

Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002.

Uwagi historyka prawa¹

I. Uchwalenie przez sejm w dniu 25 lipca 2002 roku ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz w dniu 30 sierpnia 2002 roku ustawy o postępowaniu przed nimi zakończyło ważny etap dyskusji na temat kształtu ustrojowego i organizacyjnego polskich organów sądowej kontroli administracji². Dyskusja ta prowadzona była z różnym natężeniem i skutkami w sferze normatywnej, a także okresami długich niekiedy przerw niemal od chwili odzyskania niepodległości po okresie zaborów w roku 1918. Przedstawiono wówczas, ponawiane później w różnych, często bardzo odmiennych wariantach, koncepcje budowy wieloszczeblowej i wieloinstancyjnej struktury sądownictwa administracyjnego, zaś opinie wyrażane w następnych latach wywarły wpływ na krystalizowanie się ważniejszych poglądów na temat roli i zadań sądownictwa administracyjnego oraz jego optymalnego wzorca systemowego.

Trzy ważne, następujące po sobie okresy historyczne: II Rzeczypospolitej, powojennych lat rządów komunistycznych oraz III Rzeczypospolitej determinują tok prowadzonej analizy, wymagającej nie tylko oceny oraz skonfrontowania przedstawianych kolejno licznych koncepcji, lecz także powiązania ich z poglądami ustrojowymi, obowiązującymi normami konstytucyjnymi, realnie istniejącym systemem kontroli administracji i jego modelem normatywnym. Mimo upływu czasu, kilkakrotnej zasadniczej zmiany form ustrojowych państwa, zakładanej w związku z tym roli administracji publicznej i systemu jej kontroli, w dyskusji o sądownictwie administracyjnym odnaleźć można elementy wspólne, świadczące o korzystaniu nie tylko z dorobku teoretycznego nauki prawa lat międzywojennych³, lecz także z doświadczeń praktycznych, związanych z działaniem od 1922 roku Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA)⁴.

¹ Podstawowe założenia niniejszego tekstu przedstawione zostały 20 stycznia 2003 r. podczas kolokwium habilitacyjnego przed Radą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, w formie wykładu habilitacyjnego *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002*.

² Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. nr 153, poz. 1269; ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. nr 153, poz. 1270.

³ Por. m.in. wysoką ocenę analiz dokonywanych przez W.L. Jaworskiego, J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 2002, z. 5, s. 3–4.

⁴ Ustawa z dnia 6 sierpnia 1922 r., Dz.U. RP nr 67, poz. 600.

Świadczą one – mimo długiego okresu przerwy i nieobecności tego rodzaju organów kontroli administracji po drugiej wojnie światowej aż do utworzenia w 1980 roku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)⁵ – o ciągłości tradycji polskiego sądownictwa administracyjnego.

Można ją dostrzec mimo wyraźnie zaznaczającej się dużej rozbieżności między poglądami nauki i praktyki, a rozwiązaniami normatywnymi, przyjmowanymi przez ustawodawcę od 1922 roku, gdy powstał NTA – jako pierwszy na ziemiach polskich sąd administracyjny o zasięgu ogólnokrajowym⁶.

Równie wyraźnie rysował się brak ciągłości i jednolitości przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych, który w rezultacie nie sprzyjał, niestety, utrwaleniu w świadomości społecznej, prawnej oraz praktyce ustawodawczej jednego modelu sądowej kontroli administracji, z przypisaną mu trwałą, niezmienną wartością⁷. Refleksem tego stanu było duże, niekiedy bardzo istotne w zakresie podstawowych założeń, zróżnicowanie projektów i ogólnych koncepcji, charakterystyczne nie tylko dla czasów II Rzeczypospolitej, lecz również dla ostatnich lat, gdy zaproponowano wprawdzie tylko dwa liczące się, lecz za to diametralnie odmienne rozwiązania⁸.

Na dostrzegalną mimo splotu wielu niesprzyjających okoliczności ciągłość tradycji warto zwrócić uwagę u progu rzeczywistej budowy od dawna oczekiwanej nowej struktury sądów administracyjnych. Warto również podkreślić rolę nauki jako piastuna tradycji prawnej. Oficjalny w okresie powojennym pogląd o nieprzydatności tego rodzaju kontroli administracji w warunkach państwa socjalistycznego na szczęście nie został zaakceptowany przez wszystkich jej przedstawicieli, choć powrót do debaty na ten temat był możliwy jedynie w krótkotrwałych okresach odwilży politycznych, znaczonej powstawaniem kolejnych – lecz już nie tak licznych – niezrealizowanych projektów. W zachowaniu ciągłości tradycji tego rodzaju sądownictwa – mimo jego wieloletniej, powojennej nieobecności wśród sądowych organów w Polsce – istotną rolę odegrali także historycy prawa, którzy w procesie dydaktycznym, realizowanym na wydziałach prawa polskich uniwersytetów, przekazywali kolejnym pokoleniom studentów wiedzę na temat tej instytucji. Jej reaktywowanie stało się możliwe w roku 1980, gdy utworzono NSA, którego dalsza ewolucja i wzrost znaczenia nastąpić mogły dopiero w czasach Trzeciej Rzeczypospolitej, a kierunek dalszej reformy systemu, zakończonej w 2002 roku, wskazała konstytucja.

Obrazowo, choć z pewnym uproszczeniem, można by stwierdzić, iż dokonało się swoiste zamknięcie koła: od Konstytucji marcowej z 1921 roku, która jako pierwsza z polskich ustaw zasadniczych zapowiedziała powołanie wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, kontrolującego legalność działań administracji publicznej, po obecnie obowiązującą konstytucję z roku 1997, której analogiczny nakaz zrealizowany został wraz z uchwaleniem w ubiegłym roku wspomnianej ustawy.

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 4, poz. 8, tekst jednolity Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26.

⁶ Monograficzne ujęcie dziejów NTA D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922–1939) w świetle własnego orzecznictwa*, Kraków 1999, tam także ważniejsza literatura przedmiotu.

⁷ J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 4.

⁸ Charakterystyka projektów m.in. J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 5 i n.; T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, PiP 2000, z. 7, s. 33 i n.

II. Punktem wyjścia wszystkich rozważań, prowadzonych w latach 1918–2002 na temat sądownictwa administracyjnego było – determinowane poglądami ustrojowymi, a niekiedy także politycznymi – pytanie o potrzebę jego istnienia.

Debata na ten temat rozpoczęła się wkrótce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, a konieczność utworzenia sądownictwa administracyjnego, a także nadania mu konstytucyjnych gwarancji odzwierciedlały niemal wszystkie projekty konstytucji⁹. Przepisów przewidujących jego powołanie zabrakło tylko w projekcie rządowym, opracowanym przy znacznym udziale wybitnego administratywisty Stanisława Kasznicy¹⁰. W okresie prac nad ustawą zasadniczą przedstawiano jednak różne koncepcje organizacji, korzystające zarówno z rozwiązań i tradycji sądów działających na ziemiach polskich pod zaborami, jak też stanowiących rezultat obserwacji ewolucji sądownictwa w Europie: od uzasadnianych względami ekonomicznymi i brakami kadrowymi projektów oddania kontroli administracji sądom powszechnym¹¹, poprzez powiązanie jej z organami władzy wykonawczej na wzór francuski, przenoszony w pierwszych projektach w jego jeszcze XIX-wiecznej wersji¹², aż po najliczniej prezentowane projekty oddzielenia od wymienionych organów: całkowitego lub tylko na niektórych szczeblach. Wśród tych ostatnich, różniących się często istotnie między sobą koncepcji dominowały nawiązujące, choćby w niewielkim stopniu do – uchodzącego w ówczesnej literaturze prawniczej za najlepszy – wieloinstancyjnego modelu pruskiego: z co najmniej dwoma, a często trzema instancjami, wyposażonymi w uprawnienia reformatoryjne, orzekającymi na niższych szczeblach – powiązanych z administracją – z udziałem ławników¹³.

Zwolenników jednoinstancyjnego modelu, wzorowanego na austriackim, z sądem o uprawnieniach kasacyjnych i właściwości określonej klauzulą generalną nie było wielu. Oprócz autorów zdezaktualizowanego już projektu, opracowanego przez Komii-

⁹ M.in. projekty: Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, J. Buzka i M. Niedziałkowski, *lzw.* Ankiety; bliżej o projektach organizacji sądownictwa administracyjnego w latach 1918–1939 D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym* [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999, s. 327–338; por. także *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990, s. 22, 36, 52–53; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 189.

¹⁰ *Konstytucje Polski*, s. 52–53.

¹¹ M.in. w latach 1918–1921 projekty B. Bielawskiego, Rady Naczelnej Organizacji Ziemiańskich z 1919 r., B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości, Dział Nieurzędowy 1920, s.15, 17 i n.

¹² M.in. projekty E. Starczewskiego, A. Peretiatkowicza oraz oparta na jego poglądach uchwała VII Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich, zakładające reaktywację Rady Stanu z czasów Księstwa Warszawskiego: A. Peretiatkowicz, *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawnicy i Ekonomiczny” 1922, s. 234–236; T. Hilarowicz, *Uwagi nad techniką konstrukcji polskich ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, „Palestra” 1925, s. 553; W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 49–52.

¹³ M.in. projekty i koncepcje: Sekcji Administracyjnej Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, K.W. Kumanieckiego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Z. Przybylskiego, por. „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, nr 4–6; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1920, s. 139–140; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 190–191; Z. Przybylski, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości, Dział Nieurzędowy 1920, s. 450–470.

się Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu¹⁴, zdecydowanie za przyjęciem takiego rozwiązania opowiadał się tylko Jan Sawicki¹⁵. Paradoksalnie, to właśnie jego projekt uchwalony został przez sejm w 1922 roku jako ustawa o NTA, a jemu samemu powierzono funkcję pierwszego prezesa sądu. Pełnił ją do 1928 roku, gdy z powodów politycznych nastąpiły istotne zmiany personalne zarówno w NTA, jak i sądownictwie powszechnym, zwłaszcza w Sądzie Najwyższym¹⁶.

Ustawa o NTA stanowić miała jednak tylko pierwszy etap budowy sądownictwa administracyjnego, zgodnie z odzwierciedlającym dominujące poglądy i oczekiwania art. 73 Konstytucji marcowej, zapowiadającym utworzenie w drodze osobnej ustawy sądownictwa administracyjnego, powołanego do orzekania o legalności aktów administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanego z udziałem czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z NTA na czele. Choć jego treść interpretowano jako wyraźne nawiązanie do modelu pruskiego, ze względów ekonomicznych i braków kadrowych zdecydowano się na budowę sądownictwa administracyjnego etapami, poczynając na razie tylko od NTA¹⁷. Niższe instancje, orzekające z udziałem czynnika obywatelskiego, utworzone miały być później, gdy pozwoliłaby na to sytuacja państwa, a system prawa administracyjnego zostałby odpowiednio zmodernizowany. Dla uniknięcia zbędnych kosztów organizacyjnych, zdecydowano się utrzymać – do czasu powołania sądów niższego szczebla – system ustrojowy i zasady działania sądownictwa administracyjnego, istniejącego na ziemiach dawnego zaboru pruskiego¹⁸.

Od 1922 roku – co warto zaakcentować – koegzystowały w związku z tym w Polsce dwa modele organizacyjne sądownictwa administracyjnego, powiązane ze sobą tylko na szczeblu NTA: jednoinstancyjny, posiadający uprawnienia jedynie kasacyjne, określone klauzulą generalną NTA o wyłącznie fachowym składzie dla terenów dawnych zaborów rosyjskiego i austriackiego, oraz trójszczeblowy i trójinstancyjny, z Wydziałami Powiatowymi, Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi w Toruniu, Poznaniu i Katowicach oraz NTA na szczycie, orzekającym także reformatoryjnie, w niektórych wypadkach nawet w pierwszej instancji¹⁹.

Ustawa o NTA nie zakończyła dyskusji nad optymalnym kształtem systemu sądowej kontroli administracji, tym bardziej, że na potrzebę szybkiego utworzenia sądów niższej instancji wskazywały problemy z terminowym rozpoznawaniem coraz liczniej wpływających do NTA skarg. Wśród wielu przedstawionych po roku 1922 koncepcji zwłaszcza trzy zasługują na uwagę. Dwie z nich: Władysława Leopolda Jaworskiego

¹⁴ Por. *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990, s. 22.

¹⁵ J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości, Dział Nieurzędowy 1920, s. 178–188, 234–240; por. także D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 27–28.

¹⁶ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 27–28, 47; polityczne tło sporów na tle obsady wakującego po J. Sawickim stanowiska przedstawił D. Szpoper, *Polityczne aspekty działalności ministra sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza w latach 1926–1928* [w:] *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka*, Katowice 2001, t. I, s. 237–238.

¹⁷ Projekt ustawy o NTA – Druk Sejmu Ustawodawczego nr 3323; J. Sawicki, *Ustawa o NTA*, Warszawa 1924, s. 74.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 104–112; por. także monograficzne opracowanie W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w II Rzeczypospolitej*, Poznań 1976.

oraz Jerzego Stefana Langroda opublikowane zostały w pracy „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z 1928 roku²⁰.

Koncepcję W.L. Jaworskiego cechowała duża oryginalność. Proponował stworzenie trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, z NTA jako instancją dla większości spraw trzecią, kasacyjną, lecz wyłącznie w stosunku do orzeczeń sądów drugiej instancji, nie zaś w stosunku do zaskarżonej decyzji²¹. Wprawdzie Jaworski nie był zwolennikiem ograniczenia NTA do roli sądu kasacyjnego, jednak gruntowną zmianę jego uprawnień proponował przeprowadzić później, by nie powiększać chaosu organizacyjnego. Sądy niższych instancji powiązane miały być z organizacją poszczególnych korporacji i grup zawodowych, których liczba jego zdaniem powinna szybko rosnąć, a po powstaniu odpowiedniej, dostatecznej liczby zawodów nastąpić miało połączenie sądów dla poszczególnych spraw w jeden sąd administracyjny odpowiedniego szczebla²².

Autorem drugiej, wartej przypomnienia koncepcji był J.S. Langrod, zwolennik dwuinstancyjnego modelu, odwołującego się do tradycji francuskich: sądy wojewódzkie, o kompetencji analogicznej do rad prefekturalnych, określonej klauzulą enumeracyjną, miałyby istnieć w miastach wojewódzkich, z siedzibą w urzędzie wojewódzkim, lecz z pełną od niego odrębnością i niezależnością²³. Langrod należał po 1922 roku do nielicznych zwolenników wprowadzenia do sądów administracyjnych, zgodnie z nakazem Konstytucji marcowej, ławników, którzy mieliby uczestniczyć w orzekaniu w sądach wojewódzkich. NTA, o składzie wyłącznie fachowym i zakresie właściwości określonym klauzulą generalną, stanowić miał drugą lub – w pewnych sprawach – pierwszą instancję. J.S. Langrod, jako jeden z nielicznych autorów przedwojennych, optował za szeroką interpretacją roli sądownictwa administracyjnego, będącego w jego ujęciu instytucją powołaną do kontroli administracji i przedmiotowego porządku prawnego w szerokim tego słowa znaczeniu, a nie tylko do strzeżenia praw lub interesów jednostki, naruszonych nielegalną decyzją organu administracji²⁴. Proponował także wprowadzenie nowej instytucji rzeczników interesu publicznego, stojących na straży porządku publicznego i działających na każdym szczeblu organizacyjnym tego sądownictwa²⁵. Do przedstawionych koncepcji powracał jeszcze wielokrotnie, a ich częściową realizację normatywną stanowiło określenie wewnętrznej organizacji i uprawnień powołanego w 1935 roku Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego²⁶.

Do roku 1930 opublikowano wiele projektów zrzeczeń i organizacji prawniczych, sędziów NTA, prawników uniwersyteckich²⁷. Swoistym podsumowaniem zgłaszanych

²⁰ W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 1928.

²¹ *Ibidem*, s. 157, 160 i n.

²² Punktem wyjścia rozważań stały się postulowane przez Jaworskiego przekształcenia sądownictwa w sprawach agrarnych, *ibidem*.

²³ J.S. Langrod, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym oraz Projekt ustawy o postępowaniu sędziowsko-administracyjnym* [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji...*, s. 487 i n., s. 633 i n.

²⁴ *Ibidem*, s. 693.

²⁵ *Ibidem*, s. 633.

²⁶ Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. RP nr 26, poz. 177; por. także D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 101–103.

²⁷ Por. m.in. tezy I Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu, projekty M. Waškowskiego, W. Swinarskiego, J. Śliwińskiego; *Tezy I Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929 r.)*, „Głos Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1228; M. Waškowski, *Rozbudowa*

dotychczas propozycji stał się projekt ustawy o sądach administracyjnych, opracowany w 1930 roku przez Komisję Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych pod przewodnictwem Walerego Romana, z udziałem sędziów NTA, SN a także przedstawicieli nauki, w tym J.S. Langroda²⁸. Początkowo planowano opracowanie dwóch osobnych ustaw: o ustroju sądów oraz postępowaniu przed nimi, jednak dla przyspieszenia prac z koncepcji zrezygnowano²⁹. Na dwie instancje sądowe składać się miały wyposażone wyłącznie w uprawnienia kasacyjne tzw. obwodowe trybunały administracyjne (sześć w skali kraju) oraz NTA. Trybunały obwodowe orzekać miały w sprawie skarg na ostateczne decyzje organów innych niż centralne, te bowiem zastrzeżone zostały w pierwszej instancji dla NTA, rozpoznającego w drugiej instancji zażalenia na orzeczenia trybunałów³⁰. W projekcie odnaleźć można ślady wcześniejszych propozycji Langroda, który, mimo niechęci członków komisji, zdołał ich przekonać do wprowadzenia do trybunałów ławników, mianowanych spośród posiadających wyższe wykształcenia kandydatów wskazanych przez organizacje społeczne i gospodarcze³¹. Projekt nie wszedł nigdy w życie, choć planowano wprowadzenie go w drodze rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy i zyskał nawet pełną akceptację Rady Ministrów³². Zamiast oczekiwanej ustawy o sądownictwie administracyjnym dokonano tylko kolejnej nowelizacji ustawy o NTA z 1922 roku³³, zaś w 1932 roku zastąpiono ją nowym co do formy rozporządzeniem prezydenta, powtarzającym jednak dotychczasowe zasady i utrzymującym nadal – w praktyce do końca okresu międzywojennego – istnienie dwóch systemów sądownictwa administracyjnego³⁴.

Lata trzydzieste XX wieku przyniosły w Polsce pewien spadek zainteresowania problemami sądowej kontroli administracji, wynikający z nowego podejścia do zadań i roli administracji oraz rangi sądownictwa administracyjnego, akcentowanych w przepisach nowej Konstytucji kwietniowej z 1935 roku. Zerwała ona z dotychczasowymi zapowiedziami budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla, stanowiąc wyraźnie, iż sądem powołanym do kontroli legalności decyzji administracyjnych jest wyłącznie NTA³⁵. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego nie zlikwidowano jednak dotychczasowych sądów. Paradoksalnie, nadal istniała zatem rozbieżność obowiązującego stanu z przepisami konstytucji.

Kolejnym paradoksem lat trzydziestych stała się jedyna rzeczywista – choć fragmentaryczna i tylko czasowa – reforma NTA, uwzględniająca wiele zgłaszanych uprzednio postulatów, zwłaszcza J.S. Langroda. W 1935 roku, jak już wspomniano,

sądownictwa administracyjnego w Polsce [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych. Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 391–405.

²⁸ Archiwum Akt Nowych w Warszawie, MSW sygn. 700, projekt opublikowany także w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16, s. 592–605.

²⁹ J. Drążek-Drawicz, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16, s. 590–591.

³⁰ Ibidem.

³¹ Krytycznie o udziale czynnika obywatelskiego w sądownictwie administracyjnym m.in. *Tezy I Kongresu Nauk Administracyjnych...*, s. 1228; J. Trammer, bez tytułu [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji...*, s. 240–241.

³² J. Drążek-Drawicz, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, s. 590–591.

³³ Ustawa z dnia 25 lutego 1932 r., Dz.U. RP nr 24, poz. 186.

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. RP nr 94, poz. 806.

³⁵ Art. 71. 1 pkt 2 Konstytucji kwietniowej.

u boku NTA utworzono na okres pięciu lat Inwalidzki Sąd Administracyjny (ISA)³⁶, który przejął paraliżującą wręcz działalność Trybunału skargi, będące konsekwencją przebudowy systemu ubezpieczeń społecznych³⁷. Funkcje sędziowskie pełnili sędziowie NTA, delegowani przez jego pierwszego prezesa. Co warte podkreślenia, ISA wyposażono w uprawnienia rewizyjne, w składzie znaleźli się także ławnicy, a istotną rolę procesową spełniać miał rzecznik interesu publicznego³⁸.

III. Po II wojnie światowej nie reaktywowano ogólnego sądownictwa administracyjnego, choć zgodnie z postanowieniami Manifestu PKWN do czasu uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy nowej konstytucji obowiązywać miały podstawowe zasady Konstytucji marcowej, a wśród nich art. 73, poświęcony sądownictwu administracyjnemu³⁹. Zapowiedź utworzenia w drodze osobnej ustawy tego typu sądownictwa, a ściślej – organów powołanych do kontroli legalności działań administracji publicznej – znalazła się także w tzw. Małej Konstytucji z 1947 roku⁴⁰.

W toczącej się w latach 1945–1948 dyskusji na temat koncepcji sądowej kontroli administracji, przy wyraźnej krytyce dotychczasowego modelu i rozczarowaniu niepełnymi próbami jego reformy w okresie międzywojennym, próbowano znaleźć nowe rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne. Przedmiotem dużego zainteresowania stało się zagadnienie zakresu rzeczowego ewentualnej kontroli. Zwolennicy klauzuli generalnej, dopuszczając w nowych realiach ustrojowych możliwość jej ograniczenia ze względów politycznych, społecznych i gospodarczych, skłonni byli zaakceptować także klauzulę enumeracyjną, stopniowo poszerzaną w miarę normalizacji powojennej rzeczywistości⁴¹. W tym ostatnim wypadku proponowano także dopuszczalność wniesienia skargi nawet w sprawie spod kontroli sądu wyłączonej, gdyby przemawiał za tym ważny interes społeczny strony, a względy publiczne nie stałyby na przeszkodzie⁴².

³⁶ ISA działał miał w terminie od 1 października 1935 r. do dnia 30 września 1940 r. i kontrolował legalność decyzji w sprawach zaopatrzenia inwalidów wojennych, wojskowych oraz rodzin inwalidów, poległych, zaginionych i zmarłych w służbie wojskowej; uroczysta inauguracja działalności odbyła się 5 października 1935 r., przewodniczącym ISA został sędzia NTA Karol Bemczek, „Monitor Polski” 1935, nr 231.

³⁷ Ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim inwalidów wojennych i wojskowych z dnia 17 marca 1932 r., znolizowana 28 października 1933 r., Dz.U. RP nr 86, poz. 669.

³⁸ Por. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym*, Druk Sejmowy nr 1094.

³⁹ Szeroki, wykorzystany w dalszej części niniejszego opracowania przegląd koncepcji sądowej kontroli administracji w Polsce po II wojnie światowej M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 28 i n.; tenże, *Koncepcje sądowej kontroli decyzji administracyjnych w Polsce Ludowej*, „Studia Prawnicze” 1977, nr 3; por. także m.in. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 35 i n.

⁴⁰ Zamieszczenie art. 26 Małej Konstytucji w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” interpretowano jako zapowiedź powołania organów sądowych, ibidem.

⁴¹ Por. m.in. T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, nr 6, s. 6; M. Buszyński, *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 1, s. 428–429; E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, nr 7; W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 4–6, s. 200.

⁴² M. Buszyński, *Ustawy zapowiedziane...*, s. 420–421.

Ponownie – z tym samym uzasadnieniem, co u progu II Rzeczypospolitej – pojawiły się projekty powierzenia kontroli legalności działań administracji sądom powszechnym⁴³. Oficjalna zapowiedź utworzenia w Sądzie Najwyższym trzeciej izby, administracyjnej, wskazywała na realną możliwość takiego rozwiązania⁴⁴. Dominowały jednak poglądy o konieczności wyodrębnienia organizacyjnego, zaś z treści Małej Konstytucji, a także doświadczeń praktycznych NTA, wyciągano zgodnie wniosek o potrzebie stworzenia co najmniej dwóch instancji⁴⁵. Konkretnie propozycje – podobnie jak przedwojenne projekty niekiedy tych samych autorów (m.in. T. Bigo, W. Klonowiecki) – przewidywały różne uprawnienia sądów, częstokroć zależnie od szczebla instancji: od wyłącznie kasacyjnych po rewizyjne, traktowane jako ważny kierunek ewolucji sądownictwa administracyjnego⁴⁶. W nawiązaniu do przedwojennych koncepcji J.S. Langroda rozważano możliwość powołania w sądach tego typu „prokuratorów interesu publicznego”.

Powierzenie radom narodowym na mocy ustawy z 1944 roku o ich organizacji i zakresie działania m.in. kontroli legalności działania organów wykonawczych administracji publicznej oraz instytucji i osób wykonujących funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki wywołało dyskusję, czy i ewentualnie w jakim stopniu miały one spełniać funkcje zbliżone do sądów administracyjnych. Pojawiły się w związku z tym koncepcje powołania u boku prezydiów rad narodowych sądów niższych, uprawnionych także do badania celowości i zgodności z linią polityczną Krajowej Rady Narodowej⁴⁷.

Zaostrzenie kursu politycznego i zmiany po 1948 roku spowodowały przyjęcie nowego, obowiązującego przez wiele następnych lat, oficjalnego stanowiska wobec sądownictwa administracyjnego⁴⁸. Traktowane jako relikty poprzedniej epoki, immanentnie sprzeczny z ustrojowymi zasadami, nie mieściło się w socjalistycznym systemie kontroli administracji. Wiązało się to z porzuceniem koncepcji praw publicznych podmiotowych jednostki, których strzec miało sądownictwo administracyjne. Argumenty o bezprzedmiotowości przeciwstawiania organów socjalistycznego państwa społeczeństwu, w którego imieniu działały, uzasadniano m.in., dowodząc wyższości tzw. kontroli społecznej, obejmującej nie tylko legalność, lecz również celowość działań administracji oraz ich zgodność z potrzebami społecznymi⁴⁹. Podobnie uzasadniany proces odchodzenia od sądowej kontroli administracji zachodził w innych państwach znajdu-

⁴³ Por. m.in. poglądy T. Bigo, M. Buszyńskiego, ibidem; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 30–31.

⁴⁴ „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 5–6, s. 55.

⁴⁵ Por. m.in. T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 7; M. Buszyński, *Ustawy zapowiedziane...*, s. 427; idem, *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1945, nr 3–4, s. 28; J.S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 10–11.

⁴⁶ Por. m.in. T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 34; M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 1, s. 29–30; W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 4–6, s. 200.

⁴⁷ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 30; por. także K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, PiP 1946, nr 1, s. 34.

⁴⁸ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 31–32.

⁴⁹ Por. m.in. argumenty przedstawione przez W. Morawskiego, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, nr 1, cyt. za M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*

jących się w sferze wpływów ZSRR⁵⁰. Funkcje, sprawowane dawniej przez sądy administracyjne, przejmować zaczęła w znacznym stopniu w trybie tzw. nadzoru ogólnego prokuratura, zorganizowana w Polsce od 1950 roku zgodnie z tzw. leninowską koncepcją⁵¹. Dominował pogląd, iż spełniana przez nią rola w pełni odpowiada treści Małej Konstytucji, która, zapowiadając powołanie organów kontrolujących administrację, wcale nie przesądziła o ich sądowym charakterze⁵².

Powrót do dyskusji, a także publikacje na temat sądowej kontroli administracji, stały się możliwe ponownie dopiero w latach 1956–1959. Wyraźniej niż w poprzednim okresie wypowiadali się zwolennicy kontroli sprawowanej przez sądy powszechne, tradycyjnie jednak dominowały opinie o koniecznej odrębności organizacyjnej, a także o potrzebie szerokiego określenia właściwości przy pomocy klauzuli generalnej⁵³. Przed masowym napływem skarg chronić miały różne instrumenty: uprawnione do odrzucania skarg nieuzasadnionych komisje u boku wojewódzkich rad narodowych, odpowiednio wysokie opłaty sądowe, przymus adwokacki przy wnoszeniu skarg, odpowiednia organizacja pracy samych sądów⁵⁴. Zgodnie podkreślano konieczność stworzenia co najmniej dwustopniowej struktury sądów administracyjnych. W zakresie uprawnień sądów, przy użyciu znanej z poprzednich etapów dyskusji argumentacji, postulowano bądź czystą kasację – ale z wyłączeniem spraw typu ubezpieczeniowego oraz na beczynność organu, bądź wyposażenie sądów przynajmniej niższego szczebla w uprawnienia reformatoryjne⁵⁵.

Wyrazem oczekiwań środowiska prawniczego stał się opracowany wówczas przez Komisję Kodyfikacyjną Zrzeszenia Prawników Polskich kompromisowy, uwzględniający różne opinie i całkowicie dziś zapomniany projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym⁵⁶. Punktem wyjścia prac, prowadzonych od 1956 roku z inicjatywy Komisji Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich (ZPP), stało się opublikowanie też w sprawie sądowej kontroli decyzji administracyjnych, a następnie, po dyskusji na Ogólnokrajowej Naradzie Prawników Administracyjnych w dniu 12 listopada 1956 roku, projektu ustawy o powołaniu sądów do orzekania o zgodności z prawem decyzji administracyjnych⁵⁷. Wkrótce utworzono w Komisji Kodyfikacyjnej ZPP zespół dla opracowania projektu odpowiedniej ustawy, powierzając funkcje referentów profesorom: Marianowi Zimmermannowi (referent główny) oraz Józefowi Litwinowi⁵⁸. Projekt, opracowany i przedyskutowany w 1957 roku,

⁵⁰ H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. III (nowe), Warszawa 1996, s. 291–292.

⁵¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 38, poz. 346 wydzielała formalnie prokuraturę z resortu sprawiedliwości, tworząc z niej odrębny pion organów państwa, podporządkowany formalnie Radzie Państwa, por. także A. Lityński, M. Kallas, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 240, 258–259.

⁵² S. Rozmaryn, *Prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 539–540.

⁵³ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 35–36, także ważniejsze poglądy L. Bara, T. Bigo, I. Iserzona, J. Stembrowicza, J. Starościaka oraz literatura przedmiotu.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 37; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 40.

⁵⁷ Projekt opracował zespół: Ludwik Bar, Emanuel Iserzon, Lidia Krotkiewska, Józef Litwin, Jerzy Starościak, Jerzy Stembrowicz; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 40; *Konkretna propozycja*, „Prawo i Życie” 1957, nr 2.

⁵⁸ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne*.

rozesłany został w styczniu roku następnego członkom Komisji Kodyfikacyjnej. Przewidywał utworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Izby Administracyjnej SN. Właściwość określona została przy pomocy klauzuli generalnej, z tym że Izba Administracyjna SN orzekać miała w sprawach skarg na decyzje naczelnych organów administracji państwowej, zaś sądy wojewódzkie w sprawach pozostałych skarg. Projekt zakładał także kontrolę decyzji uznaniowych⁵⁹. Nie stał się nigdy przedmiotem prac legislacyjnych, a odwrót od idei polskiego października uniemożliwił dalszą dyskusję⁶⁰. Do zagadnień sądowej kontroli administracji nie powracano nawet podczas debaty nad projektem kodeksu postępowania administracyjnego⁶¹.

Trzeci etap wymiany poglądów na temat sądowej kontroli administracji stał się możliwy dopiero po wydarzeniach roku 1970⁶². Czynniki partyjne i rządowe zdawały się akceptować ogólną koncepcję jej wprowadzenia, w formie i granicach dostosowanych do ówczesnych zasad państwowych. Powołana na początku lat 70. przez prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości komisja ułożyła nawet tezę, a w 1972 roku projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, uwzględniający nie tylko stan kontroli administracji w bloku socjalistycznym, lecz także dorobek nauki polskiej⁶³. Projekt ów poddany został we wrześniu 1972 r. tzw. dyskusji środowiskowej w prezydiach wojewódzkich rad narodowych⁶⁴. I tym razem poprzestano na wstępnych pracach i szybko wycofano się z koncepcji, powracając do dawnych poglądów na temat kontroli administracji.

Dopiero przystąpienie od przełomu lat 1976/77 do prac nad nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego przyniosło opracowanie i uchwalenie w 1980 r. ustawy o NSA. Argumenty przytaczane dla uzasadnienia projektu znane były od dawna i pojawiały się we wszystkich wcześniejszych wypowiedziach na temat potrzeby wprowadzenia sądownictwa administracyjnego⁶⁵. Zgoda na utworzenie organu sądowej kontroli administracji – o mocno ograniczonych początkowo kompetencjach i pozbawionego niezależności wobec poddania nadzorowi SN – tłumaczona bywała niekiedy w literaturze m.in. porzuceniem przez decydentów utopijnego poglądu o rzekomej bezkonfliktowości ustroju i społeczeństwa socjalistycznego. Paradoksalnie, utworzenie NSA miało jednak miejsce w okresie szczytowego nasilenia propagandowych deklaracji o jedności moralno-politycznej społeczeństwa i organów państwa oraz partii⁶⁶. Niezależnie od innych argumentów: o uznaniu równorzędności praw obywatela i rozwoju praw obywatelskich, konieczności uwierzytelnienia deklaracji politycznych, zapotrzebowania społecznego na ten rodzaj kontroli administracji wobec nieskuteczności kontroli wewnętrznej i społecznej, podkreślić należy, iż bez nowelizacji konstytucji ZSRR, która od roku 1977 dawała formalnie prawo do zaskarżenia do sądu

⁵⁹ Ibidem, s. 293.

⁶⁰ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 37–38.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Od początku lat sześćdziesiątych poruszano jednak przy różnych okazjach zagadnienia sądowej kontroli administracji, próbując ująć ją w ramach socjalistycznego systemu kontroli, M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, tamże cytowane opinie J. Starościaka, S. Rozmaryna, F. Longchamps'a i in.

⁶³ M. Wyrzykowski, *Koncepcje sądowej kontroli administracji...*, s. 91–93.

⁶⁴ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 46.

⁶⁵ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 39–42.

⁶⁶ Ibidem, s. 42–43

powszechnego naruszającej prawo i wydanej z przekroczeniem uprawnień decyzji osób urzędowych, zmiana podejścia polskich decydentów nie byłaby zapewne możliwa⁶⁷.

NSA, jako jedyna instancja sądownictwa administracyjnego, orzekający kasacyjnie, poddany został nadzorowi judykacyjnemu SN i wyposażony w niewielki zakres właściwości rzeczowej, określonej wąską klauzulą enumeracyjną⁶⁸. Mimo braku pełnej suwerenności, utworzenie NSA jako jednego w skali kraju, odrębnego organu sądowego o charakterze sądu szczególnego było wyrazem przywiązania do dawnej, przedwojennej tradycji polskiego sądownictwa administracyjnego i odróżniało wyraźnie system sądowej kontroli administracji w Polsce od innych państw bloku socjalistycznego, w których dominował model kontroli przez sądy powszechne⁶⁹. Świadomość kontynuacji – choć w mocno zmienionej postaci – zaznaczała się także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁰.

IV. Poszerzenie właściwości NSA poprzez określenie go klauzulą generalną i dodanie nowych podstaw stało się możliwe dopiero w 1990 roku⁷¹. Zmiany te upodobniły sąd w jeszcze większym stopniu do jego przedwojennego poprzednika. Dalsze projekty zmiany struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego w III RP pojawiły się już w pierwszej fazie prac nad reformą administracji publicznej, zmierzającą do rozbudowy samorządu terytorialnego oraz przekształceń administracji rządowej, zawartą w programie działania pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji⁷². Powiązane zostały z koncepcją zniesienia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz jego trybów nadzwyczajnych (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności, zmiana lub uchylene decyzji ostatecznej)⁷³. Wobec krytyki przedstawionych koncepcji, dalsze działania dla stworzenia projektu nowej ustawy o NSA, prowadzone w trybie roboczym przez zespół jego sędziów i podjęte przez Kancelarię Prezydenta RP, zakończone zostały wraz z uchwaleniem ustawy o NSA z 1995 roku⁷⁴. Jej przepisy, podsumowując dotychczasowe przekształcenia w strukturze i zakresie działania sądu, uwzględniały zmiany wynikające z nowego ustrojowego charakteru państwa i konstytucyjnego wyodrębnienia władzy sądowniczej⁷⁵. Odejście od przyjętego w 1980 roku i opartego na wzorcach bloku socjalistycznego normowania zagadnień

⁶⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 293; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 44.

⁶⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 4, poz. 9, tekst jednolity Dz.U. nr 9, poz. 26; ustawa weszła w życie w dniu 1 września 1980 r.; por. także R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 31.

⁶⁹ H. Izdebski, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 68.

⁷⁰ H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Z czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, z. 2, s. 158.

⁷¹ Ustawa z dnia 27 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 34, poz. 201; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95; syntetyczne ujęcie ewolucji podstaw właściwości rzeczowej NSA w latach 1980–1996 T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 33–38.

⁷² J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 5.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r., Dz.U. nr 75, poz. 368.

⁷⁵ J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 5; R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych...*, s. 32.

sądowej kontroli administracji w kodeksie postępowania administracyjnego stanowiło zarazem swoisty powrót do przedwojennej tradycji w tym zakresie.

Przepisy Konstytucji z roku 1997, nakazującej uchwalenie przez Sejm przed upływem pięciu lat od jej wejścia w życie ustaw realizujących zawarte w niej zasady organizacji sądownictwa administracyjnego, otworzyły kolejny, ważny etap prac nad jego przebudową i rozbudową, prowadzonych niezależnie w Instytucie Spraw Publicznych oraz przez zespół powołany przez prezesa NSA⁷⁶. W rezultacie powstały dwa odmienne modelowe rozwiązania sądowej kontroli administracji. Diametralnie różne propozycje w dużym stopniu są konsekwencją wspomnianego wyżej braku ciągłości i jednolitości rozwiązań, które utrwaliłyby w praktyce prawnej i świadomości społecznej jeden model sądownictwa administracyjnego, o ustalonej, niezmiennie trwałej wartości. Z drugiej jednak strony dostrzec w nich można szereg elementów, znanych z dyskusji i projektów okresu międzywojennego.

Koncepcja zniesienia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i skoncentrowania w sądach administracyjnych kontroli zarówno legalności, jak i celowości rozstrzygnięć administracji publicznej kontynuowana w pracach Programu reform administracji publicznej, prowadzonych od 1994 roku w Instytucie Spraw Publicznych, znalazła pełne odzwierciedlenie w opublikowanych w roku 1999 i krytykowanych projektach⁷⁷. Przy założeniu jednoinstancyjności postępowania administracyjnego, proponowano stworzenie trójszczeblowej struktury sądownictwa administracyjnego, złożonego z okręgowych sądów administracyjnych, sądów wojewódzkich oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁸. Na ich podstawowych założeniach opierał się wprost poselski projekt ustawy o ustroju sądownictwa administracyjnego, wniesiony do Sejmu w listopadzie 2001 roku, wraz z powiązаныmi z nim projektami ustaw o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz o przepisach wprowadzających obie ustawy⁷⁹.

Pierwszy szczebel w nowej strukturze sądów stanowić miały zorganizowane na bazie dotychczasowych samorządowych kolegiów odwoławczych okręgowe sądy administracyjne, rozpoznające skargi na decyzje organów gmin i powiatów, wyposażone w uprawnienia zarówno reformatoryjne, jak i kasacyjne. Kolejny szczebel stanowiłyby wojewódzkie sądy administracyjne, działające na bazie istniejących dotychczas ośrodków zamiejscowych NSA, orzekające w pierwszej instancji w sprawach skarg na decyzje, akty lub inne czynności jednostek samorządu wojewódzkiego (regionalnego) oraz wojewódzkich organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Jako instancja druga rozpoznawać miałyby apelacje i zażalenia na orzeczenia sądów okręgowych. NSA, stanowiący trzeci szczebel w proponowanej strukturze, rozpoznawałby jako sąd drugiej instancji środki odwoławcze od orzeczeń sądów wojewódzkich

⁷⁶ Por. m.in. T. Woś, *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 65 i n.

⁷⁷ D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 3 i in.; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 3–14.

⁷⁸ Art. 1 projektu ustawy o ustroju i właściwości sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 26.

⁷⁹ Poselski projekt ustawy o ustroju sądów administracyjnych, Druk Sejmowy nr 77; poselski projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk Sejmowy nr 78, nr 78–A; <http://ks.sejm.gov.pl>.

oraz – poprzez instytucje kasacji i podejmowanie uchwał wyjaśniających wątpliwości prawne – sprawowałby nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów administracyjnych⁸⁰. Wśród licznych krytyków prezentowanej koncepcji dominowały poglądy o naruszeniu zasady podziału władz, przez oddanie sądom pierwszej instancji funkcji drugiej instancji administracyjnej, orzekającej merytorycznie w sprawach rozstrzygnięć wydawanych przez organy podporządkowane władzy wykonawczej⁸¹. W szeregu sformułowań uzasadnienia projektu odnaleźć można argumentację zbliżoną do podnoszonej w okresie międzywojennym, w koncepcjach wzorowanych nie tylko na francuskim (Langrod), lecz także na pruskim, XIX-wiecznym modelu sądownictwa administracyjnego. Zauważono w niej również specyficzny powrót do XIX-wiecznej koncepcji rozdziału drogi administracyjnej, zdominowanej celowością i polityką administracyjną, od sądowej drogi prawa, poddanej kryteriom zgodności z normami materialnymi i procesowymi⁸². Odnaleźć można także nieco zmodyfikowane i dostosowane do aktualnej sytuacji rozwiązania proponowane w projekcie z 1930 roku.

Drugi z projektów, opracowany przez działający od 1998 roku zespół sędziów m.in. NSA⁸³, przekazany Kancelarii Prezydenta RP i wnoszony do Sejmu jako prezydencki dwukrotnie: w maju oraz październiku 2001 roku⁸⁴, zakładał wprowadzenie struktury dwustopniowej, której pierwszy szczebel stanowiłyby sądy działające na szczeblu województw i tworzone na bazie istniejących ośrodków zamiejscowych NSA, zaś w miarę możliwości finansowych i potrzeb także w innych województwach, rozpoznające w pierwszej instancji sprawy poddane właściwości sądownictwa administracyjnego. NSA, stanowiący drugi szczebel struktury sądownictwa, sprawować miał nadzór nad działalnością sądów pierwszej instancji, w szczególności przez rozpoznawanie kasacji oraz zażaleń na ich orzeczenia oraz podejmowanie uchwał wyjaśniających przepisy prawne i rozstrzygających zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości. Kontrola działań administracji publicznej sprawowana miała być zgodnie z kryterium legalności przy utrzymaniu dotychczasowych zasad właściwości rzeczowej polskiego sądownictwa administracyjnego, zaś skarga wnoszona za pośrednictwem organu, którego decyzja stanowiła jej przedmiot. Projekt przewidywał również procedurę mediacyjną, a szereg jego przepisów poddawano krytyce, choć nie tak ostrej jak w wypadku wyżej wymienionego projektu opartego na propozycjach Instytutu Spraw Publicznych⁸⁵.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 15–16; por. także krytyczne uwagi dot. pierwotnego projektu ISP, m.in. T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego...*, s. 38 i n.; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, PiP 1999, z. 5, s. 23–30; Z. Kmiecniak, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, s. 4–14; R. Hauser, *Jakie orzecznictwo: merytoryczne czy kasacyjne?*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 35 z dnia 11 lutego 2002 r.

⁸² J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, s. 15 i n.

⁸³ J. Borkowski, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego...*, s. 6; por. także m.in. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12, s. 21.

⁸⁴ Prezydencki projekt ustawy o ustroju sądów administracyjnych, Druk Sejmowy nr 18, <http://ks.sejm.gov.pl>; R. Hauser, *Prezydenckie projekty podstaw dalszych prac*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 37 z dnia 13 lutego 2002 r.

⁸⁵ Por. m.in. T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego...*

Założeniem obu projektów było rozdzielenie materii ustawodawczej, obejmującej osobno ustrój sądów, osobno zaś zasady postępowania przed nimi oraz przepisy wprowadzające. Podobnie podzielone zostały przedwojenne projekty W.L. Jaworskiego oraz J.S. Langroda, tak też planowała początkowo postąpić Komisja Wniosków Ustawodawczych przy MSW, opracowująca wymieniony już projekt z 1930 roku.

W toku prac legislacyjnych wprowadzono do projektu prezydenckiego pewne korekty, nie naruszające jednak zasadniczego kierunku przekształceń pozycji oraz ustroju sądów administracyjnych. Zmiany dotyczyły m.in. wprowadzenia asesury w wojewódzkich sądach administracyjnych, poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do udzielania pomocy prawnej, w tym sporządzania skargi kasacyjnej, uproszczenia rozwiązywania ewentualnych sporów kompetencyjnych między sądami powszechnymi i administracyjnymi⁸⁶.

Ostatecznie prace nad oczekiwaną od kilkudziesięciu lat rekonstrukcją i rozbudową polskiego sądownictwa administracyjnego zakończyły się uchwaleniem przez Sejm w dniu 25 lipca 2002 roku ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz w dniu 30 sierpnia 2002 r. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

V. Przyjęte przez Sejm w 2002 roku zasady zakładają uruchomienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, działającego na nowych podstawach od dnia 1 stycznia 2004 r.⁸⁷. Tworzyć je będą wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA. W nowym systemie organizacji i zasad działania instytucji sądowej kontroli administracji odnaleźć można szereg elementów charakterystycznych dla większości projektów zgłaszanych od 1918 roku, w tym zrealizowanie niemal jednogłośnie postulowanej wieloinstancyjności sądownictwa administracyjnego, bez rezygnacji z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, którego pierwsza, przedwojenna kodyfikacja w Polsce była w dużym stopniu rezultatem tworzenia stałych zasad postępowania w drodze orzecznictwa NTA. Utrzymanie zakresu kontroli ograniczonego do legalności, zaś uprawnień NSA do kasacji – choć już nieco inaczej rozumianej – świadczy m.in. nie tylko o skrupulatnym przestrzeganiu zasady podziału władz, ale także o pewnym przywiązaniu do tradycyjnego rozwiązania, obecnego w uprawnieniach zarówno NTA, jak i działającego od 1980 roku NSA. Ów wątek tradycji, nieco zagubiony w ostatnich dyskusjach, był akcentowany w orzecznictwie NSA zwłaszcza w pierwszych latach po jego utworzeniu⁸⁸.

Wyrazić należy nadzieję, by także obecność dwóch instancji sądownictwa administracyjnego stała się trwałym elementem, umożliwiającym dalsze, szybkie okrzepnięcie spójnego systemu polskiego sądownictwa administracyjnego, którego budowę – na podstawie bardzo zróżnicowanych założeń – postulowano od 1918 roku.

⁸⁶ R. Hauser, *Reforma puka do drzwi*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 210 z dnia 9 września 2002 r.

⁸⁷ Art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1271.

⁸⁸ H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa...*, s. 158 i n.

Some remarks on the concepts of organizing administrative courts in Poland 1918–2002. The perspective of a legal historian

Summary

Both in the research studies and the suggestions *de lege ferenda* various concepts of judicial control over administration were discussed in Poland in the period between 1918 and 2002. Despite the fact that the March Constitution of 1921 explicitly required that the system of administrative courts be introduced and despite numerous postulates and drafts of bills to this end, the inter-war-period (1918–1939) limited itself to forming the Supreme Administrative Tribunal (*NTA*, 1922) only. However in the Polish area that previously was the Prussian partition zone, the Prussian structure of administrative courts, when adapted to Polish needs, was preserved. Following World War II, despite unfriendly attitude of the regime toward the judicial control over administration, the debates referring to the latter were continued. In fact, the factual debates were possible only in the period of political thaw (e. g. in 1956–1958 or the mid seventies of the 20th century which produced both the discussion and the drafts of bills relating to the discussed system of courts). However after World War II the Supreme Administrative Tribunal was not brought back to life and therefore the control function *vis-a-vis* the administration were, from 1950, performed by the public prosecutor agencies. It was only in 1980 that the Main Administrative Court (*NSA*) was established. In the first phase of its existence, its competence was considerably limited. The extension of the scope of this competence became possible only after the change of political regime. Like the inter-war Constitution of 1921, thus also the new Constitution adopted in 1997, demanded that the administrative courts be developed. This time the idea included in the demand was implemented. In 2002 the Sejm of Polish Republic adopted suitable Statutes on administrative courts and specified the 1st January 2004 as the date of these Statutes becoming effective.

