruniu i Katowicach) kolejnych pięciu wojewódzkich sądów administracyjnych, z siedzibami w okręgach apelacyjnych sądownictwa powszechnego, tj. w Krakowie, Lwowie, Warszawie, Lublinie i Wilnie. Orzekałyby w nich składy ławnicze, zaś przymus adwokacki byłby tylko przed NTA²⁷.

Z kolei sędzia Jan Śliwiński (1901–1966) w cyklu publikacji²⁸ zaproponował jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne, wychodząc z językowej wykładni art. 73 Konstytucji zakładającej, że NTA nie musi być wyższą instancją w stosunku do pozostałych sądów administracyjnych – norma konstytucyjna nie zostanie naruszona, gdy podział spraw między sądy wojewódzkie a NTA będzie ukształtowany na podstawie wagi sprawy, a więc rangi organu, który orzekał w ostatniej instancji w postępowaniu administracyjnym²⁹. Argumentacja autora odnosiła się do spodziewanego przeciążenia NTA – jako ostatniej instancji sądowej – nadmiernym wpływem spraw, jeśli przyjęty zostanie wieloinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. Udział ławników uważał generalnie za zbędny, lecz w celu realizacji normy konstytucyjnej przewidywał dopuszczenie ławników do orzekania w sądach wojewódzkich, przy czym z przewagą w składach sędziów zawodowych³⁰. Zakładał również możliwość orzekania przez sądy *in merito*, jeśli okazałoby się, że sprawa administracyjna jest „dojrzała do rozstrzygnięcia”³¹.

²⁶ Zob. B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 4, s. 575–593; G. Taubenschlag, *Swobodne uznanie władzy administracyjnej*, „Głos Prawa” 1934, nr 7–8, s. 423–429; J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, passim; P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, t. 1, s. 145–177. Bardzo szeroko: T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 205–315.

²⁷ W. Swinarski, *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 47, s. 1018–1020.

²⁸ J. Śliwiński, *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 18, s. 401–402; nr 19 s. 425–426; nr 20, s. 445–446; nr 22, s. 486–487; nr 23, s. 506–507; nr 24, s. 526–527; nr 25, s. 550–551; nr 27, s. 598–599; nr 28, s. 622–623; nr 34, s. 728–729.

²⁹ Ibidem, nr 20, s. 445.

³⁰ Ibidem, nr 25, s. 550–551. Ostatecznie zaproponował składy czteroosobowe (3 sędziów zawodowych i 1 ławnik), przy czym przewodniczący (sędzia zawodowy) nie brałby udziału w głosowaniu – ibidem, nr 34, s. 729.

³¹ Ibidem, nr 28, s. 623.

Natomiast sędzia Michał Waškowski zauważył, że skoro ustawodawca przyjął już w ustawie o NTA kasacyjny model postępowania przed tym sądem, dlatego pozostała do regulacji jedynie kwestia sądów I instancji i zwracał uwagę, iż „system przyznania NTA prawa orzekania *in merito* celem zapewnienia obywatelowi bardziej szybkiej i skutecznej obrony jego praw, nie osiągnąłby (...) zamierzonego celu, a raczej przyczyniłby się znacznie do przewleczenia sprawy, gdyż NTA, nie będąc w stanie sam przeprowadzić dowodów byłby zmuszony w większości wypadków przekazywać przeprowadzenie tychże sądom administracyjnym niższego stopnia”³². Postulował ponadto powołanie jako sądów I instancji sądów administracyjnych regionalnych lub obwodowych, obejmujących zasięgiem kilka województw³³.

Tomasz Nowicki poświęcił problematyce instancji sądownoadministracyjnych rozprawę doktorską, obronioną na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu Poznańskiego, w której postulował: 1) powołanie jako sądów administracyjnych I instancji – okręgowych sądów administracyjnych (w miastach, w których są siedziby sądów apelacyjnych) i Centralnego Sądu Administracyjnego (do rozpatrywania skarg na decyzje organów centralnych i naczelnych), które miałyby orzekać merytorycznie, zaś NTA zostałaby sądem rewizyjnym; 2) w sądach I instancji orzekałoby 2 sędziowie zawodowi oraz 1 ławnik („laik”), natomiast w NTA – wyłącznie sędziowie zawodowi³⁴.

Za zwięźle podsumowanie głównego nurtu postulatów doktryny w sprawach sądownictwa administracyjnego uznać można opublikowane tezy Sekcji IV (Sądownictwa prawa publicznego) I Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych, który odbył się w Poznaniu w dniach 20-23 czerwca 1929 r. Kongres uznał za potrzebę chwili niezwłoczne wprowadzenie sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, orzekającego *in merito*, przy czym optował za co najwyżej dwustopniowym tokiem instancji sądowych i uznawał udział czynnika obywatelskiego w składach orzekających za niewskazany³⁵.

Jednakże zamiast realizacji konstytucyjnej delegacji w zakresie sądów administracyjnych niższej instancji, nastąpiło nieoczekiwane uchylenie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r.³⁶ i zastąpienie jej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³⁷. Akt ten spotkał się z krytyką,

32 M. Waškowski, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, z. 2: *Referaty, zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 395.

33 *Ibidem*, s. 399-400.

34 T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 152 i 179-180.

35 *Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20-23 czerwca 1929)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 4, s. 1228.

36 Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1926 r. nr 68, poz. 400, z późn. zm.

37 Dz.U. RP nr 94, poz. 806.

a zarzucono mu m.in. niezgodność z Konstytucją, bowiem Prezydent wykroczył poza zakres upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³⁸. Ponadto jego regulacje pogorszyły zakres ochrony prawnej obywateli i osłabiły praworządność, nie rozwiązały problemu zaległości orzeczniczych, z którymi borykał się NTA. Podnoszono również, że rozporządzenie uzależnia NTA od rządu, który nadaje mu regulamin wewnętrznego urzędowania, decyduje o składzie, a Prezes Rady Ministrów został wyposażony w pewien zakres kompetencji nadzorczych wobec NTA. Dokonano szeregu innych niekorzystnych zmian, np. obniżono wymagane minimum ustawowe członków NTA z kwalifikacjami sędziowskimi z połowy do 1/3 składu³⁹.

Konstytucja kwietniowa, uchwalona 23 kwietnia 1935 r.⁴⁰, odeszła od koncepcji budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla, stanowiąc wyraźnie w art. 70 ust. 1 lit. b, iż do orzekania o legalności aktów administracyjnych powołuje się wyłącznie NTA. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego nie zlikwidowano jednak dotychczasowych sądów⁴¹, gdyż – jak pisał Prezes WSA w Poznaniu w latach 1926–1939 Saturnin Mrávincics (1879–1960) – sposób ich funkcjonowania powodował, że sądownictwo to było popularne i „wszelkie zapędy, jakie się pojawiały, a dążące do jego ograniczenia, były nieprzychylnie witane przez opinię publiczną”⁴². Nadal więc istniała rozbieżność stanu faktycznego z przepisami Konstytucji. Z normy art. 70 wynikało, iż NTA jest odrębny od Sądu Najwyższego i Trybunału Kompetencyjnego.

Zaległości orzecznicze NTA⁴³ mogły zostać spotęgowane przez nowelizację ustawy z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim⁴⁴ dokonaną rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim⁴⁵, które dokonywało weryfikacji nabytych już uprawnień inwalidów wojennych do rent. W związku z tym, gdy

38 A. Chmurski, op. cit., s. 91; J. Morawski, *Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, nr 46, s. 671-674; M. Nowakowski, *O odtworzeniu...*, s. 154-155.

39 Szerzej: A. Chmurski, op. cit., s. 92-96; D. Malec, *Najwyższy...*, s. 36.

40 Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP nr 30, poz. 227).

41 Art. 113 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. RP z 1937 r. nr 24, poz. 130).

42 Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, Opracowanie S. Mrávincicsa, *Sądownictwo administracyjne w województwach poznańskim i pomorskim*, 4 kwietnia 1945 r., k. 7-8. „Sądy te dawały bowiem w sposób dostępny dla każdego gwarancję, że jego prawa nie będą naruszone i to bez uciekania się do długiej procedury przechodzenia naprzód dwóch instancji administracyjnych, a potem postępowania przed Najw[yzszym] Trybunałem [Administracyjnym]” (k. 8 recto).

43 A. Chmurski, op. cit., s. 19-21 wskazuje, że w latach 1930–1932 wpływ roczny przekraczał 10 000 skarg i miał tendencję rosnącą, a liczba orzekających sędziów NTA wynosiła 38-39 osób.

44 Dz.U. RP nr 26, poz. 238.

45 Dz.U. RP nr 86, poz. 669.

tylko w roku 1934 do NTA wpłynęło ponad 3000 skarg z tego tytułu i groziła mu zupełna zapaść orzecznicza⁴⁶, uchwalono epizodyczną ustawę z 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym⁴⁷, na mocy której ustanowiono administracyjny sąd szczególny, mający działać przy NTA do 30 września 1940 r.⁴⁸, „powołany do orzekania o legalności orzeczeń, wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową”⁴⁹. Sąd ten orzekał w składach złożonych z sędziego NTA oraz 2 ławników – po jednym z grupy inwalidów i urzędników. Obowiązywała odpowiednio stosowana procedura z NTA, przy czym sąd mógł „przekazać sprawę władzy pozwanej do ponownego ustalenia w terminie określonym stanu faktycznego według podanych przez siebie wskazówek”, zaś przy wyrokowaniu miał uprawnień nie tylko kasatoryjne, lecz i reformatoryjne.

Ustawa z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁵⁰ powoływała dwuinstancyjne administracyjne sądownictwo ubezpieczeń społecznych, a więc szczególne sądy administracyjne, składające się z orzekających w I instancji okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych (składy orzekające złożone z sędziego zawodowego i ławników reprezentujących pracodawców i pracowników) oraz orzekającego w II instancji Trybunału Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. Przy Trybunale działać miał rzecznik interesu publicznego, nadzorowany przez Ministra Opieki Społecznej. Procedurę uregulowano w dziale II ustawy i miała ona charakter kontradyktoryjny. Ustawa miała wejść w życie zasadniczo 1 kwietnia 1940 r., a sądy ubezpieczeń społecznych miały także przejąć sprawy, którymi zajmował się przejściowo Inwalidzki Sąd Administracyjny⁵¹, do czego nie doszło z uwagi na wybuch II wojny światowej.

2. Dyskusja o sądownictwie administracyjnym na tle sytuacji polityczno-prawnej w Polsce po II wojnie światowej

W myśl Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.: „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

⁴⁶ D. Malec, *Najwyższy...*, s. 37 i 100-103.

⁴⁷ Dz.U. RP nr 26, poz. 177.

⁴⁸ Taką datę końcową określono w art. 21. W rzeczywistości działał krócej z powodu wybuchu II wojny światowej.

⁴⁹ Szerzej: M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 35-36 i 46; D. Malec, *Koncepcje...*, s. 286-287.

⁵⁰ Dz.U. RP nr 71, poz. 476.

⁵¹ M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 43 i 46.

powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”⁵².

Jerzy Służewski po latach zauważył⁵³, iż: „To bardzo ogólnikowe sformułowanie Manifestu Lipcowego nastęrczało duże trudności przy ustalaniu, które postanowienia Konstytucji marcowej mają charakter założeń podstawowych i w związku z tym obowiązują w Polsce Ludowej. Tak było właśnie z art. 73 Konstytucji, który przewidywał powołanie sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Część zwolenników powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce Ludowej uważała, że przepis art. 73 Konstytucji marcowej obowiązuje i na tym przepisie budowała swe koncepcje”⁵⁴.

W praktyce postanowienia Konstytucji marcowej zachowywały moc, o ile były przedmiotem odesłań w aktach normatywnych kształtujących powojenny ustroj państwa albo jeśli nie były sprzeczne z nową aksjologią państwa, wynikającą z Manifestu PKWN⁵⁵. Jak skonstatował Michał Nowakowski: „W żadnym ze swoich postanowień Manifest PKWN nie odwoływał się do problemu sądownictwa administracyjnego, którego istnienie powszechnie uznawano w latach 40. XX w. za jedno z podstawowych założeń Konstytucji marcowej, wyraźnie artykułując oczekiwania jego szybkiej organizacji”⁵⁶.

Polska na mocy porozumień jałtańskich, które przesądziły o powojennej przyszłości Europy, znalazła się w sferze wpływów Związku Radzieckiego, którego kierownictwo miało przygotowany plan zmian, mających na celu podporządkowanie państwa i jego struktur polityce komunistów radzieckich⁵⁷. W początkowym okresie powojennym komuniści nie ujawniali docelowej wizji ustrojowej, opartej na wzorcach radzieckich, która opierać się miała na nastę-

52 Załącznik do Dz.U. RP z 1944 r. nr 1.

53 H. Izdebski, *Jerzy Służewski 1923–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 230–231; S. Konarski, *Jerzy Służewski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 39, z. 2 (161), Warszawa 1999, s. 165–167; J. Jagiello, *Jerzy Służewski 1923–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 76–78.

54 J. Służewski, *Zagadnienie kontroli legalności działania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 12, s. 1040.

55 A. Peretiakowicz, *Kodeks polityczny. Konstytucja marcowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1946, s. 18; M. Buszyński, *Obowiązujące normy Konstytucji marcowej*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 11–12, s. 614–621; S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1, s. 10–29; K. Działocha, J. Trzciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, passim; A. Machnikowska, *Zasady Konstytucji marcowej a podstawy prawne polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 1944–1950*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, z. 2, s. 69–88; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 88 i n.

56 M. Nowakowski, *O odtworzeniu...*, s. 154.

57 Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990, s. 108 i n.

pujących dogmatach (zasadach): 1) kierowniczej roli partii robotniczej (PPR/PZPR), czyli tzw. dyktaturze proletariatu; 2) centralizmie demokratycznym, wykluczającym istnienie w społeczeństwie opozycji względem rządzącej partii komunistycznej oraz zasadzie podwójnego podporządkowania⁵⁸; 3) udziale mas pracujących w wykonywaniu władzy państwowej w ramach systemu rad narodowych; 4) działalności planowej, jako podstawie funkcjonowania upaństwowionej, scentralizowanej i zarządzanej przez aparat partii komunistycznej gospodarki narodowej; 5) praworządności socjalistycznej, opartej na leninowskiej tezie, że prawo to instrument polityki partii komunistycznej⁵⁹.

W tych warunkach ustrojowych pewnym zaskoczeniem mogło być przystąpienie przez ówczesne władze do wdrażania wspomnianej wyżej ustawy z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁶⁰, która przewidywała funkcjonowanie sądów ubezpieczeń społecznych, sprawujących wymiar sprawiedliwości „w sporach z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 1), a więc szczególnych sądów administracyjnych. Ustawa ta, z powodu działań wojennych, *de facto* nie weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1940 r. Po wojnie wydano przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Pracy i Opieki Społecznej z 20 sierpnia 1945 r. o ustanowieniu okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych⁶¹, których siedziby miały się znaleźć w Warszawie, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Poznaniu⁶². „Ustawę uznano za wyraz postępowej myśli społecznej okresu przedwojennego i po wprowadzeniu paru drobnych zmian w początkach 1946 r. zaczęto ją realizować”⁶³.

W publikacjach fachowych rozpoczęła się dyskusja nad restytucją ogólnego sądownictwa administracyjnego. Jako pierwszy zabrał w niej głos

⁵⁸ L. Habuda, *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 3, s. 47-65; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 58-59; M. Zimmermann pisał: „Obok podporządkowania pionowego powstało podporządkowanie »poziome« (język polski nie zna terminu na oznaczenie zależności jednego organu od drugiego, który by nie był złączony z wyobrażeniem zależności pionowej: «nad-» lub «podrzędności», «nad-» lub «podporządkowania» itd.). Owa «nadrzędność pozioma» jest w systemie centralizmu demokratycznego elementem demokratyzacji, w szczególności demokratyczną formą kontroli” – M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, [w:] *Zagadnienia ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, red. M. Zimmermann, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu” 1958, nr 17, Prawo, z. 6, s. 112.

⁵⁹ J. Starościk, *Organizacja administracji terenowej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, cz. II, s. 34-36; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 75-93; W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 1, s. 171-172.

⁶⁰ Dz.U. RP nr 71, poz. 476.

⁶¹ Dz.U. RP nr 29, poz. 176.

⁶² Szerzej: M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 101-110.

⁶³ E. Modliński, *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8, s. 127.

zdeklarowany zwolennik sądowej kontroli administracji dr Emanuel Iserzon⁶⁴. W inauguracyjnym powojennym wydaniu „Gazety Administracji” napisał: „Tylko organ sądowy, tylko sędziowie, których kwalifikacje zawodowe i przysługująca im niezależność od administracji dają gwarancję, że potrafią wznieść się na poziom niezbędnego do legalnego postępowania obiektywizmu – są powołani do kontroli legalności postępowania władzy administracyjnej w sporze z obywatelem. Toteż kontrola legalności postępowania władz administracyjnych w sporze ich z obywatelem przez organ sądowy uważana jest za element *sine qua non* państwa praworządnego. (...) Poruczenie omawianej kontroli sądownictwu powszechnemu a nie specjalnemu administracyjnemu, oznaczałoby recepcję u nas tzw. systemu angielskiego”⁶⁵.

Kolejny głos w dyskusji zabrał Marian Buszyński (1885–1966), który przedstawił krótko ewolucję sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich i podkreślił, że istnienie tej gałęzi sądownictwa ma już w Polsce pewną tradycję i „odpowiada poczuciu prawnemu społeczeństwa”, a ponadto podniósł, że „potrzebę istnienia Trybunału Administracyjnego odczuwają też silnie same władze administracyjne, dla których orzecznictwo Trybunału stanowi autorytatywną wykładnię obowiązującego prawa”⁶⁶. Zaproponował nowelizację rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. o NTA poprzez nadanie radom narodowym uprawnienia do wskazywania ławników (z wykształceniem prawniczym) do sądów administracyjnych. Podał krytyce pomysł przekazania kontroli działalności administracji sądom powszechnym⁶⁷.

Bolesław Walawski (1908–1967), dyrektor Biura Prezydiального KRN, odnosząc się krytycznie do ociężałości międzywojennego sądownictwa administracyjnego wskazał na celowość oparcia konstrukcji tego sądownictwa na radach narodowych, co miałyby tę zaletę, że nadałoby sądom charakter organów kontroli społecznej i jednocześnie sprzyjałoby zwiększaniu zaufania społeczeństwa do rad. Niższe sądy administracyjne działałyby przy prezydiach powiatowych (miejskich) i wojewódzkich rad narodowych, a orzekałyby w składach wskazanych przez rady – pod przewodnictwem sędziego zawodowego. Miejsce dla czynnika społecznego Walawski widziałby także w NTA⁶⁸.

⁶⁴ Szerzej o tej interesującej postaci: P. Sobotko, *Emanuel Iserzon (1893–1985) – przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 733–742; J. Szreniawski, *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 1, s. 41–42; idem, *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS 1949–2009. Księga Jubileuszowa z okazji sześćdziesięciolecia Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2009, s. 106–115.

⁶⁵ E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, z. 1–3, s. 6–7.

⁶⁶ M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 1, s. 28. Por. idem, *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1945, z. 3–4, s. 167–169.

⁶⁷ M. Buszyński, *Zagadnienie...*, s. 172.

⁶⁸ B. Walawski, *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23–24, s. 9.

Rozwinięciem tej koncepcji było stanowisko Kazimierza Mamrota (1905–1966)⁶⁹, w myśl którego powinno dojść do ścisłego zespolenia sądownictwa administracyjnego z systemem rad narodowych. Zdaniem tego autora rady narodowe, wykonując funkcję kontroli merytorycznej aktów administracyjnych, orzekałyby też – w trybie kontroli ogólnej – o celowości i zgodności z kierunkiem wytyczonym przez Krajową Radę Narodową. Byłoby to w interesie państwa, gdyż takie rozwiązanie jest korzystniejsze niż tworzenie odrębnych sądów administracyjnych, co prowadziłoby do dwutorowości kontroli – w zależności od podmiotu, który ją zainicjował. Sądem kasacyjnym byłaby Izba Administracyjna Sądu Najwyższego albo Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

Zdecydowanym krytykiem sądownictwa administracyjnego był Stanisław Ehrlich⁷⁰, który określał je jako „twór liberalnego mieszczaństwa”, a nadto konstatował, że NTA „nie podołał zadaniom obliczonym na siły całego systemu sądownictwa administracyjnego”⁷¹, co przemawiać miało za zarzuceniem starań o wznowienie sądowej kontroli administracji w Polsce.

W dyskusji wziął udział również Wit Klonowiecki⁷², który opowiedział się za restytuowaniem – w oparciu o art. 73 Konstytucji – dwustopniowego sądownictwa administracyjnego, składającego się z wojewódzkich sądów administracyjnych i NTA, przy czym uważał za konieczne nadanie sądom wojewódzkim uprawnień rewizyjnych, a więc umożliwienie im ustalania stanu faktycznego nie tylko na podstawie akt sprawy przekazanych przez organ, do czego przydatni mogliby być ławnicy⁷³. Od orzeczenia sądu wojewódzkiego służyłaby skarga kasacyjna do NTA, w którym orzekałoby już tylko sędziowie zawodowi⁷⁴. W konkluzji stwierdzał: „Odbudowa sądownictwa administracyjnego powinna nastąpić etapami. Trzeba zacząć od uruchomienia NTA. Jest to rzecz pilna. Już prawie dwa lata obywatele pozbawieni są ochrony sądowo-administracyjnej w odbudowanym Państwie Polskim. Później należy utworzyć kilka okręgowych sądów administracyjnych, działających każdy w paru województwach, a dopiero w trzecim stadium przystąpić do zorganizowania wojewódzkich sądów administracyjnych w każdym województwie”⁷⁵.

⁶⁹ K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 1, s. 30-38; idem, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Rada Narodowa” 1946, nr 6.

⁷⁰ A. Turska, P. Winczorek, *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 86-89.

⁷¹ S. Ehrlich, *Zagadnienie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 9-10, s. 40.

⁷² O tym wybitnym prawniku zob. R. Biskup, *Wit Klonowiecki (1902–1971)*, [w:] *Profesorowie Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W. Sz. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008, s. 243-254.

⁷³ W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4-6, s. 198.

⁷⁴ W tym zakresie polemizował z M. Buszyńskim, *Zagadnienie...*, który proponował, by w NTA ławnikami byli urzędnicy-prawnicy z administracji cywilnej i wojskowej, co pod znakiem zapytania stawiało uznanie takich ławników za „czynnik obywatelski” – W. Klonowiecki, op. cit., s. 199.

⁷⁵ Ibidem, s. 200.

Stanisław Kowalewski⁷⁶ opowiedział się jednoznacznie za przywróceniem sądownictwa administracyjnego w Polsce: „Istnienie szeroko rozbudowanego sądownictwa administracyjnego, dającego pełną możliwość skonfrontowania każdej czynności administracyjnej z sumieniem obywatelskim i z obowiązującym prawem, jest jedną z gwarancji, że proces skostnienia i zbiurokratyzowania aparatu administracyjnego nie nastąpi”⁷⁷.

Z zupełnie odmiennych zapatrywań wyszedł Waclaw Morawski⁷⁸, który całkowicie zanegował potrzebę istnienia sądownictwa administracyjnego w Polsce powojennej, która nie jest już państwem kapitalistycznym i nie ma w niej potrzeby istnienia arbitra do rozstrzygania sporów między jednostką a państwem, gdyż sporów takich z założenia być nie może. Ponadto stała łączność administracji z aparatem kontroli społecznej w postaci rad narodowych daje rękojmię załatwiania spraw zgodnie z interesem społecznym. Kontrola ta ma na celu nie tylko ocenę legalności (jak to czynił sąd administracyjny), lecz także ocenę celowości działań administracji i ich zgodności z potrzebami społeczeństwa. Przekazanie radom narodowym kontroli nad administracją oznacza osiągnięcie celu, o którym mowa w art. 73 Konstytucji i zbędność istnienia sądów administracyjnych. Ponadto za niereaktywaniem sądownictwa administracyjnego przemawiało – w ocenie W. Morawskiego – także to, że ustawa z 11 września 1944 r. o radach narodowych⁷⁹ wskazywała, iż kontrola rad ma być kontrolą społeczną, a nie sądową, zatem istnienie sądu administracyjnego byłoby w kolizji z nowymi przepisami o radach narodowych. „W tych warunkach wprowadzenie w Polsce powojennej sądów administracyjnych byłoby krokiem wstecznym”⁸⁰.

Z kolei Tadeusz Bigo⁸¹ zwracał uwagę, że wewnętrzna kontrola administracji, dokonywana przez inny jej organ, nie wystarcza dla pełnej ochrony przedmiotowego porządku prawnego i legalności. „Pełnowartościową ochronę obiektywnego porządku prawnego zapewnić można, jeśli kontrolę legalności aktów administracyjnych poruczy się czynnikowi niezawisłemu (od rządu i od partii politycznych), a równocześnie fachowemu, tj. biegłemu w stosowaniu prawa,

⁷⁶ Szerzej o tej postaci: M. Holstein-Beck, *Wspomnienie o profesorze Stanisławie Kowalewskim (1901–1984)*, „Wiek XXI. The 21st Century. Zeszyty Nnaukowo-Teoretyczne PWSBiA” 2004, nr 3(13), s. 219-222.

⁷⁷ S. Kowalewski, *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1, s. 38.

⁷⁸ W. Morawski, *Zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 55-64.

⁷⁹ Właściwy tytuł: ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych, tekst jedn. Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

⁸⁰ W. Morawski, op. cit., s. 62.

⁸¹ Szerzej o tym wybitnym administratywiście: J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945-2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010, s. 21-24; T. Kuta, *Tadeusz Bigo 1894–1975*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2, s. 212-214.

tj. sądom. Ta właśnie potrzeba zapewnienia obiektywnej i fachowej kontroli legalności administracji – zrodziła sądownictwo administracyjne i to jest jego sens prawnopolityczny, jest ono nowoczesnym wytworem rozwoju prawnopolitycznego, bo jest konsekwencją dokonanego na przełomie 18. i 19. stulecia podziału władz oraz gwarancją praworządności administracji”⁸². Dalej przekonywał: „Instytucja sądownictwa adm[inistracyjnego] posiada jednego wroga: jest nim totalizm. Tam, gdzie nie ma podziału władz, w szczególności gdzie administracja nie jest podporządkowana ustawodawstwu, a źródłem całego porządku prawnego jest monopartia wzgl[ędnie] jej wódz – kontrola sądowa jest zbędna. Dlatego też i faszyzm i hitleryzm dążył do zniszczenia sądownictwa administracyjnego. (...) Dziś w epoce zwycięstwa zasad demokracji idea sądownictwa administracyjnego przeżywa swój renesans. W państwach wyzwolonych z niewoli hitlerowskiej, m.in. w Polsce, podejmowane są obecnie prace celem reaktywowania i udoskonalenia tej instytucji”⁸³. Rok później pisał, iż „w obecnym momencie jest aktualną w Polsce dyskusja nie nad samą zasadą, czy ma być restytuowane sądownictwo administracyjne, lecz – nad pytaniem, czy jest potrzebną rewizja i w jakich kierunkach?”⁸⁴.

W toczącej się dyskusji wziął udział także Jerzy Stefan Langrod⁸⁵, który wyliczył najważniejsze zagadnienia polemiczne, poruszone dotychczas: „a) sprawa organicznego zespolecia sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym (wcielenie NTA do SN jako izby administracyjnej); b) sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego (utworzenie niższej instancji sądów administracyjnych); c) sprawa wykorzystania dla celu wskazanego pod b) istniejących zespołów w łonie administracji (rad narodowych); d) sprawa udziału czynnika obywatelskiego (ławników) w sądach administracyjnych; e) sprawa przekazania nadzoru nad sądownictwem administracyjnym Ministrowi Sprawiedliwości (w miejsce Prezesa Rady Ministrów); f) sprawa stworzenia filtru skargowego w postaci 2-stopniowej budowy «prokuratorów interesu

⁸² T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, z. 4-5, s. 18.

⁸³ Ibidem, s. 19.

⁸⁴ T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. I, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 4-5, s. 33.

⁸⁵ O życiu i aktywnej działalności J.S. Langroda – zob. m.in.: K. Pol, *Jerzy Stefan Langrod (1903–1990)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 4, s. 73-79; P. Dobosz, *Jerzy Stefan Władysław Langrod – biografia*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda – Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005, s. 15-28; B. Dobkowska, *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Lublin – Paryż 2011, s. 13-32; B. Dobkowska, *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 2011, s. 1-39; B. Dobkowska, *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K. M. Wojciechowski, Olsztyn 2012, s. 57-63.

publicznego»; g) inne reformy o charakterze kompetencyjnym, proceduralnym i dotyczące rozszerzenia czynnej legitymacji skargowej⁸⁶. Do wszystkich wymienionych zagadnień Langrod odniósł się merytorycznie. W kwestii planowanego uruchomienia zamiast NTA – Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego stwierdził: „Gra jest o stawkę dużą; nie chodzi tu o byle jaki problem, organizacyjny, którego takie czy inne rozwiązanie nie miałyoby istotnego znaczenia. Idzie o jeden z filarów podtrzymujących budowę państwową. Przypominam, że istnienie sądów administracyjnych traktuje się czasem jako *differentia specifica* ustrojów praworządnych. Sądownictwo zaś to, aby było skuteczne i celowo zorganizowane, musi być organizacyjnie odrębne. Leży to zarówno w interesie samego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, jak i w interesie sądownictwa cywilnego: oba musiałyby ucierpieć, jeżeli projektowana reforma doznałaby realizacji⁸⁷. Obawy odnoszące się do zamiarów włączenia sądów administracyjnych do sądów powszechnych (a także NTA do SN) nie były irracjonalne, gdyż choćby z doniesień w prasie fachowej wynikało, że taki wariant jest poważnie rozważany⁸⁸.

Przyjęta przez Sejm Ustawodawczy Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁹ (tzw. Mała Konstytucja) stanowiła w art. 26, że: „Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej”. Stefan Rozmaryn⁹⁰ zauważył w związku z tym, iż: „Nie został przejęty art. 73 Konstytucji marcowej, a przez zapowiedź uregulowania całego zagadnienia na nowo najwidoczniej Sejm wyrazić chciał wolę nieprzejmowania także zasad, na których artykuł

⁸⁶ J. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 10-11, s. 507.

⁸⁷ Ibidem, s. 508. Dobrą puentą tej koncepcji będzie wypowiedź J. Litwina: „Nie wymieniam powierzenia orzecznictwa sądowi powszechnemu w wydziale cywilnym, ponieważ doświadczenie uczy, że – jak to powiedział wybitny prawnik austriacki z początku XX w. Körner – cywilista zna się na prawie administracyjnym tak, jak okulista na laryngologii, a współczesne nasze prawo administracyjne stanowi niezmierny obszar materiału normatywnego” – J. Litwin, *Czas przystąpić do realizacji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 9, s. 3.

⁸⁸ „W Sądzie Najwyższym, który – jak wiadomo – dzieli się na Izbę Cywilną i Izbę Karną, w najbliższym czasie utworzona zostanie Izba Administracyjna, w miejsce istniejącego do wojny Najwyższego Trybunału Administracyjnego” – pisał anonimowy autor w notatce pt. *Z Sądu Najwyższego*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 5-6, s. 65.

⁸⁹ Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.

⁹⁰ Szerzej o tej postaci zob.: *Stefan Rozmaryn*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 32, z. 3 (134), Wrocław 1991, s. 396-397; H. Izdebski, *Stefan Rozmaryn 1908-1969*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808-2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 216-217; A. Gwiżdż, Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8-9, s. 409-414; K. M. Pospieszalski, *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 337-338.

ten się opierał⁹¹. W ocenie Rozmaryna poprawna wykładnia tej normy konstytucyjnej prowadzi do następujących wniosków: „a) powinny istnieć organa, powołane do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, b) organa te mogą mieć charakter organów sądowych, albo organów innych, albo też być kombinacją tych form organizacyjnych, c) organa te powołane będą na nowo w drodze ustawy lub dekretu z mocą ustawy⁹²”. Autor ten zasugerował, że ostatecznie władze nie zrezygnowały z restytucji sądownictwa administracyjnego, jednakże decyzja w tej sprawie nie zapadnie szybko⁹³.

Polemizując z tymi poglądami Buszyński ocenił, że: „1) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej mają być organami sądowymi. Wynika to jasno z umieszczenia odnośnego postanowienia w rozdziale traktującym o wymiarze sprawiedliwości, który według art. 2 i 24 Małej Konstytucji należy do niezawisłych sądów. 2) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych mają charakter instytucji odrębnych od sądownictwa powszechnego. Wynika to już z samego faktu wyodrębnienia tych organów w art. 26 Małej Konstytucji i przekazania osobnej ustawie unormowania ich zakresu działania i trybu postępowania. Poza tym organa powyższe powołane są do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, a więc w zakresie innym niż zakres sądownictwa powszechnego, co z natury rzeczy pociąga za sobą ich odrębność od organów tego sądownictwa. 3) Ponieważ art. 26 Małej Konstytucji mówi o organach właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, przeto nie wyłącza możliwości powołania do życia wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a więc organów niższych tego sądownictwa, obok organu naczelnego, jakim był dotąd Najwyższy Trybunał Administracyjny. W każdym razie Mała Konstytucja nie wiąże władzy ustawodawczej koncepcją wielostopniowego sądownictwa, ani nie przesądza konieczności współdziałania w nim czynnika obywatelskiego z sędziowskim, jak to czyniła Konstytucja marcowa⁹⁴”. Autor ten zauważył ponadto, iż art. 25 ust. 1 Małej Konstytucji,

91 S. Rozmaryn, *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3, s. 13.

92 Ibidem, s. 14.

93 Jak się wydaje, wiedział o tym doskonale, gdyż w aktach dotyczących projektów ustaw o sądach administracyjnych zachowała się jego własnoręczna adnotacja zielonym atramentem o treści: „Do spraw wyczekujących aż do dalszego zarządzenia Dyrektora Departamentu. 3/10 47 (-) Rozmaryn. UR 448/45”. Na tym dopisek czarnym atramentem: „Wobec nowego projektu i art. 26 Ust[awy] Konst[ytucyjnej] 19/II 47 projekt nieaktualny – na razie zamknąć. 6/II 48 (-) Rozmaryn” – AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 122.

94 M. Buszyński, *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 9, s. 427-428.

który przewidywał przejście przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości, odnosi się do tej części, która „należy w zasadzie do sądownictwa powszechnego”, a która przejściowo nie jest wykonywana przez organy sądowe, lecz nie odnosi się w żadnym razie do sądów szczególnych, a tym bardziej do sądownictwa administracyjnego, którego odrębną regulację zapowiada w art. 26⁹⁵.

Przywoływany już Bigo podsumował dyskusję na temat restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce i uznał, że należy przyjąć następujące zasady: „1) Sądowo-administracyjna kontrola legalności administracji jest funkcją wymiaru sprawiedliwości (art. 26 Małej Konstytucji), sprawowaną przez niezawisłe i bezstronne sądy, 2) Sądy adm[inistracyjne] są organizacją wyodrębnioną z sądownictwa powszechnego, 3) Organizacja sądów adm[inistracyjnych] jest dwustopniowa: wojewódzkie sądy administracyjne i najwyższy sąd administracyjny, 4) Kontrola sądowa obejmuje swym zasięgiem całą administrację publiczną z wyłączeniem spraw swobodnego uznania”⁹⁶.

Istnienie w omawianym okresie zamiaru restytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce miało również aspekt normatywny, przejawiający się nie tylko w formalnym nieuchyleniu dekretu o NTA⁹⁷, lecz także w odwoływaniu się w nowo uchwalanych aktach do przepisów o sądach administracyjnych – choćby *a contrario* – poprzez wyłączenie możliwości wniesienia skargi w określonym typie spraw⁹⁸, rzadziej w dopuszczeniu prawa skargi do NTA⁹⁹, czy też w ustaleniu składników uposażenia sędziów i pracowników NTA¹⁰⁰.

⁹⁵ Ibidem, s. 427.

⁹⁶ T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. II, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 6, s. 7.

⁹⁷ W powojennej doktrynie zwracano uwagę, że dotychczasowe zasady wykładni prawa, takie jak np. *lex posterior*, nie są wystarczające do prawidłowej wykładni norm prawnych – por. Z. Fenichel, *Nie uchylone a jednak obowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 42-54. Zob. też: A. Stawarska-Rippel, *O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, z. 2, s. 113-139; eadem, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 1, s. 285-295.

⁹⁸ Por. np. art. 2 ust. 7 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. RP nr 3, poz. 17, z późn. zm.); art. 18 dekretu z 6 grudnia 1946 r. o przekazaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. RP nr 71, poz. 389); art. 178 dekretu z 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe (Dz.U. RP nr 32, poz. 140, z późn. zm.).

⁹⁹ Art. 155 dekretu z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. RP nr 27, poz. 174, z późn. zm.).

¹⁰⁰ Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 1946 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszerogowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. RP nr 28, poz. 180); dekret z 10 grudnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U. RP z 1947 r. nr 2, poz. 2); dekret z 17 grudnia 1946 r. o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1947 r. (Dz.U. RP z 1947 r. nr 8, poz. 40);

Jeszcze 1 października 1946 r. dyrektor Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości Stefan Banczerz (1907–1956)¹⁰¹ pisał do Prezydium Rady Ministrów: „W odpowiedzi na ustne zapytanie w sprawie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości komunikuje, że kwestię uruchomienia NTA, i to w bliższym czasie, uważa za przesądzoną. Uregulowanie tej sprawy jest rzeczą bardzo pilną z uwagi na obowiązujący stan prawny i wpływające już do NTA liczne skargi wraz z przypadającymi opłatami. Obecnie są w toku prace nad ostatecznym ustaleniem zasad odpowiedniego aktu ustawodawczego. Faktyczne uruchomienie NTA Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje w styczniu przyszłego roku. W tych warunkach Ministerstwo Sprawiedliwości wypowiada się za utrzymaniem w preliminarzu budżetowym, także na rok przyszły, pozycji dotyczących NTA”¹⁰².

3. Projekty restytucji sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej w świetle niepublikowanych materiałów archiwalnych

W zachowanych w Archiwum Akt Nowych materiałach archiwalnych znajduje się kilka projektów aktów normatywnych z lat 1945–1948, odnoszących się do problemu reaktywowania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Części z nich towarzyszą interesujące – a szerzej nieznanne – materiały pomocnicze, w postaci uzasadnień i innych opracowań autorskich, stanowiących podstawę do dyskusji i rozważania różnych koncepcji i kwestii szczegółowych związanych z projektowaną restytucją sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce.

1) Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym (1945)

Wśród archiwaliów Urzędu Rady Ministrów zachowany został – jak można przypuszczać – najwcześniejszy z projektów odnoszących się do reaktywacji sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce. Jest to projekt ustawy¹⁰³ składający się zaledwie z dwóch artykułów, który ma charakter kierunkowy – wskazuje bowiem, że sądownictwo administracyjne funkcjonuje i jest połączone

rozporządzenie Rady Ministrów z 9 stycznia 1947 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszerogowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. RP nr 10, poz. 44).

¹⁰¹ Krótki biogram wraz opisem działań operacyjnych podejmowanych przez Urząd Bezpieczeństwa przedstawia E. Romanowska, *„Wkrótce już stanę przed innym sądem...” Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020, s. 96–97.

¹⁰² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 92.

¹⁰³ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 9. Tekst projektu ustawy – zob. Załącznik nr 1 do niniejszego tekstu.

„w najwyższej instancji” z sądownictwem powszechnym. Natomiast kwestie ustroju i trybu postępowania mają zostać określone odrębnie. Projekt przesądza, że najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego ma być instancją kasacyjną, natomiast nie odnosi się do niższych instancji, co zdaje się sugerować utrzymanie – choćby przejściowo – przedwojennego *status quo* (regulacje pozaborcze z różnymi rozwiązaniami prawnymi). Projektowi nie towarzyszą inne dokumenty (np. uzasadnienie), domyślać się jedynie można, iż jego autorem jest najprawdopodobniej Wacław Barcikowski – ówczesny I Prezes Sądu Najwyższego¹⁰⁴.

2) Projekt dekretu o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (1945)

W zespole akt Ministerstwa Sprawiedliwości w Warszawie przechowywany jest m.in. projekt dekretu¹⁰⁵, składającego się jedynie z czterech artykułów, który zakładał niezwłoczną reaktywację sądownictwa administracyjnego poprzez zachowanie nieznacznie tylko zmodyfikowanej przedwojennej regulacji prawnej, tj. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁰⁶. W myśl projektu obniżeniu miał ulec wymagany od kandydatów na stanowisko sędziego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którzy wcześniej wykonywali zawód adwokata, staż pracy zawodowej z piętnastu na dziesięć lat, co zrównywało tę grupę w wymaganym stażu z prokuratorami oraz urzędnikami państwowej służby administracyjnej zatrudnionymi na stanowisku referendarza. Projekt zakładał również, że w okresie przejściowym, który miał trwać do 31 grudnia 1947 r., mianowania na stanowiska sędziowskie będą mogły się odbywać w uproszczonej procedurze. Kandydatów na sędziów przedstawiałby Prezydentowi RP Prezes Rady Ministrów – bez ich uprzedniego zaopiniowania przez kolegium administracyjne NTA¹⁰⁷, które w okresie międzywojennym było odpowiedzialne za wyłonienie i wskazanie kandydatur (na każde wakujące stanowisko po trzy kandydatury).

W teczce archiwalnej – poza omówionym projektem – nie ma innych dokumentów, jednakże autorzy niniejszego opracowania przypuszczają, że projekt został opracowany w Departamencie Prawnym Ministerstwa Admini-

¹⁰⁴ Szerzej o tej interesującej postaci: J. Jodłowski, *Wacław Barcikowski 1887–1981*, „Palestra” 1981, nr 6, s. 98–99. Ukazały się drukiem jego wspomnienia: W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, oprac. Wł. Barcikowski, Katowice 1988, s. 260.

¹⁰⁵ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4115, k. 1. Tekst projektu dekretu – zob. Załącznik nr 2 do niniejszego tekstu.

¹⁰⁶ Dz.U. RP nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. RP z 1937 r. nr 24, poz. 130.

¹⁰⁷ Składało się ono – w myśl art. 24–25 ustawy o NTA – z I prezesa i dwóch członków oraz dwóch zastępców, wyłanianych z grona sędziów.

stracji Publicznej i przekazany do Ministerstwa Sprawiedliwości przy piśmie z 18 lutego 1946 r., podpisanym przez dyrektora tego Departamentu Iserzona¹⁰⁸.

3) Projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji (1945)

Wśród akt archiwalnych Ministerstwa Sprawiedliwości znajduje się również teczka zawierająca projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji wraz z materiałami pomocniczymi z lat 1945–1947¹⁰⁹. Pierwszym referentem projektu dekretu był Witold Czachórski¹¹⁰.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego w Ministerstwie Administracji Publicznej A. Zakrzewski wystąpił do Dyrektora Biura Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z 13 kwietnia 1945 r., w którym proponowane jest powołanie na terenie całego państwa – na wzór przedwojennych województw zachodnich – wojewódzkich sądów administracyjnych, które „są instytucją demokratyczną i cieszyły się przed wojną dużą popularnością wśród ludności”. Pozwoliłoby to na odciążenie NTA. Sądów takich należałoby powołać 5-7 („jeden na dwa lub trzy województwa”), w każdym byłoby czterech sędziów zawodowych, czyli „około 30 urzędników sędziowskich”¹¹¹. Do pisma dołączono odpis czterostronicowego opracowania Mrávincicsa pt. *Sądownictwo administracyjne w województwach poznańskim i pomorskim*¹¹², w którym przedstawiono dotychczasowe pozytywne doświadczenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego według wzoru pruskiego.

W aktach znajduje się też opracowanie autorstwa I Prezesa SN Barcikowskiego pt. *Uwagi w sprawie uruchomienia i organizacji sądownictwa administracyjnego*¹¹³, w którym dokonał on analizy dotychczasowego stanu prawnego i stwierdził, iż: „Kontrola wykonywana przez rady narodowe nie zastępuje

¹⁰⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 6.

¹⁰⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137. Oznaczenie projektu: UR 448/45.

¹¹⁰ Późniejszy profesor Uniwersytetu Warszawskiego (od 1954), cywilista, członek PAN, wice- i przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do spraw Kadr Naukowych (1973-1984). Szerzej: T. Dybowski, *Witold Czachórski 1915–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 87-89; J. Błęszyński, *Profesor Witold Czachórski, Osoba i Dzieło*, „Studia Iuridica” 2016, t. 64: *Węzłowe zagadnienia prawa cywilnego. W 100-lecie urodzin Profesora Witolda Czachórskiego*, s. 23-37; A. Bielecki, *Witold Czachórski 1915–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 206-209.

¹¹¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 6 (recto i verso). Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 1-2.

¹¹² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 7-8. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 3-5.

¹¹³ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 10-11 – z pismem przewodnim do Ministra Sprawiedliwości z 14 maja 1945 r., na którym znajduje się dekretna kredka: „Ob[ywatel Józef] Litwin” (k. 9).

kontroli powierzonej przez Konstytucję marcową sądownictwu administracyjnemu, gdyż ta ostatnia działa w dziedzinie, która z natury rzeczy, jako odnosząca się do praw podmiotowych jednostek, zasadniczo nie da się pomieścić w sferze działania rad narodowych, obejmującej rzeczowo znacznie szerszy zasięg i niemogącej się ograniczać do badania sprawy li tylko na żądanie obywatela i tylko w granicach tego żądania”. Dalej zaproponował „w celu usunięcia ewentualnej możliwości przenikania kontroli sądowej w sferę zastrzeżoną radom narodowym”, aby zespoły orzekające składały się z 3 sędziów zawodowych (w tym przewodniczącego) oraz „2 przedstawicieli czynnika obywatelskiego”, którymi byłyby „osoby delegowane przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej z głosem stanowczym”. Wskazał na celowość powołania sądownictwa administracyjnego „jako czynnika wychowawczego, który organom władzy demokratycznej wpaja zasady poszanowania prawa – w ogólności, a praw jednostki – w szczególności”. Poparł koncepcję przedstawioną przez Mrávinsicsa utworzenia niższej instancji sądowniczoadministracyjnej „przy odpowiednim poszerzeniu właściwości rzeczowej istniejących w dzielnicach zachodnich sądów administracyjnych”. Wysunął propozycję, by NTA został pomieszczony „w ramach Sądu Najwyższego, jako jedna lub – w razie potrzeby – więcej izb”. Zaznaczył, że art. 73 Konstytucji marcowej „przewiduje oddzielny Trybunał Administracyjny; przepis ten wymagałby zatem odpowiedniego znowelizowania”¹¹⁴. W podsumowaniu zwrócił uwagę, iż napływają do Sądu Najwyższego skargi skierowane do NTA, zatem powołanie sądownictwa administracyjnego powinno nastąpić „możliwie rychło”¹¹⁵. O podejmowanych pracach koncepcyjnych świadczy zachowanie aż 7 wczesnych wersji projektu dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji¹¹⁶.

19 maja 1945 r. w Sądzie Najwyższym w Łodzi odbyły się obrady komisji redakcyjnej projektu dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji¹¹⁷ pod przewodnictwem Barcikowskiego, z udziałem głównie sędziów SN i NTA. Początkowo zarysował się spór odnośnie do możliwości nowelizacji Konstytucji „w kwestii uchylecia NTA i złączenia go do wspólnych agend z SN”. Uzgodniono, że utworzenie Izb Administracyjnych SN jest możliwe bez zmiany Konstytucji, bowiem „NTA będzie pełnił swe funkcje w łonie SN jako Izba Administracyjna”¹¹⁸. Ustalono, że „skargi będą wnoszone do rady narodowej właściwej do wykonania kontroli nad działalnością tej władzy, która zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie wydała”. Właściwa rada miałaby przelać skargę wraz z aktami administracyjnymi Izbie Administracyjnej SN, o ile

¹¹⁴ Ibidem, k. 11.

¹¹⁵ Ibidem, k. 12.

¹¹⁶ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 10-28.

¹¹⁷ Ibidem, k. 51-53.

¹¹⁸ Ibidem, k. 51.

„nie uzna za właściwe wkroczyć w trybie nadzoru”¹¹⁹. Dekretowi planowano nadać moc wsteczną od 1 marca 1945 r.¹²⁰

Interesujący jest protokół z konferencji odbytej 13 czerwca 1945 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie uruchomienia sądownictwa administracyjnego, której przewodniczył minister Henryk Świątkowski¹²¹. Udział w niej wzięli – poza przedstawicielami Ministerstwa – sędziowie i prokuratorzy. Świątkowski wskazał, że szereg resortów domaga się niezwłocznego uruchomienia sądownictwa administracyjnego w swoim zakresie rzeczowym i że życzenia te należy spełnić. Spotkanie miało prowadzić do ustalenia tez dotyczących reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Zadano szereg pytań, dotyczących zasadności przywrócenia sądownictwa administracyjnego; kwestii jego instancyjności; formuły (w ramach sądownictwa powszechnego czy poza nim); zakresu podmiotowego i przedmiotowego skargi; składu osobowego sądów administracyjnych; w jakim kierunku zreformować postępowania przed najwyższą instancją administracyjną; czy należy związać granicami skargi najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego; czy najwyższa instancja sądownictwa lub władze administracyjne powinny mieć prawo wstrzymywania zaskarżonych decyzji; jak zapewnić w praktyce wykonalność orzeczeniom sądów administracyjnych. Interesujące i zróżnicowane były głosy podczas protokołowanej dyskusji. Barcikowski wprowadzenie sądownictwa administracyjnego określił jako „pałącą konieczność”, ze względu na młodą, niedoświadczoną administrację. Sądy administracyjne miały być w jego mniemaniu poważnym czynnikiem wychowawczym młodej administracji. Za natychmiastowym wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego wypowiedział się w imieniu Ministerstwa Administracji Publicznej Iserzon, co minister Świątkowski skomentował jako sprawę co do zasady rozstrzygniętą pozytywnie. Michał Szuldenfrei (1887–1965), dyrektor Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, opowiedział się za reaktywacją NTA, wymienił jednak okoliczności przemawiające przeciwko: w okresie płynnych stosunków prawnych panuje skłonność do nieskrępowanej działalności administracji; NTA „miał braki”, które wywoływały niechęć wobec niego, a które można usunąć „przez niewielkie reformy NTA”. Konkludując, zaproponował usytuowanie NTA przy Sądzie Najwyższym. Stanisław Adler (1901–1946), naczelnik wydziału w Ministerstwie, opowiedział się za dwuinstancyjnością i ujednoczeniem stanu prawnego między województwami zachodnimi oraz pozostałymi obszarami państwa. Doktor Aleksander Dubieński (ok. 1890–1951), sędzia NTA, opowiedział się za uruchomieniem tylko NTA, gdyż ten „okazał się

¹¹⁹ Ibidem, k. 52.

¹²⁰ Ibidem, k. 53.

¹²¹ Późniejszy profesor (od 1947 r.) i dziekan Wydziału Prawa UW (1958–1962) – szerzej: M. Pietrzak, *Henryk Świątkowski 1896–1970*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszczyk, Warszawa 2008, s. 201–202.

w swojej działalności niezawisły, a w sądzeniu uczciwy”, zaś utworzenie instancyjnego sądownictwa administracyjnego musiałyby natrafić według niego na poważne przeszkody ze względu na brak kadr¹²². Podobne stanowisko zajął Iserzon. Dotychczasowe rozważania podsumowano uchwaleniem zasady jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Ostatnią kwestią rozważaną na posiedzeniu była formuła nowego pionu sądownictwa. Zdania na ten temat były podzielone. Seweryn Szer¹²³, wówczas naczelnik wydziału w ministerstwie¹²⁴, wypowiedział się za utworzeniem odrębnego NTA. Odmienne głosy, dotyczące różnych form powiązania NTA z SN, wypowiedzieli Waśkowski, Barcikowski oraz Świątkowski. W dalszej kolejności zabrał głos Iserzon, który opowiedział się za poszerzeniem składu osobowego NTA o osoby „o stażu pracy społecznej lub politycznej”, co miało uwzględniać dokonane w międzyczasie zmiany, oraz za kontrolowaniem skarg przed przekazaniem do NTA przez właściwą radę narodową z punktu widzenia celowości. Od odmownej decyzji rady narodowej w przedmiocie nadania biegu skardze służyłoby stronie odwołanie do rady narodowej hierarchicznie wyższej. Propozycji tych nie dyskutowano ze względu na późną porę, a konferencja zakończyła się konkluzją, polegającą na powierzeniu przygotowania projektu dekretu o organizacji sądownictwa administracyjnego przez komisję złożoną z sędziów NTA i SN pod przewodnictwem Barcikowskiego¹²⁵.

Następna konferencja miała miejsce 10 lipca 1945 r., w nieznacznie zmienionym składzie. Iserzon przyznał, że jego resort (administracji publicznej) zrewidował przedstawione uprzednio poglądy dotyczące składu osobowego NTA oraz wyłączenia pewnych orzeczeń i zarządzeń spod właściwości NTA. Powołanie NTA uznał za potrzebę państwową, a ograniczenie jego kompetencji poprzez wyłączenie pewnej kategorii spraw spod jego orzecznictwa za niewskazane. Dyskusję kontynuowano według punktów zaprezentowanych na poprzedniej

¹²² Ze sporządzonych najprawdopodobniej jeszcze w 1945 r. obliczeń wynika, że na 117 osób składających się ogółem na personel Najwyższego Trybunału Administracyjnego w 1939 r. (w tym: 1 pierwszy prezes, 2 prezesi i 46 sędziów oraz 12 pracowników sekretariatu, 40 urzędników kancelaryjnych i 16 woźnych sądowych), ubyły 24 osoby, w tym 16 sędziów (w tym 7 zginęło wskutek działań wojennych i w obozach niemieckich), 2 pracowników sekretariatu, 4 urzędników kancelaryjnych i 2 woźnych. Z pozostałych 93 osób wówczas zgłosiło się do służby 49 osób. Szacowano, że stan liczbowy sędziów NTA zmniejszył się o 1/3. AAN, Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Narodowej w Warszawie, sygn. 832, Preliminarz osobowy i rzeczowy Najwyższego Trybunału Administracyjnego w związku z projektowanym uruchomieniem tegoż Trybunału, bp.

¹²³ Szerzej: A. Bielecki, *Seweryn Szer 1902–1968*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 256–259; A. Bielecki, *Seweryn Stanisław Szer*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. A. Romanowski, t. 48, z. 2 (197), Warszawa 2012, s. 259–260.

¹²⁴ Naczelnik Wydziału Prawa Cywilnego w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹²⁵ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 14–18. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 65–68.

naradzie. Zastanawiając się nad zakresem przedmiotowym i podmiotowym skargi zdecydowano o nierozszerzaniu prawa do niej. Motywowano to chęcią uniknięcia dwutorowości – w ówczesnym stanie prawnym rady narodowe miały bardzo rozległy zakres kontroli społecznej. Wobec nowego stanowiska Ministerstwa Administracji Publicznej punkt dotyczący składu osobowego sądów administracyjnych uznano za bezprzedmiotowy. Uczestnicy konferencji zgodzili się natomiast co do konieczności zreformowania postępowania przed NTA w kierunku szybszego rozpatrywania spraw. W zakresie granic rozpoznawania skargi postanowiono wysunąć jako zasadę, aby NTA mógł rozpoznawać skargi w takich samych granicach jak SN w sprawach cywilnych, tj. z urzędu sprawdzać, czy nie naruszono norm postępowania. Również w kolejnej sprawie panował konsensus – uchwalono tezę o uprawnieniach NTA do wstrzymywania wykonania decyzji władz administracyjnych (kwestia względnej suspensywności skargi). Intensywna dyskusja dotyczyła punktu poświęconego wykonywaniu wyroków. Proponowano wprowadzenie instytucji Rzecznika Interesu Publicznego, który miałby czuwać nad wykonywaniem wyroków, jednak ta koncepcja przepadła w głosowaniu. Kilkoma głosami przeszedł natomiast projekt o odpowiedzialności solidarnej państwa i urzędnika. Pod koniec dyskusji powrócono do kwestii formuły NTA i jego ewentualnego włączenia do SN. Barcikowski zwrócił uwagę, że „czynniki decydujące” przychylają się do poglądu, że funkcje NTA mogą spełniać rady narodowe i jedynym sposobem utrzymania NTA jest jego włączenie do SN¹²⁶. Dalej pojawiły się głosy o konieczności zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienie, czy NTA będzie w ogóle reaktywowany. W toku dyskusji pojawił się podobny wątek dotyczący Trybunału Ubezpieczeń Społecznych, jednak uczestnicy konferencji doszli do wniosku, że nie są w tej sprawie kompetentni. Dyskusję odroczone w kontekście dyskutowanej nazajutrz w Krajowej Radzie Narodowej ustawy o kontroli administracyjnej i społecznej, która mogła się pokrywać z zakresem działania NTA¹²⁷.

Do akt dołączono rękopiśmienną notatkę urzędową Czachórskiego, z której wynika, że 9 sierpnia 1945 r. Komisja Prawnicza rozpatrzyła projekt dekretu o organizacji najwyższej instancji sądownictwa w zakresie ubezpieczeń społecznych¹²⁸. „Sprawę odroczone ze zleceniem przygotowania nowego projektu

¹²⁶ I Prezes SN we wspomnieniach pisał po latach: „Nie kierowała mną w tych wszystkich działaniach [związanych z próbami włączenia dawnego NTA do SN] chęć rozbudowania instytucji ani rozszerzenia władzy. Miałem na względzie jedynie celowość, wzorowaną na innych państwach i na własnym rozumieniu zadań wymiaru sprawiedliwości” – W. Barcikowski, op. cit., s. 157.

¹²⁷ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 21-30. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 60-76. Zachowana w AAN dokumentacja dotycząca tego projektu (w zespole Biura Kontroli przy Radzie Państwa w Warszawie, sygn. 20, 21 oraz w zespole Ministerstwo Leśnictwa w Warszawie, sygn. 1088) nie zawiera jakiegokolwiek nawiązania do sądownictwa administracyjnego.

¹²⁸ Oznaczenie projektu: UR 423/45.

dekretu, uzgodnionego ze stanowiskiem Min[isterstwa] Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego w przedmiocie organizacji sądownictwa administracyjnego przy Sądzie Najwyższym”¹²⁹.

Komisja Prawnicza zebrała się po raz kolejny 3 września 1945 r. Referent projektu Czachórski oznajmił, że projekt o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji odpowiada dotychczasowym tezom ustalonym na spotkaniach przeprowadzonych 13 czerwca i 10 lipca 1945 r. z udziałem Ministra Sprawiedliwości i I Prezesa SN. Przedstawicielka Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów wniosła o zdjęcie sprawy z porządku dziennego, bowiem Prezes Rady Ministrów stanął na stanowisku pozostawienia NTA w strukturze dotychczasowej, a stanowisko to powziął przed trzema dniami. Zapowiedziała uzgodnienie przez Prezesa Rady Ministrów z Ministrem Sprawiedliwości zasad organizacji NTA. Obecni na posiedzeniu sędziowie oświadczyli, że prace przygotowawcze są ukończone, Najwyższy Trybunał Administracyjny może odżyć w dawnej formie, a sprawy z jego kognicji wpływają już do SN, a także, że poza ustaleniem zasad organizacji NTA do wyjaśnienia pozostają dwie kwestie: uregulowanie trybu postępowania w sprawach skarg na orzeczenia władz administracyjnych od 1 września 1939 r. do chwili obecnej oraz sprawa czasowego wyłączenia z kognicji NTA dziedziny odbudowy i reorganizacji życia gospodarczego. Posiedzenie odroczono do czasu uzgodnienia stanowisk w łonie rządu¹³⁰.

4) Projekt dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego przygotowany przez Józefa Litwina (1945)

W archiwaliach Ministerstwa Sprawiedliwości zachowały się *Tezy referatu o reformie sądownictwa administracyjnego* autorstwa Józefa Litwina – wraz z załączonym projektem dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego¹³¹. Choć sam projekt i tezy nie są datowane, to z odniesień w treści można wywnioskować, iż został napisany w 1945 r., nie wcześniej niż w maju¹³². Litwin założył, że punktem wyjścia w aspekcie ustrojowym musi być model francuski, odmienny od anglo-amerykańskiego, bowiem sędzia sądu powszechnego nie jest w stanie orzekać należycie w sprawach sądownoadministracyjnych. Nie uważał jednak za warunek *sine qua non* istnienia osobnej hierarchii sądów admini-

¹²⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 37.

¹³⁰ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 66 (recto i verso). Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 78-79.

¹³¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 40-52 i 57-59.

¹³² Na k. 46 autor odwołuje się do pisma Ministerstwa Sprawiedliwości do Prezesa Sądu Najwyższego „z 13.4.r.b.”, w którym proponuje się tworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych dla 2-3 województw – chodzi o pismo z 13 kwietnia 1945 r. omówione wyżej, podpisane przez A. Zakrzewskiego – AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 6.

stracyjnych – opowiadał się za ich zespoleniem z sądownictwem powszechnym, a nie z wcieleniem doń. Powołał się m.in. na przypadki z pierwszego okresu po odzyskaniu niepodległości, gdy Sąd Najwyższy przejął zakres działania Trybunału Administracyjnego w Wiedniu i utworzono wówczas osobny Senat, złożony z dawnych sędziów tego Trybunału. Zespolenie miało dotyczyć czynności administracji sądowej, nadzoru itd., natomiast kadry miały być odrębne. Dalej Litwin opowiedział się za dwuinstancyjnością na wzór francuski, odrzucając jednoinstancyjne rozwiązania austriackie oraz trójinstancyjne pruskie. Zaznaczył, że nowego prawa nie należy wprowadzać etapami, np. faworyzując województwa zachodnie, lecz jednocześnie w całym kraju. Stanowczo opowiedział się przeciwko tworzeniu specjalnych sądów administracyjnych – np. sądy ubezpieczeń społecznych należało jego zdaniem wcielić do sądownictwa administracyjnego. Zaproponował sześć różnych wariantów uregulowania przesłanek i zakresu skargi. Jeśli chodzi o procedurę, był zwolennikiem przejścia od formy kasacyjnej do orzekania reformatoryjnego. Nie podjął się natomiast omawiania sprawy etatów w sądach administracyjnych. Tezy te zostały później skonkretyzowane w formie projektu dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego z 1945 r. Najważniejsze jego założenia polegały na uruchomieniu wydziałów administracyjnych w sądach apelacyjnych oraz Izby Administracyjnej w SN, wyłączeniu możliwości powołania do nich sędziów orzekających w innych wydziałach (izbach) oraz udziału czynnika obywatelskiego¹³³.

5) Projekt uchwały Rady Ministrów [o przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości środków na pokrycie zaległych i bieżących uposażeń sędziów NTA oraz wydatków związanych z reorganizacją sądownictwa] (1945)

Wśród archiwaliów dotyczących sądownictwa administracyjnego przechowywany jest również projekt uchwały Rady Ministrów¹³⁴, formalnie nieposiadającej tytułu, której treść dotyczy przyznania Ministrowi Sprawiedliwości środków na pokrycie zaległych i bieżących uposażeń sędziów NTA oraz wydatków związanych z reorganizacją sądownictwa. Z projektu wynika, że sądownictwo administracyjne ma być dwuinstancyjne i zespolone z sądownictwem powszechnym, co ma dać wymierne oszczędności finansowe. Na szczeblu wyższym ma być powołana Izba Administracyjna Sądu Najwyższego, natomiast o sądach I instancji projektowana uchwała w zasadzie milczy, odsyłając w tej kwestii do „ustawodawczego przygotowania całokształtu

¹³³ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 57 i n. Do projektu tego uwagi krytyczne zgłosił sędzia NTA Janusz Pierzchalski (1885-1970) – AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 62-64.

¹³⁴ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 53.

spraw ustroju, właściwości i postępowania w nowych organach sądownictwa administracyjnego” przez Ministra Sprawiedliwości. Jak się wydaje, projekt uchwały – w zakresie zespolenia obu gałęzi sądownictwa – był zgodny z koncepcją Barcikowskiego¹³⁵.

6) Projekt dekretu o tymczasowym ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego /o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego (1946–1947)

W tej samej teczce archiwalnej, co projekty poprzednie, znajduje się również projekt dekretu, który według pierwotnego brzmienia miał dotyczyć tymczasowego ustroju NTA, natomiast później ten tytuł został przekreślony i zastąpiony określeniem: „o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego”¹³⁶. Przewidziano w nim wznowienie działalności NTA na zasadach określonych w dekreście. W tym celu zamierzano utworzyć w składzie SN Izby Administracyjne w Warszawie, których liczbę i zakres czynności miał określić Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu. Do Izb Administracyjnych SN miano stosować rozporządzenie Prezydenta o NTA z 1932 r. z kilkoma zmianami: kompetencje Prezesa Rady Ministrów przejść miały na Ministra Sprawiedliwości, a kompetencje I Prezesa NTA – na I Prezesa SN, kompetencje Zgromadzenia Ogólnego NTA – na Zgromadzenie Ogólne Izb Administracyjnych SN, któremu przewodniczyć

¹³⁵ Barcikowski wspominał, że w pierwszych dniach 1945 r. przygotował na polecenie Bolesława Bieruta i Władysława Gomułki opracowanie dotyczące propozycji reformy sądownictwa, o którym tak pisał po latach: „Uważałem, że nie należy rozbijać sądownictwa. Sądy specjalne powinny znajdować się w kompetencji sądownictwa powszechnego. (...) Należało też scentralizować w najwyższym aparacie sądowym wszystkie gałęzie sądownictwa powszechnego, administracyjnego, pracy i ubezpieczeń społecznych. Ważnym powodem takiego połączenia była przede wszystkim jednolitość orzecznictwa. Jakkolwiek Konstytucja ustanowiła Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych, a Trybunał Administracyjny do spraw administracyjnych, to jednak na tle praktyki przedwojennej Sąd Najwyższy prowadził na przykład sprawy wyborcze, sprawy adwokatury i sprawy dyscyplinarne, nie przewidziane przez Konstytucję. Nie należało zatem uważać za naruszenie Konstytucji utworzenie takiego Trybunału w postaci Izby przy Sądzie Najwyższym. Instytucję tę wprowadzono z myślą o ochronie obywatela przed samowolą władz wykonawczych. Skoro zatem zgodnie z Konstytucją, która wtedy obowiązywała, kontrola społeczna została wzmoczona przez wprowadzenie rad narodowych, a ochrona gwarantowana przez Najwyższy Trybunał Administracyjny nie została zniesiona, lecz znajdowała inny wyraz organizacyjny, to taki stan rzeczy nie mógł być uważany za naruszenie Konstytucji” – W. Barcikowski, op. cit., s. 156. W dalszej części wspomnień sygnalizował, że indagowani przezeń w sprawie połączenia NTA z SN sędziowie SN zwracali w marcu 1945 r. uwagę na fakt, że takie połączenie wymagało zmiany nie tylko rozporządzenia o NTA z 1932 r., ale także zmiany Konstytucji – ibidem, s. 157. Barcikowski podał, że w sprawie reaktywacji sądownictwa administracyjnego rozmawiał z Prezydentem Bierutem podczas swojego zaprzysiężenia na urząd I Prezesa SN w lutym 1945 r. i sugerował, że zwrócił uwagę Bierutowi, iż nadzór rad narodowych nad administracją – bez niezawisłego sądownictwa – nie spełnia wymogu zgodności z Konstytucją z 1921 r. – ibidem, s. 162.

¹³⁶ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 67-71 – Załącznik nr 3 do niniejszego tekstu. Oznaczenie projektu: UR 448/45.

miał I Prezes SN lub starszy służbą kierownik jednej z Izb Administracyjnych. Rozpatrując sprawę Izby Administracyjnej miały kierować się zakresem skargi, ale także z urzędu badać, czy zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie nie zapadło z pogwałceniem istotnych przepisów postępowania lub nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu. W projekcie znalazła się też regulacja dotycząca prawa ubogich, granicy opłaty od skargi, wyłączenia możliwości badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i innych aktów prawnych mających moc ustawy. Ponadto, ponieważ rozporządzenie o NTA z 1932 r. przyjmowało przy określeniu przedmiotu orzekania klauzulę generalną z nielicznymi wyłączeniami, wymienionymi w art. 6, w omawianej wersji projektu przewidziano dalsze wyłączenia z kognicji Izb Administracyjnych SN spraw: reformy rolnej i osadnictwa, przejścia na własność państwa lasów i gruntów leśnych oraz podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, majątków opuszczonych i poniemieckich, kontroli prasy, publikacji i widowisk, publicznej gospodarki lokalami i kontroli najmu, jak również spraw rozpoznawanych przez nadzwyczajne komisje mieszkaniowe oraz przez Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym¹³⁷, bezpieczeństwa publicznego, a także rozpoznawanych przez Prezydium KRN¹³⁸. Nad wykonaniem orzecznictwa Izb Administracyjnych SN przez władze administracyjne miały czuwać rady narodowe oraz Prezes Rady Ministrów.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez prof. Hilarowicza z Uniwersytetu Łódzkiego, który nadesłał do niego obszerne uwagi w pismach datowanych na 19 i 20 sierpnia 1946 r.¹³⁹ Hilarowicz zaproponował poprawki o charakterze redakcyjnym, dedukując intencję projektodawców w ten sposób, że NTA nie jest ani zniesiony, ani zawieszony, ale na pewien czas będzie zniesiona, względnie – zawieszona, jego odrębność organizacyjna i że owo włączenie NTA do SN będzie prowizoryczne. Z dużą aprobatą wypowiedział się o uprawnieniu przyznanym w projekcie Zgromadzeniu Ogólnemu Izb Administracyjnych SN, a polegającym na możliwości przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości wniosków odnośnie do potrzeby zmian lub uzupełnienia obowiązujących przepisów prawnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej, a nawet sugerował jego modyfikację w ten sposób, aby to minister mógł domagać się tego rodzaju wniosków. Wyraził wątpliwość co do zasadności regulacji dotyczącej wstrzymania zaskarżonych orzeczeń administracyjnych na tle nowelizacji odpowiedniego przepisu w okresie międzywojennym. Autorską

¹³⁷ Powołana dekretem z 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz U. RP nr 53, poz. 302, z późn. zm.).

¹³⁸ Por. art. 2 projektu dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego – Załącznik nr 3 do niniejszego tekstu.

¹³⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 82-87.

poprawką była propozycja przewidzenia możliwości oddelegowania na rozprawę sędowoadministracyjną i posiedzenia niejawnego jednego z prokuratorów SN jako prokuratora interesu publicznego, który miał wypowiadać opinię co do zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia. W dodatkowym piśmie Hilarowicz poddał pod rozważenie, czy jednak nie zachować zupełnej odrębności instytucjonalnej i samodzielności NTA.

Nowa wersja projektu dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, została przedłożona Ministrowi Sprawiedliwości w grudniu 1946 r.¹⁴⁰ Można zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu m.in. uznano za przedwczesne tworzenie niższych instancji sądownictwa administracyjnego jednolicie dla całego obszaru państwa, przede wszystkim z uwagi na szczupłość fachowych kadr. Zaakcentowano, że projekt stoi na zasadzie zespolenia NTA z SN w zakresie administracji sądowej i nadzoru, przy zachowaniu odrębności postępowania oraz zespołu sędziowskiego. Z zachowanej dokumentacji wynika, że w projekcie – na polecenie ministra – zmieniono przepis dotyczący kognicji: zrezygnowano z klauzuli generalnej z wyłączeniami i zawężono właściwość Izb Administracyjnych SN do enumeracji pozytywnej, przewidując możliwość rozszerzenia zakresu kognicji w drodze fakultatywnego rozporządzenia Rady Ministrów. Według nowego brzmienia projektu do właściwości Izb Administracyjnych SN miały należeć sprawy: danin publicznych, zaopatrzeń emerytalnych, inwalidzkich, zaopatrzenia osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego, jak również z walce z wrogami demokratycznego ustroju Polski, a także sprawy ochrony i bezpieczeństwa pracy, ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych. Projekt w nowej wersji uzyskał akceptację Ministra Sprawiedliwości 4 stycznia 1947 r.¹⁴¹

Kolejne posiedzenie Komisji Prawniczej zostało zwołane na 11 stycznia 1947 r. Wraz z zaproszeniem do uczestników konferencji został rozesłany projekt i jego uzasadnienie¹⁴². Jak się wydaje, referentem projektu był już wówczas Rozmaryn¹⁴³. Z późniejszych dokumentów w sprawie wynika, że posiedzenie zostało odwołane na wniosek Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów podjęcia inicjatywy zmierzającej do wznowienia NTA przy Prezesie Rady Ministrów jako instytucji

¹⁴⁰ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Adnotacja na maszynopisie projektu, k. 93.

¹⁴¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Projekt dekretu sankcjonowany przez ministra w dniu 4 I 1947 r., k. 106-112.

¹⁴² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 38-43. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, bp.

¹⁴³ Na okładce teczki nazwisko Czachórskiego przekreślone i nadpisane: „Rozmaryn”.

samoistnej¹⁴⁴. W piśmie z 9 stycznia 1947 r. dyrektor Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów Szuldenfrei zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z omówieniem projektu Ministerstwa Sprawiedliwości, w którym wskazał, że: 1) NTA przed wojną był instytucją samoistną, a obecnie miałby być włączony do SN jako Izby Administracyjnej, 2) NTA przed wojną podlegał Prezesowi Rady Ministrów, zaś projekt poddaje go kompetencji Ministra Sprawiedliwości, uszczuplając wpływ Prezesa Rady Ministrów na tę instytucję, 3) projekt ogranicza zakres kompetencji orzeczniczych NTA do określonych kategorii spraw. Autor prosił o dyrektywy „co do aktualności reaktywowania NTA w obecnej chwili i co do powyższych trzech zagadnień”¹⁴⁵. Niestety, dyrektywy te prawdopodobnie nie zostały przekazane na piśmie, jednakże można się domyślać, że ich rezultatem było odwołanie posiedzenia Komisji Prawniczej i zaniechanie prac nad tą wersją projektu.

Jednakże 25 kwietnia 1947 r. Barcikowski, występujący tym razem w roli wicemarszałka Sejmu Ustawodawczego, zwrócił się do ministra Świątkowskiego o jak najszybsze wyznaczenie posiedzenia, względnie o wniesienie sprawy reaktywacji sądownictwa administracyjnego pod obrady Rady Ministrów¹⁴⁶. Przypomniał ustalenia z posiedzenia Prezydium KRN z 2 kwietnia 1946 r., że sądownictwo administracyjne będzie wykonywane przez odrębną izbę przy Sądzie Najwyższym. Zasugerował ponadto, że ewentualne spory pomiędzy Izbą Administracyjną SN a organami administracyjnymi (władzą wykonawczą) rozstrzygać może Rada Państwa w trybie art. 26 § 1 pkt 4 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁴⁷.

W związku z tym została sporządzona notatka służbowa „dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego”¹⁴⁸. Zawiera ona syntetyczne omówienie problemu oraz przedstawia do rozstrzygnięcia zagadnienie, czy sądownictwo administracyjne ma być zachowane jako samoistne „w resorcie Prezesa Rady Ministrów”, czy też zespolone z innymi działami wymiaru sprawiedliwości – w ramach tego resortu. Trzecią koncepcją, choć ocenianą jako wątpliwa, było oparcie sądownictwa administracyjnego na instytucjach rad narodowych. *In fine* notatki rekomendowano ministrowi podjęcie decyzji co do nadania projektowi właściwego biegu oraz w kwestii ewentualnego uprzedniego uzyskania zgody Rady Ministrów

¹⁴⁴ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Notatka dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego z 29 X 1947 r., k. 130-131.

¹⁴⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów, sygn. 6/212, bp.

¹⁴⁶ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 132.

¹⁴⁷ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁴⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Notatka dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego z 29 X 1947 r., k. 130-131.

dotyczącej ram ustrojowych sądownictwa administracyjnego. Zdaje się, że dalsze losy projektu wyjaśniają dwa odrębne zapiski Rozmaryna: jeden datowany na 3 października 1947 r. (przed sporządzeniem powyższej notatki), w którym polecono odłożyć projekt do spraw wyczekujących aż do dalszego zarządzenia oraz drugi, datowany na 6 lutego 1948 r., wskazujący na nieaktualność projektu i polecający jego zamknięcie¹⁴⁹.

7) Projekt uchwały Rady Ministrów [o niereaktywowaniu sądownictwa administracyjnego i sposobie postępowania z wniesionymi do NTA skargami] (1948)

W związku z brakiem jasności co do przyszłości sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce instytucje państwowe zwracały się do Prokuraturii Generalnej RP jeszcze w 1948 r. z wnioskami o wniesienie na ich rzecz skarg do NTA – głównie na decyzje dotyczące podatków komunalnych¹⁵⁰. Prezes Prokuraturii Generalnej RP Jerzy Polamin¹⁵¹ wystąpił 12 listopada 1948 r. do Biura Prawnego Rady Ministrów o wyjaśnienie „czy należy nadal kontynuować dotychczasową praktykę i na żądanie poszczególnych władz i instytucji państwowych wnosić skargi do NTA, czy też wobec nieistnienia NTA zaniechać wnoszenia tych skarg, zwłaszcza że należyte ich opracowanie wymaga stosunkowo dużego nakładu pracy, co nie jest bez znaczenia przy poważnym obciążeniu pracą pracowników Prokuraturii Generalnej, a celowość wnoszenia tego rodzaju skarg w obecnym stanie prawnym należy uznać co najmniej za bardzo wątpliwą”¹⁵². W konkluzji wskazał na konieczność ustalenia, „czy w okresie do chwili zrealizowania przez ustawodawcę zapowiedzi z art. 26 Ustawy Konstytucyjnej¹⁵³, należy, jak dotychczas, skargi do NTA wnosić i rejestrować je – według dat wpływu – w Biurze Prawnym Prezydium Rady Ministrów, czy też zaniechać zarówno ich wnoszenia, jak i rejestrowania”¹⁵⁴.

¹⁴⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Zapisek z 3 X 1947 r., k. 122; Zapisek z 6 II 1948 r., k. 122.

¹⁵⁰ Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 107, poz. 967, z późn. zm.) do zakresu działania Prokuraturii Generalnej RP należało m.in. „zastępstwo praw i interesów majątkowych i publicznych Państwa w postępowaniu przed sądami prawa publicznego (...)”. Przepisy o Prokuraturii zostały uchylone dopiero z dniem 14 kwietnia 1951 r. – por. art. 21 dekretu z 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. RP nr 20, poz. 159).

¹⁵¹ Szerzej: E. Muszański, *Jerzy Jan Polamin*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 27, z. 2 (113), Wrocław 1982, s. 277; K. Buczyński, *Jerzy Jan Polamin (1895–1951)*, [w:] *Prokuratura Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, red. L. Bosek, Warszawa 2016, s. 217.

¹⁵² AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej RP z 12 listopada 1948 r., k. 1.

¹⁵³ Mowa o tzw. Małej Konstytucji, czyli Ustawie Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.).

¹⁵⁴ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 2.

Sprawę uznano za istotną, bowiem zwołano na 24 listopada 1948 r. konferencję z udziałem przedstawicieli Kancelarii Rady Państwa, Prezydium Rady Ministrów, dziesięciu resortów i Prokuraturii¹⁵⁵. Przygotowano również projekt stosownej uchwały Rady Ministrów¹⁵⁶. Wiodący referat zaprezentował przedstawiciel Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów Zdzisław Keck¹⁵⁷. Wskazał, że w doktrynie ujawniła się duża rozbieżność zdań, co do kwestii istnienia NTA w nowych zasadach ustrojowych kraju, lecz prezentowane są stanowiska *de lege ferenda*, natomiast celem konferencji jest analiza tej sprawy *de lege lata*. Referent uznał za celowe poddanie oddzielnej analizie stanu prawnego w okresie do i od wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. W pierwszym okresie powojennym (1945–1946) rząd stał na stanowisku, że NTA istnieje, bowiem nie zostało uchylone – ani bezpośrednio, ani pośrednio – rozporządzenie Prezydenta z 1932 r. o NTA. Sąd ten działał „w ograniczonym zakresie” przy SN w Łodzi i ograniczał się do rejestrowania skarg oraz wypłacania uposażeń sędziom czynnym. Ponadto zarysował się pogląd, oparty na błędnej wykładni art. 28 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵⁸, upoważniającego terenowe rady narodowe do sprawowania kontroli działalności organów wykonawczych, że w tych warunkach nie ma już miejsca dla działalności NTA. Przywołana norma nie może być bowiem rozumiana jako uprawniająca rady do orzekania o legalności poszczególnych aktów administracyjnych. „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 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”¹⁵⁹. Natomiast w drugim okresie (1947–1948), biegnącym po wejściu w życie Małej Konstytucji¹⁶⁰, należy liczyć się z przywróceniem sądów administracyjnych, bowiem jej art. 26 zapowiada wydanie ustawy, która określi tryb i zakres działania organów powołanych do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Wykładnia systemowa, związana z zamieszczeniem tej normy w rozdziale VII zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”, prowadzi do wniosku, że chodzi tu o sądy administracyjne. Dalej referent analizował

¹⁵⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, Protokół konferencji z 24 listopada 1948 r., k. 6-7.

¹⁵⁶ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 14-15 – Załącznik nr 4 do niniejszego tekstu.

¹⁵⁷ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 8-12.

¹⁵⁸ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁵⁹ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 9.

¹⁶⁰ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. została ogłoszona w Dz.U. w tym samym dniu i weszła w życie w dniu następnym.

kwestię istnienia NTA na gruncie gramatycznej wykładni przywoływanego już art. 26 Małej Konstytucji i doszedł do wniosku, że „gdyby nawet przyjąć, że NTA istnieje, to istniałby bez ustalonego zakresu działania i bez określonego trybu postępowania”. Skoro w świetle normy proceduralnej decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego są prawomocne¹⁶¹, a hipoteza tej normy jest spełniona (bo NTA albo nie istnieje, albo nie ma ustalonego zakresu działania i trybu postępowania), zatem „wszystkie orzeczenia wydawane dotychczas są prawomocne, do czasu wydania osobnej ustawy, o której mowa w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19.II.1947 r.”¹⁶². Następnie autor referatu stwierdził, że – zdaniem Prezydium Rady Ministrów – w świetle art. 26 Małej Konstytucji NTA nie istnieje, a jego sędziowie zostali w 1948 r. przeniesieni w stan spoczynku. Z kolei wpływające skargi i akta spraw znajdują się od lipca 1948 r. w Prezydium Rady Ministrów. Skarg do NTA za lata 1945–1948 wpłynęło 549, w tym w 1947 r. – 127, a w 1948 r. – 261. Stroną skarżącą jest zwykle Skarb Państwa albo przedsiębiorstwa państwowe (w 1948 r. – 216 na 261 skarg ogółem)¹⁶³. W 2/3 skargi dotyczą decyzji organów samorządu terytorialnego, a pozostałe – decyzji organów administracji rządowej¹⁶⁴. Wysłana została propozycja, „aby wniesione skargi potraktować 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”¹⁶⁵. Na końcu Keck sygnalizował, że „działają sądy ubezpieczeń społecznych, które mogą być uważane za specjalny rodzaj sądów administracyjnych. Ich działalność nie powinna ulec wstrzymaniu. Nie stoi temu na przeszkodzie art. 26 Ustawy Konstytucyjnej, jeżeli się zważy, że sądy ubezpieczeń społecznych nie mają charakteru sądu administracyjnego jak NTA”¹⁶⁶. Sugerowany *modus operandi* – zarówno „na odcinku zewnętrznym (dla obywateli)”, jak i „na odcinku wewnętrznym (dla władz i urzędów)” – znajduje odzwierciedlenie w załączonym do protokołu projekcie uchwały Rady Ministrów¹⁶⁷.

O przebiegu omówionej wyżej konferencji musiał niezwłocznie zostać powiadomiony – zatrudniony już wówczas jako dyrektor Biura Komitetu Ekono-

¹⁶¹ Art. 73 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP nr 36, poz. 341, z późn. zm.).

¹⁶² AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 10.

¹⁶³ Skarżącymi były również osoby fizyczne – zachowało się pismo przewodnie z 28 maja 1947 r., przy którym przesłano z Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów „do Najwyższego Trybunału Administracyjnego przy Sądzie Najwyższym w Łodzi” skargę magistra farmacji Stanisława Buczkowskiego z Poznania – AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, bp.

¹⁶⁴ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 11.

¹⁶⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 12.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Zob. załącznik nr 4 do niniejszego tekstu.

micznego Rady Ministrów –Rozmaryn, który w poufnej notatce¹⁶⁸, datowanej na 29 listopada 1948 r. (tj. 5 dni po omówionej wyżej konferencji), skierowanej do Biura Prawnego Rady Ministrów wprost sugerował, że nie ma konieczności wydania przez Radę Ministrów jakiegokolwiek uchwały, bowiem nie jest „politycznie pożądane”, aby zagadnienie wykonania art. 26 Ustawy Konstytucyjnej stało się przedmiotem uwagi opinii publicznej. Dalej bez ogródek proponował, by skargi skierowane do NTA zwrócić skarżącym „z zawiadomieniem, że Trybunał nie działa”. Przypuszczał, że po rozesłaniu takich pism skargi przestaną napływać. Wyraził pogląd, że stosownych wytycznych Prokuraturii powinien udzielić Minister Skarbu i stwierdził: „Podejmuję się załatwić tę sprawę, tak samo jak z Ministerstwem Przemysłu i Handlu”. Poruszył jeszcze kwestię eliminacji z używanych przez administrację formularzy treści pouczenia o możliwości wniesienia skargi do NTA i zanegował konieczność przesłania wniesionych już skarg właściwej władzy naczelnej, co zakładano w projekcie uchwały Rady Ministrów, po czym konkludował: „Strona może przecież zawsze skorzystać sama z prawa wniesienia przedstawienia, a przesłanie przez Prezydium Rady Ministrów mogłoby wywołać wrażenie wskazówki, iż należy decyzję zrewidować”. Tak więc Rozmaryn jednoznacznie uważał sprawę niereaktywowania sądownictwa administracyjnego za przesądzoną – wbrew art. 26 Małej Konstytucji – i torpedował wszelkie próby wyjaśnienia opinii publicznej wprost, jaki kierunek obrały władze komunistyczne w tej kwestii.

Konkluzje i konstatacje końcowe

Przytoczone wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, urzędników i decydentów oraz przebieg prac projektowych wskazują, że początkowo deklarowana była intencja restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej. Nad najprostszymi projektami – zakładającymi wznowienie prac przez NTA w przedwojennym nieznacznie zmodyfikowanym kształcie – najprawdopodobniej nie prowadzono dalszych prac. Odmienny był jednak los projektu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji. Przygotowując go przeprowadzono profesjonalne prace koncepcyjne z udziałem teoretyków i praktyków, które miały miejsce podczas kilku konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości. Co istotne, w konferencjach tych brali udział minister Świątkowski oraz prezes SN Barcikowski i obaj deklarowali się jako zwolennicy uruchomienia sądownictwa administracyjnego¹⁶⁹. Trudno przypuszczać, aby minister wówczas składał te deklaracje

¹⁶⁸ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 13.

¹⁶⁹ Jak pisał we wspomnieniach Barcikowski, łączyła go ze Świątkowskim dobra znajomość jeszcze z czasów przedwojennych i to właśnie on zarekomendował H. Świątkowskiego na Ministra Sprawiedliwości w rządzie Edwarda Osóbki-Morawskiego – W. Barcikowski, op. cit., s. 165.

wbrew własnym intencjom. W efekcie opracowano projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji. Nie nadano mu dalszego biegu wskutek deklaracji przedstawicielki Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, bowiem Prezes Rady Ministrów zdecydował wówczas rzekomo o pozostawieniu NTA w formule dotychczasowej, bez łączenia z SN. Brak jest jednak śladów dalszego uzewnętrznienia tej decyzji Prezesa Rady Ministrów, w szczególności nic nie wiadomo o planowanych uzgodnieniach między nim a Ministrem Sprawiedliwości w zakresie zasad organizacji NTA.

Tezy i projekt pióra prof. J. Litwina miały charakter czysto autorski i świadczą o szczerym zaangażowaniu i dużej wiedzy teoretycznej Profesora. Nie możemy wykluczyć, że to właśnie jego pomysł – zakładający zespolenie NTA z SN w aspekcie administracji sądowej i nadzoru – został wykorzystany w projekcie dekretu o tymczasowym ustroju NTA, później zmienionym na projekt o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego. Projekt ten został wysłany do zaopiniowania na zewnątrz (prof. T. Hilarowicz) i zyskał aprobatę ministra Świątkowskiego. Gdy miano finalizować prace nad nim na początku stycznia 1947 r., doszło do ponownej ingerencji Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów, który chciał wznowić NTA jako instytucję działającą samoistnie. Zapowiedź ta jest o tyle zastanawiająca, że wydaje się wątpliwe, aby w resorcie sprawiedliwości w sposób świadomy prowadzono prace projektowe nad aktem normatywnym w kierunku zupełnie innym niż wynikający z woli Prezesa Rady Ministrów, którą ten przecież zapewne miał sposobność wyrazić wcześniej wobec ministra Świątkowskiego. Druga negatywna ingerencja w prowadzone prace nad projektem zmierzającym do reaktywacji sądownictwa administracyjnego ze strony tego samego czynnika – Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów – rodzi przypuszczenie, że Prezes Rady Ministrów w istocie nie był zainteresowany rzeczywistymi działaniami zmierzającymi w tym kierunku. Właściwie wpływu tej kwestii można dopatrywać się w notatce sporządzonej dla ministra Świątkowskiego, której autor oczekiwał wiążących decyzji co do formuły sądownictwa administracyjnego, przedstawiając alternatywną wizję jego podległości Prezesowi Rady Ministrów i umiejscowienia w resorcie sprawiedliwości. Analiza odręcznych zapisków Rozmaryna pozwala stwierdzić, że sprawa została zamknięta w październiku 1947 r., choć on sam publicznie sugerował, że władze ostatecznie nie zrezygnowały z restytucji sądownictwa administracyjnego.

Na podstawie powyższego omówienia rodzi się pytanie: czy ówczesny Prezes Rady Ministrów Edward Osóbka-Morawski, w sposób celowy nie sabotował prac projektowych prowadzonych pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości? Pytanie to – z braku źródeł – pozostanie bez odpowiedzi. Obie interwencje jego przedstawicieli doprowadziły do załamania dotychczasowego kierunku prac, zaś zapowiedzi działań własnych Prezesa Rady Ministrów pozostały niezrealizowane. Jego następcą, Józef Cyrankiewicz, najprawdopodobniej w ogóle

nie interesował się tą sprawą aż do momentu podjęcia tematu po raz kolejny przez ministra Świątkowskiego – nastąpiło to jednak w sytuacji zmieniającego się klimatu politycznego, przede wszystkim wskutek sfałszowanych wyborów w 1947 r. i ucieczki Stanisława Mikołajczyka z Polski. Był to moment rozpoczęcia konsolidacji władzy komunistycznej. W okresie tym, w przeciwieństwie do lat 1945–1946, szanse na ustanowienie niezależnych organów władzy w postaci sądów administracyjnych już nie istniały.

W toku prac projektowych jedną z dostrzeganych trudności była kwestia braku wystarczających kadr sądowych, toteż dość szybko uznano za nierealne tworzenie sądów administracyjnych niższych instancji, a główne projekty zmierzały w stronę tworzenia centralnego sądu administracyjnego. Skoro więc potencjał kadrowy uważano za wystarczający do ponownego uruchomienia NTA, to trudno uważać tę kwestię za mającą wpływ na decyzję o zaniechaniu restytucji sądownictwa administracyjnego. Nie jest łatwo precyzyjnie wskazać odpowiedzialny podmiot i czas podjęcia tej decyzji – jak wynika z powyższych rozważań, mógł to być Prezes Rady Ministrów, który starał się przeciągać prace projektowe w Ministerstwie Sprawiedliwości i nie zmierzał do ich zastąpienia własnym projektem, który można by poddać procesowi legislacyjnemu.

Istotną, a wcześniej nieujawnioną rolę w doprowadzeniu do niereaktywowania sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce odegrał prof. S. Rozmaryn, zatrudniony początkowo jako naczelnik Wydziału Prawa Państwowego w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości, a następnie jako dyrektor Biura Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Jego poufna notatka z 29 listopada 1948 r. skierowana do Biura Prawnego Rady Ministrów, jak i wcześniejsze zapiski, polecające odłożenie czy zamknięcie przygotowanych projektów aktów prawnych pokazują, że istniała wyraźna rozbieżność między treścią jego poglądów ujawnionych w druku a działaniami *contra legem*, które podejmował piastując kierownicze funkcje w administracji rządowej.

W państwie budującym socjalizm sąd administracyjny jawił się jako przeżytek, organ zbędny i niezdolny do realizacji swoich zadań¹⁷⁰. Wszak nie było już mowy o konflikcie między jednostką a władzą, która przecież wywodziła się z ludu i zaspokajała potrzeby obywateli. Do kontrolowania administracji powołane zostały rady narodowe (art. 28 ust. 2 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁷¹), jak i organa prokuratury (art. 3 pkt 2 i 3 ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷²). Bazując na wzorcach radzieckich wprowadzono skargi i zażalenia jako

¹⁷⁰ Szerzej: M. Wyrzykowski, *Sądownictwo...*, s. 31-33.

¹⁷¹ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁷² Dz.U. RP nr 38, poz. 346, z późn. zm.

formę kontroli działalności organów¹⁷³. Powstała doktryna „o braku sprzeczności między interesami państwa i jednostki w państwie ludowym, którą jednak z dużym uproszczeniem sprowadzano niekiedy po prostu do tezy, że nie ma sprzeczności między interesem jednostki a skierowanym do niej działaniem organów państwa, co mogło w rezultacie doprowadzić nawet do przeoczenia tego, że istnieje możliwość nadużycia władzy i naruszania prawa przez organ państwowy. Na tej podstawie przyjmowano również tezę, że w ochronie prawa przedmiotowego mieści się w sposób najlepszy również ochrona uprawnień jednostki. Prowadziło to do wniosku o zbędności formalnego postępowania administracyjnego z jego środkami prawnymi oraz istnienia sądownictwa administracyjnego. Kontrola społeczna przy pomocy instytucji skarg i zażaleń oraz wpływ społeczeństwa na kształtowanie i funkcjonowanie organów władzy miały usunąć wszelkie możliwości nadużyć – również w sferze decyzji administracyjnych” – pisał prof. Marian Zimmermann (1901–1969)¹⁷⁴.

Analiza materiałów archiwalnych umożliwia postawienie hipotezy, że gdyby w Polsce międzywojennej doszło do uchwalenia ustawy jednolicie kształtującej ustrój sądów administracyjnych, to w latach 1945–1947 ogólne sądownictwo administracyjne zostałoby zapewne reaktywowane, gdyż w takiej sytuacji znacznie trudniej byłoby nowej władzy znaleźć pretekst do obstrukcji w tym zakresie. Przeciągająca się dyskusja nad założeniami podstawowymi, odnoszącymi się m.in. do liczby instancji i relacji sądownictwa administracyjnego do sądownictwa powszechnego, niesfinalizowana przed wybuchem II wojny światowej, skutkowałą koniecznością przeprowadzenia jej ponownie po zakończeniu wojny, co wywołało zwłokę na tyle długą, że doszło do wspomnianych wyżej zmian politycznych i umocnienia się pozycji władz komunistycznych.

Do kwestii restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego powracano w Polsce w debacie publicznej po każdym przełomie politycznym. Ostatecznie doszło do tego dopiero w wyniku uchwalenia ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷⁵, która weszła w życie 1 września 1980 r.

¹⁷³ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. nr A-1, poz. 1); instrukcja Rady Ministrów z 10 stycznia 1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej (M.P. nr A-2, poz. 16).

¹⁷⁴ M. Zimmermann, op. cit., s. 107-108. Więcej o tym wybitnym administratywiście zob. J. Zimmermann, *Wspomnienia Syna o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 13-26 oraz M. Szewczyk, L. Staniszevska, *Wspomnienia Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *ibidem*, s. 27-31.

¹⁷⁵ Dz.U. nr 4, poz. 8, z późn. zm.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym (1945)
(AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 9)

USTAWA

z dnia 1945 r.
o sądownictwie administracyjnym

Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. RP Nr 5, poz. 22) postanawia się, co następuje:

Art. 1

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 Sądem Najwyższym w jedną instancję sądową.

Art. 2

Ustrój sądownictwa administracyjnego i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi określa osobne dekrety.

Przewodniczący Krajowej Rady Narodowej

Prezes Rady Ministrów

Załącznik nr 2

Projekt dekretu o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym
(1945)

(AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4115, k. 1)

DEKRET

z dnia 1945 r.

o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. RP Nr 1, poz. 1) Rada Ministrów postanawia a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza, co następuje:

Art. 1

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) w art. 29 ust. (1) pod pkt 5) wyraz: „piętnaście” zastępuje się wyrazem: „dziesięć”.

Art. 2

W okresie czasu do dnia 31 grudnia 1947 r. Prezes Rady Ministrów może przedstawić do mianowania na stanowiska sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego osoby wymienione w art. 29 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, bez zachowania wymogów, przewidzianych w art. 32 i 33 tegoż rozporządzenia.

Art. 3

Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Prezesowi Rady Ministrów w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami.

Art. 4

Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Krajowej Rady Narodowej:
(*Bolesław Bierut*)

Prezes Rady Ministrów:
(*Edward Osóbka-Morawski*)

Załącznik nr 3

Projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji
(1946–1947)

(AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 38-43)

UR.448/45.

DEKRET

z dnia 1946 r.

o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. RP Nr 1, poz. 1) Rada Ministrów postanawia a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza, co następuje:

Art. 1. 1. Wznawia się działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego na zasadach przewidzianych w dekrete niniejszym.

2. W tym celu w składzie Sądu Najwyższego tworzy się Izby Administracyjne. Ilość i zakres czynności tych Izb określa Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu.
3. Siedzibą Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego jest m. st. Warszawa.

Art. 2. 1. Do właściwości Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego należą 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 jakoteż ofiar wrogów demokratycznego ustroju Polski;
- 5) ochrony i bezpieczeństwa pracy;
- 6) ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych.

2. Rada Ministrów może w drodze rozporządzeń rozszerzać właściwość Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego na inne rodzaje spraw, oprócz wymienionych w ust. 1.

Art. 3. Do Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienione ustawą z dnia 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 24, poz. 150) z następującymi zmianami:

- 1) kompetencje Prezesa Rady Ministrów przechodzą na Ministra Sprawiedliwości, kompetencje zaś Pierwszego Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z zastrzeżeniem postanowień art. 1;

- 2) kompetencje przewidziane w art. 10-12 powołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w innych przepisach prawnych dla Zgromadzenia Ogólnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego przechodzą na Zgromadzenie Ogólne Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego;
- 3) przed rozstrzygnięciem sprawy przez Izby Administracyjne Sądu Najwyższego władza pozwana może cofnąć zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie, zastępując je nowym, które równocześnie z doręczeniem stronie ma być przesłane w odpisie Sądowi Najwyższemu. Sąd Najwyższy wezwie skarżącego się do oświadczenia się w terminie wyznaczonym, czy popiera skargę w odniesieniu do nowego zarządzenia lub orzeczenia oraz czy i w jaki sposób ją uzupełnia. Brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie powoduje umorzenie postępowania przed Sądem Najwyższym;
- 4) rozpatrując sprawę w granicach zakreślonych w ust. 2 art. 83 tego rozporządzenia Izby Administracyjne Sądu Najwyższego mogą jednak z urzędu wziąć pod rozwagę, czy zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie zapadło z pogwałceniem istotnych przepisów postępowania lub nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu;
- 5) przyznania prawa ubogich może domagać się osoba fizyczna, która – na podstawie zaświadczenia władzy publicznej o jej stanie rodzinnym, majątku i dochodach, osoba zaś prawna na podstawie zaświadczenia władzy publicznej o stanie jej majątku i dochodach – wykaże, że uiszczenie należnej opłaty stanowiłoby dla niej dotkliwy uszczerbek. O przyznaniu prawa ubogich decyduje kierownik właściwej Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego;
- 6) granicę górną opłaty od skargi o nieokreślonej wartości przedmiotu sporu oznaczoną w art. 92 ust. 2 rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym podwyższa się do 2.000 zł;
- 7) nie stosuje się przepisów ust. 2 art. 35, art. 37-41 powołanego wyżej rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym;
- 8) Izby Administracyjne Sądu Najwyższego nie mają prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i innych aktów prawnych mających moc ustawy.

Art. 4. 1. Prezesi i sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego stają się prezesami i sędziami Sądu Najwyższego i wchodzi w skład Izb Administracyjnych.

2. Jeżeli przepisy art. 2 nie stanowią inaczej, do Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego w kwestiach stosunku służbowego, praw i obowiązków oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej prezesów i sędziów tych Izb stosuje się odpowiednio przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych.

Art. 5. Do czasu wydania regulaminu o wewnętrznym urzędowaniu Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio przepisy regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 23 grudnia 1932 r. (Dz. U. RP Nr 118, poz. 968) zmienione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 1939 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienione rozpo-

rzządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 22, poz. 137)¹⁷⁶.

Art. 6. W sprawach, w których skargi zostały wniesione do Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub do Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego na zarządzenia lub orzeczenia zapadłe przed 1 września 1939 r. skarżący lub ich pełnomocnicy mogą w ciągu roku od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu złożyć pisemne oświadczenie, że skargę w dalszym ciągu popierają, dołączając dwa odpisy skargi. W razie niezłożenia tego oświadczenia postępowanie uważa się za umorzone. Władza właściwa, jeżeli po otrzymaniu odpisu skargi uzna, że złożenie odpowiedzi z powodu zaginięcia akt nie jest możliwe, może cofnąć zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie i bądź zastąpić je nowym, bądź też przekazać sprawę właściwej władzy pierwszej instancji celem ponownego rozpatrzenia. W tym drugim przypadku Sąd Najwyższy umorzy postępowanie.

Art. 7. 1. Termin do wniesienia skargi na zarządzenia lub orzeczenia wydane po ustąpieniu okupanta biegnie od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu.

2. Skargi wniesione po ustąpieniu okupanta przed wejściem w życie niniejszego dekretu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub do Sądu Najwyższego podlegają rozpoznaniu.

3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 6 i 7 toczy się na podstawie przepisów niniejszego dekretu, w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 2.

4. W przypadku rozszerzenia właściwości Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego (art. 2 ust. 2), termin do wniesienia skargi na orzeczenie lub zarządzenie wydane przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów, biegnie od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia.

Art. 8. Znosi się istniejące na obszarze województw zachodnich orzecznictwo uchwałowe i sporno-administracyjne unormowane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195). Sprawy załatwiane w myśl odnośnych przepisów w drodze orzecznictwa uchwałowego lub sporno-administracyjnego podlegają załatwieniu przez władze administracyjne w trybie postępowania administracyjnego, unormowanego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. RP Nr 36, poz. 341), zmienionym rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 1934 r. (Dz. U. RP Nr 110, poz. 976), przy czym sprawy, w których orzekł w pierwszej instancji organ kolegialny, załatwia ta władza, przy której organ ten był powołany.

Art. 9. 1. W okresie do Prezydent Krajowej Rady Narodowej może na wniosek Ministra Sprawiedliwości mianować sędziów i prezesów Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego (art. 4) spośród wybitnych znawców administracji publicznej i prawa, odpowiadających wymogom art. 29 ust. 1 p. 1-4 Rozp. Prez. RP z 27.X.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienionego ustawą z 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 24, poz. 150).

¹⁷⁶ Ostatnie odwołanie do aktu normatywnego – błędne.

2. Na okres do zawieszają się moc obowiązującą przepisów art. 31-33 powołanego w ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W art. 29 ust. 2 p. 1 powołanego w ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej skreśla się słowo „zwyczajny”.

Art. 10. Nad wykonaniem wyroków Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego przez władze administracyjne czuwają Rady Narodowe oraz Prezes Rady Ministrów.

Art. 11. Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Ministrowi Sprawiedliwości w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Art. 12. Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Krajowej Rady Narodowej:
(*Bolesław Bierut*)

Prezes Rady Ministrów:
(*Edward Osóbka-Morawski*)

Minister Sprawiedliwości:
(*Henryk Świątkowski*)

Załącznik nr 4

Projekt uchwały Rady Ministrów [z 1948 r. o niereaktywowaniu sądownictwa administracyjnego i sposobie postępowania z wniesionymi do NTA skargami]
(AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 14-15)

UCHWAŁA RADY MINISTRÓW

z dnia 1948 r.
w sprawie

Art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r.¹⁷⁷ zapowiada osobną ustawę, która określi tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Ustawa ta nie została dotychczas wydana.

W tym stanie prawnym nie można od orzeczeń wydanych ostatecznie w toku instancji administracyjnych wnosić skarg do sądów administracyjnych, a zatem orzeczenia te są prawomocne zgodnie z art. 73 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym¹⁷⁸.

Mimo tego stanu prawnego wpływają nadal skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego pod adresem Sądu Najwyższego lub Prezydium Rady Ministrów od władz, instytucji, przedsiębiorstw państwowych, od związków samorządu terytorialnego a także od osób fizycznych lub podmiotów prawa prywatnego.

Aby temu zapobiec Rada Ministrów u c h w a ł a :

1) zlecić Ministrom: Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych, aby po porozumieniu się ze wszystkimi ministrami wydali na podstawie art. 122 prawa o postępowaniu administracyjnym zarządzenie wyjaśniające, iż do czasu wydania zapowiedzianej w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. ustawy określającej tryb i zakres działania organów powołanych do badania legalności aktów administracyjnych, wszystkie orzeczenia wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne w myśl art. 73 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym,

2) zlecić Ministrom: Skarbu, Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych, aby wydali na podstawie art. 170 prawa o postępowaniu podatkowym¹⁷⁹ zarządzenie wyjaśniające, iż do czasu wydania zapowiedzianej w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. ustawy określającej tryb i zakres działania organów

¹⁷⁷ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.).

¹⁷⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP nr 36, poz. 341, z późn. zm.).

¹⁷⁹ Dekret z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. nr 27, poz. 174, z późn. zm.).

właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, wszystkie orzeczenia władz skarbowych wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne w myśl art. 131 ust. 2 prawa o postępowaniu podatkowym,

3) zlecić Ministrowi Skarbu spowodowanie wydania przez Prezesa Prokuratorii RP zarządzenia, aby w myśl wywodu zawartego w ust. 1 Prokuratoria Generalna zaniechała wnoszenia skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego i odmawiała wnioskowi urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych o opracowanie i wniesienie takich skarg,

4) traktować skargi, jakie dotychczas wpłynęły pod adresem Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub w przyszłości wpłyną, jako wnioski strony o uchYLENIE lub zmianę decyzji z urzędu, które Prezydium Rady Ministrów przekaże właściwym ministrom celem załatwienia w trybie art. 99-102 prawa o postępowaniu administracyjnym, względnie art. 160-162 prawa o postępowaniu podatkowym,

5) uchwała niniejsza nie dotyczy skarg rozpatrywanych przez sądy ubezpieczeń społecznych na decyzje instytucji ubezpieczeń społecznych.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych:

Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, 4137;

Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, 6/649, 6/650;

Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej w Warszawie, sygn. 832.

Akty prawne rangi konstytucyjnej

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

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

Akty prawne rangi ustawowej

Ustawa z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195).

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341).

Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim (Dz.U. 1932 nr 26, poz. 238).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. 1937 nr 24, poz. 130).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim (Dz.U. 1933 nr 86, poz. 669).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).

Ustawa z dnia 24 marca 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1937 nr 24, poz. 150).

Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (t.j. Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26).

- Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz.U. 1945 nr 53, poz. 302).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 nr 3, poz. 17).
- Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. 1946 nr 27, poz. 174).
- Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. 1946 nr 71, poz. 389).
- Dekret z dnia 10 grudnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U. 1946 1947 nr 2, poz. 2).
- Dekret z dnia 17 grudnia 1946 r. o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1947 r. (Dz.U. 1946 z 1947 r. nr 8, poz. 40).
- Dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe (Dz.U. 1947 nr 32, poz. 140).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 346).
- Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).

Akty prawne rangi podustawowej

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1932 r. – Regulamin Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1932 nr 118, poz. 968).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 1939 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1939 nr 94, poz. 806).
- Rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Pracy i Opieki Społecznej z dnia 20 sierpnia 1945 r. o ustanowieniu okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1945 nr 29, poz. 176).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1946 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 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. 1946 nr 28, poz. 180).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1947 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 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. 1947 nr 10, poz. 44).

Inne akty

- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz.U. 1944 nr 1) – Manifest Lipcowy.
- Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-1, poz. 1).
- Instrukcja Rady Ministrów z 10 stycznia 1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-2, poz. 16).

Opracowania

- Adamczyk T., Mikołajczyk M., Nancka G., *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922–1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022.
- Barcikowski W., *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, Katowice 1988.
- Baudouin de Courtenay S., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924.
- Bielawski B., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 1.
- Bielecki A., *Seweryn Stanisław Szer*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. A. Romanowski, t. 48, z. 2 (197), Warszawa 2012.
- Bielecki A., *Seweryn Szer 1902–1968*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Bielecki A., *Witold Czachórski 1915–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. I, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 4-5.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. II, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 6.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, z. 4-5.
- Binder W., *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*, Warszawa 1926.
- Biskup R., *Wit Klonowiecki (1902–1971)*, [w:] *Profesorowie Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W. Sz. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008.

- Błęszyński J., *Profesor Witold Czachórski, Osoba i Dzieło*, „Studia Iuridica” 2016, t. 64: *Węzłowe zagadnienia prawa cywilnego. W 100-lecie urodzin Profesora Witolda Czachórskiego*.
- Boć J., *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010.
- Buczynski K., *Jerzy Jan Polamin (1895–1951)*, [w:] *Prokuratoria Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, red. L. Bosek, Warszawa 2016.
- Buszko J., *Władysław Leopold Jaworski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostkowski, t. 11, z. 1 (48), Wrocław 1964.
- Buszyński M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 1.
- Buszyński M., *Obowiązujące normy Konstytucji marcowej*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 11–12.
- Buszyński M., *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 9.
- Buszyński M., *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1945, z. 3–4.
- Chajn L., *Tadeusz Hilarowicz*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. K. Lepszy, t. 9, z. 4 (43), Wrocław 1961.
- Chmielarz-Grochal A., *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98.
- Chmurski A., *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934.
- Chwiałkowska J., *Kształtowanie się instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1977, s. I, z. 19.
- Dobkowska B., *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 2011.
- Dobkowska B., *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Lublin – Paryż 2011.
- Dobkowska B., *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K. M. Wojciechowski, Olsztyn 2012.
- Dobosz P., *Jerzy Stefan Władysław Langrod – biografia*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda – Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005.
- Drażek-Drawicz J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16.
- Dybowski T., *Witold Czachórski 1915–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9.

- Działocha K., Trzcíński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław 1977.
- Dziadzio A., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1.
- Ehrlich S., *Zagadnienie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 9-10.
- Fenichel Z., *Nieuchylone a jednak obowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1.
- Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, t. 1.
- Gwiżdż A., Jarosz Z., Sokolewicz W., *Stefan Rozmaryn (1908–1969)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8-9.
- Habuda L., *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 3.
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- Hilarowicz T., *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska” 1928/29, t. IV.
- Holstein-Beck M., *Wspomnienie o profesorze Stanisławie Kowalewskim (1901–1984)*, „Wiek XXI. The 21st Century. Zeszyty naukowo-teoretyczne PWSBiA” 2004, nr 3 (13).
- Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, z. 1-3.
- Izdebski H., *Jerzy Służewski 1923–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Stefan Rozmaryn 1908–1969* [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Jagielski J., *Jerzy Służewski 1923–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Jaworski W.L., *Prawa państwa polskiego, z. IIA: Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Jaworski W.L., *Sądownictwo administracyjne* [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Jodłowski J., *Wacław Barcikowski 1887–1981*, „Palestra” 1981, nr 6.
- Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984.
- Kaznowska E., *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*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990.

- Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4-6.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Konarski S., *Jerzy Szużewski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 39, z. 2 (161), Warszawa 1999.
- Konkretna propozycja*, „Prawo i Życie” 1957, nr 2.
- Korczyk H., *Jan Sawicki*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 35, z. 2 (145), Warszawa 1994.
- Kowalewski S., *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1.
- Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 1.
- Krzemiński Z., *Mecenas Bolesław Bielawski*, „Palestra” 1985, nr 6.
- Kühn A., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Wiadomości Samorządowe” 1931, nr 19.
- Kuta T., *Tadeusz Bigo 1894–1975*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji. Studja (Projekt całokształtu materialnego i formalnego ustawodawstwa sądowno-administracyjnego w Polsce z motywami)*, Warszawa 1929.
- Langrod J.S., *Projekt ustawy o postępowaniu sądowno-administracyjnym* [w:] W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Langrod J.S., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym* [w:] W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Langrod J., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 10-11.
- Langrod J.S., *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska”, 1928/29, t. IV.
- Litwin J., *Czas przystąpić do realizacji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 9.
- Machnikowska A., *Zasady Konstytucji marcowej a podstawy prawne polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 1944–1950*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, z. 2.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976.
- Malec D., *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa 1999.
- Malec D., *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, nr 5.
- Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 1.
- Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Rada Narodowa” 1946, nr 6.

- Modliński E., *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8.
- Morawski J., *Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, nr 46.
- Morawski S., *Zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1.
- Mrávincics S., *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 1.
- Mrávincics S., *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1936, nr 2.
- Muszalski E., *Jerzy Jan Polamin*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 27, z. 2 (113), Wrocław 1982.
- Nowakowski M., *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012, t. 2.
- Nowakowski M., *Okregowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016.
- Nowicki T., *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks polityczny. Konstytucja marcowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1946.
- Pietrzak M., *Henryk Świątkowski 1896–1970*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808-2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Pol K., *Jerzy Stefan Langrod (1903–1990)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 4.
- Pol K., *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000.
- Pospieszalski K.M., *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.
- Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez Sekcję administracyjną Towarzystwa prawniczego we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1919, nr 4-6.
- Romanowska E., *„Wkrótce już stanę przed innym sądem...” Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020.
- Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.
- Rozmaryn S., *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1.
- Sadłowski M.P., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 roku*, Warszawa 2023.
- Sadłowski M.P., *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2.
- Sawicki J., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 3 i nr 4.
- Służewski J., *Zagadnienie kontroli legalności działania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 12.

- Smogorzewska M., *Bolesław Bielawski*, [w:] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, red. A.K. Kunert, t. 1, Warszawa 1998.
- Sobotko P., *Emanuel Iserzon (1893–1985) – przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Starościak J., *Organizacja administracji terenowej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, cz. II.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Stawarska-Rippel A., *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 1.
- Stawarska-Rippel A., *O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, z. 2.
- Stefan Rozmaryn [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 32, z. 3(134), Wrocław 1991.
- Swinarski W., *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 47.
- Szewczyk M., Staniszevska L., *Wspomnienia Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Szreniawski J., *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS 1949–2009. Księga Jubileuszowa z okazji sześćdziesięciolecia Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2009.
- Szreniawski J., *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 1.
- Śliwiński J., *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 18.
- Śródka A., *Uczni polscy XIX-XX stulecia*, t. 2, Warszawa 1995.
- Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 2.
- Taubenschlag G., *Swobodne uznanie władzy administracyjnej*, „Głos Prawa” 1934, nr 7-8.
- Turska K., Winczorek P., *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Walawski B., *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23-24.
- Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 4.
- Waškowski M., *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, z. 2: *Referaty, zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929.

- Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945-1970*, „*Studia Prawnicze*” 1977, z. 3.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.
- Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1929, nr 4.
- Z Sądu Najwyższego, „*Demokratyczny Przegląd Prawniczy*” 1946, nr 5-6.
- Zimmermann J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „*Samorząd Terytorialny*” 1993, nr 1.
- Zimmermann J., *Wspomnienia Syna o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniśewska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, [w:] *Zagadnienia ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, red. M. Zimmermann, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*” 1958, nr 17, Prawo z. 6.

STRESZCZENIE

Próby restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1945–1948

W artykule omówiono zagadnienie sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym, które stanowiło istotny punkt odniesienia dla zasadniczej części wywodu, poświęconej projektom restytucji sądownictwa administracyjnego w pierwszych latach powojennych. Zaprezentowano głosy przedstawicieli nauki prawa odnoszące się do stanu prawnego dotyczącego ustroju Polski tuż po II wojnie światowej oraz kwestii sądownictwa administracyjnego. Większość z nich zgodnie opowiadała się za przywróceniem sądownictwa administracyjnego. Najistotniejszą część opracowania stanowi omówienie zachowanych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie projektów dotyczących przywrócenia sądownictwa administracyjnego. Zaprezentowano nie tylko ich podstawowe założenia, ale także tok dyskusji nad nimi i głos przedstawicieli różnych instytucji biorących udział w pracach legislacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono dwóm projektom z tego okresu – o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji oraz o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, w których przewidywano restytucję sądownictwa administracyjnego poprzez włączenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego do Sądu Najwyższego w formie jednej lub kilku izb administracyjnych. W przypadku obu projektów prace prowadzone pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości były przerywane wskutek ingerencji przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, którzy co prawda zapowiadali

opracowanie własnego projektu, jednak te zapowiedzi nigdy nie zostały spełnione. Można przypuszczać, że Prezes Rady Ministrów sabotował prace do momentu, w którym ze względu na zmianę sytuacji politycznej w Polsce o restytucji sądownictwa administracyjnego w ogóle nie mogło już być mowy. Istotną, a wcześniej nieujawnioną rolę w doprowadzeniu do niereaktywowania sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce odegrał również prof. Stefan Rozmaryn, którego działania w administracji rządowej wyraźnie różniły się od stanowiska prezentowanego w prasie.

SUMMARY

Attempts at Restitution of the General Administrative Judiciary in Poland in the Years 1945–1948

The article discusses the issue of administrative judiciary in Poland in the interwar period, which was an important point of reference for the main part of dissertation devoted to the projects of restitution of administrative judiciary in the first post-war years. The voices of the representatives of legal science were presented regarding the legal status of the Polish system right after the Second World War and the issue of administrative judiciary. Most of them unanimously supported the restoration of administrative judiciary. The most important part of the study is the discussion of the projects concerning the restoration of administrative judiciary, preserved in the Archives of Modern Records in Warsaw. Not only were their basic assumptions presented, but also the course of discussions concerning them and the voice of the representatives of various institutions participating in the legislative work. Particular attention was paid to two projects from this period – on the system of administrative judiciary in the highest instance and on the Administrative Chambers of the Supreme Court, which envisaged the restitution of administrative judiciary by incorporating the Supreme Administrative Tribunal into the Supreme Court in the form of one or more administrative chambers. In both projects, the works carried out under the auspices of the Ministry of Justice were interrupted due to the interference of the representatives of the Prime Minister, who, admittedly, announced that they would develop their own project, but never came to fulfill these announcements. It can be assumed that the Prime Minister sabotaged the works until the moment when, due to the change in the political situation in Poland, there was no question of restitution of the administrative judiciary at all. An important and previously undisclosed role in preventing the administrative judiciary from reactivating in post-war Poland was also played by prof. Stefan Rozmaryn, whose activities in the government administration clearly differed from the position presented in the press.