

Gdańsk, 8 czerwca 2020 r.

dr hab. Anna Machnikowska, prof. UG
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Michała Sadłowskiego *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* (Warszawa 2020, ss. 441), sporządzona na zlecenie Rady Dyscypliny Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie prawo.

I. Wybór tematu rozprawy

Krytyczna analiza statusu oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w ostatniej dekadzie PRL cechuje się wartościowym potencjałem badawczym. Szczególna uwaga należy się długotrwałemu, o zmiennych kolejach losu i argumentacji prawno-politycznej, procesowi reaktywacji sądownictwa administracyjnego, która nastąpiła dopiero w 1980 r. Częściowo znane są przyczyny blokowania tej inicjatywy. Niewiele wiadomo natomiast o uwarunkowaniach, które ostatecznie przeważały na korzyść decyzji o powołaniu NSA. W najnowszej historii państwa i prawa polskiego istotna rola przypada również wpływom jakie wywarło powstanie NSA i jego orzecznictwo z lat 1980-1989 na przekształcenia modelu ustrojowego w ostatniej dekadzie dziejów PRL. Także ten wątek badawczy wyróżnia się potrzebą zaawansowanych badań z udziałem wielu źródeł, celem dokonania niezbędnych ustaleń nie tylko dla historii sądownictwa administracyjnego, lecz także ówczesnego statusu podstawowych zasad prawa.

Drugim argumentem przemawiającym za podjęciem tytułowego tematu jest kwestia krajowych odrębności porządku prawnego względem rozwiązań dominujących w radzieckim systemie ochrony prawnej. To nadal obszar, w którym obecnych jest wiele uproszczeń i błędnych informacji. Tymczasem właśnie treść modelu sądownictwa administracyjnego wprowadzonego w 1980 r., jak i poprzedzająca tę datę debata, potwierdzają, że funkcjonujący w Polsce porządek cechował się złożonym pochodzeniem, i szczególnego rodzaju łączeniem instytucji wywodzonych z kilku systemów prawa oraz z oryginalnych dokonań krajowej jurysprudencji. Analiza tego zagadnienia przybliży także, w reprezentatywnej skali, cechy ewolucji debaty naukowej i ustawodawstwa datowanego na okres PRL (prace koncepcyjne i legislacyjne względem NSA przypadły na czas przed sierpniem 1980 r.).

Pomocne mogły być tutaj także analizy sytuacji w innych państwach o ustroju socjalistycznym oraz stanowisko radzieckiej jurysprudencji. Poznawczo wartościową pozostaje też weryfikacja doktrynalnej argumentacji odwołującej się do tej przesłanki, w trakcie uzasadniania reaktywacji sądowej kontroli administracji, pomimo tezy o zanikaniu konfliktów w państwach odnotowujących coraz większy postęp w implementacji ideologii marksistowskiej.

Przywołane uwarunkowania przemawiają za trafnością dokonanego przez Doktoranta wyboru tematu rozprawy. Wymaga on m.in. aktualizacji i weryfikacji części informacji będących podstawą dotychczasowych ustaleń jurysprudencji, a następnie analizy istotnych problemów badawczych, a także identyfikacji nowych, zaawansowanych badawczo tez. Stwarza to możliwość przedstawienia oryginalnych wyników pracy naukowej z wykorzystaniem badań archiwalnych.

W konsekwencji, prace badawcze nad genezą, ustrojem i orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego w pierwszych latach jego działalności mogą przyczynić się do przeprowadzeniu wartościowych ustaleń na rzecz nauk społecznych, w tym historii państwa i prawa polskiego.

II. Stan badań

Za podjęciem badań dotyczących genezy i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawia stan debaty naukowej. Sądownictw administracyjne II RP doczekało się znakomitej monografii o Najwyższym Trybunale Administracyjnym oraz kilku innych prac autorstwa prof. D. Malec. Natomiast okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oczekiwał na opracowanie tytułowego tematu. Nawiązywało do niego, lecz nie podejmowało go kompleksowo, kilku Autorów, zarówno analizujących historię prawa Polski Ludowej, jak i tych, którzy prowadzili badania nad dyskusją o sądownictwie administracyjnym lub nad jego orzecznictwem. Były wśród nich także prace uwzględniające systemowe powiązania, jak w przypadku analizy wpływu orzecznictwa NTA na orzecznictwo NSA, przeprowadzonej przez prof. H. Izdebskiego.

Doktorant dostrzegł lukę i dokonał prawidłowego wyboru przedmiotu badań. Zdecydował się na konfrontację dotychczasowych wyników prac innych Autorów z nowymi materiałami źródłowymi oraz z nowym zakresem rozprawy poświęconej NSA, obejmującym także wiele, dotychczas pomijanych lub traktowanych fragmentarycznie, faktów i opinii. Wprawdzie we wstępie rozprawy Doktorant ograniczył się do wymienienia jedynie Autorów wcześniejszych prac i ich tytułów, w tym większości datowanych na lata sprzed 1989 r., w tym niewydanej

pracy M. Wyrzykowskiego i A. Wróbla (przypis nr 2), lecz bez odniesienia się do ustaleń owych publikacji. W dalszej części pracy przywołano natomiast owe prace szczegółowo i starannie.

III. Tytuł i konstrukcja rozprawy

Tytuł rozprawy brzmi: *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* Treść rozprawy w pełni odpowiada tytułowi.

Rozprawa składa się z wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, wykazu źródeł i literatury, streszczenia w języku angielskim. Poszczególne części zostały podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne, dla wyodrębnienia których zastosowano kryterium chronologiczne lub przedmiotowe, w zależności od głównego tematu konkretnej części rozprawy.

We wstępie Doktorant wskazał sześć zagadnień badawczych oraz zarysował ich powiązania systemowe. Sygnalnemu omówieniu treści poszczególnych rozdziałów towarzyszył skrótowe przywołanie, łączących się z nimi celów badawczych. Zamiast artikulacji głównych celów rozprawy porzeczano na informacji o zakresie przedmiotowym obejmującym, zgodnie z tytułem: genezę, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.

Ogólnie przedstawiono też stan badań jurysprudencji w odniesieniu do tematyki rozprawy. Tymczasem należna jest temu większa uwaga, gdyż krytyczna analiza dotychczasowego dorobku nauki wymaga najpierw przywołania jego głównych ustaleń. Dokonano tego jednak dopiero w dalszej części rozprawy. Na wstępie wyjaśniona została natomiast w przekonujący sposób cezura czasowa przedmiotu badań, przypadająca na rok 1989.

W konsekwencji, wstęp pełni tylko częściowo przypisaną mu funkcję. Zabrakło w nim przedstawienia celu rozprawy, i związanych z nim tez oraz hipotez badawczych. Zostały one zaprezentowane w dalszej części rozprawy (ich omówienia dokonano w V pkt recenzji). Taka struktura wstępu zaważała także na redakcji zakończenia rozprawy. Zawiera on bowiem treści przynależne również do takich kategorii, których miejsce jest we wstępie lub w podsumowaniu rozdziałów IV i V. Pozostała część zakończenia odpowiada natomiast swojej roli. Doktorant udzielił w tam odpowiedzi dotyczących statusu zarówno samego NSA między 1980 a 1989 r., jak i towarzyszącej mu oraz poprzedzającej jego powstanie, dyskusji w nauce prawa i wśród politycznych decydentów.

Z wniosków zaprezentowanych w podsumowaniu wynika znacznie więcej, niż sugerują początkowe pytania badawcze (s. 386). Ich brzmienie można sprowadzić do poszukiwania

przyczyn i charakteru decyzji o wprowadzeniu do ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej instytucji sądownictwa administracyjnego, z udziałem większości elementów odpowiadających klasycznym zasadom sądowej kontroli administracji. Drugą, wyodrębnioną kwestią, jest szczególna rola jaka przypadła NSA w latach 1981-1989, zarówno z uwagi na jego właściwość rzeczową, jak i z powodu nowych okoliczności społeczno-politycznych, innych, niż te, które poprzedzały powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dalszej części rozprawy przeprowadzono analizę uprawniającą do sformułowania jeszcze bardziej zaawansowanych badawczo tez.

Prezentując wyniki badań Doktorant wykazał się lepszym warsztatem naukowym w zakresie wnioskowania, niż w przypadku redagowania toku wywodu na potrzeby wstępu i zakończenia. Nie pozbawiło to jednak rozprawy innych, podstawowych wartości, jakimi są poczynione w rozprawie ustalenia co do nowych i istotnych zagadnień odnoszących się do NSA. Podstawową część pracy stanowią, powiązane spójnie, problemy badawcze, dla których tytułowe oznaczenie: genezy, ustroju i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pełni jedynie rolę podstawowej ramy.

Inne części rozprawy nie wzbudzają zastrzeżeń konstrukcyjnych. Genezie powstania NSA, w szerszym, już wzmiankowanym kontekście, poświęcono trzy pierwsze rozdziały. Stanowią one ponad połowę merytorycznych rozważań, przedstawiając zmienne, złożone uwarunkowania istnienia i nieobecności sądowej kontroli administracji na ziemiach polskich, począwszy od XIX w. Uwzględniono w nich, dla kluczowego okresu jaki przypadł na PRL, aspekt prawnoporównawczy, z udziałem grupy państw o ustroju socjalistycznym. Status Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształcie, w jakim funkcjonował w latach 1980-1989 omówiono, w kolejnym rozdziale stanowiącym jedną czwartą merytorycznej części rozprawy. Ostatni, najkrótszy rozdział dotyczy orzecznictwa NSA.

Do zastosowania w recenzowanej rozprawie przywołanego podziału redakcyjnego uprawnia przedmiot rozprawy i związane z nim cele badawcze. Praca ma charakter prawnohistoryczny. Jej zasadniczym celem nie jest analiza dorobku judykacyjnego NSA, lecz uwzględnienie zagadnień prawnych i doktrynalnych, które towarzyszyły spowolnionemu procesowi wprowadzenia sądownictwa administracyjnego do porządku prawnego polskiego porządku prawnego pod rządami ustroju socjalistycznego. Rozprawa odnosi się też do skutków jakie wywarła obecność NSA na cały system prawny. W tym ujęciu treści orzeczeń NSA, choć istotne, pełnią inną funkcję, niż w rozprawie poświęconej przede wszystkim stanowisku judykatury.

Przyjęte przez Doktoranta proporcje prezentacji poszczególnych zagadnień są zatem prawidłowe. Eksponują uwarunkowania dotychczas mało znane lub prezentowane w innym kontekście, które współdecydowały o dyskusji na temat ponownego wprowadzenia sądownictwa administracyjnego, a następnie o jego pierwszym modelu organizacyjnym. Słusznie też dokonano wyróżnienia w rozprawie poszczególnych zbiorów orzeczeń NSA z lat 1980-1989, stosując kryterium szczególnego ich wpływu na ówczesny porządek prawny oraz sposób myślenia o prawie i o administracji.

W związku z powyższym, z uwzględnieniem podniesionych zastrzeżeń co do struktury wstępu i zakończenia, zasadniczą konstrukcją pracy można uznać za prawidłową.

IV. Źródła i bibliografia

Wartością rozprawy są materiały źródłowe. To zbiór dokumentów zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych, a także w archiwum Naczelnego Sądu Administracyjnego i w bibliotece NSA. Przywołano również materiały dostępne w Bibliotece Sejmowej, w tym sprawozdania stenograficzne z obrad Sejmu. Szczegółowego oznaczenia owych źródeł dokonano w przypisach. Zabrało natomiast tego rodzaju identyfikacji w wykazie źródeł, gdzie poprzestano na bardzo ogólnej informacji pochodzenia dokumentów (np. AAN bez podania oznaczenia poszczególnych zbiorów). Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast rzetelna analiza owych akt.

Drugą grupą materiałów są akty prawne. Podobnie jak zbiory dokumentów archiwalnych, także akty prawne, oznaczone dokładnie w przypisach, w wykazie zostały jedynie przywołane bardzo ogólnie (zbiorcze nazwy publikatorów aktów prawnych). Trzecią kategorią zbiorów użytych dla celów rozprawy są orzeczenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Również one zostały wskazane, poza przypisami, tylko pod zbiorczą nazwą trzech publikatorów, przy czym jeden z nich został podany częściowo błędnie (orzeczenia NTA z lat m.in. 1930 oraz 1936 i 1939 nie mogły zostać ujęte w opracowaniu z 1930 r.)

Czwartym, najobszerniejszym zbiorem, jest literatura przedmiotu licząca 736 pozycji, w tym obcojęzyczne. Są wśród nich monografie, artykuły oraz inne materiały badawcze, w tym także publikacje pochodzące z ostatnich lat. Bogaty, zróżnicowany poznawczo dorobek jurysprudencji wykorzystano starannie, co ma znaczenie w przypadku podjęcia tematu, który był już, wprawdzie tylko fragmentarycznie, przedmiotem badań.

Poprzedzając rozprawę kwerenda naukowa i analiza zbioru materiałów źródłowych stała się podstawą dalszych prac badawczych Doktoranta. Umożliwiła m.in. artykulację

problemów badawczych i ich właściwe odniesienie zarówno do dorobku nauki prawa jak i do celów, które określiły przedmiot recenzowanej rozprawy. Zadanie to zostało zrealizowane rzetelnie.

V. Problemy badawcze

Celem rozprawy było przybliżenie m.in. genezy, wprowadzonego do porządku prawnego w 1980 r., Naczelnego Sądu Administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem, prowadzonych w tej sprawie wieloletnich dyskusji, zmiennych uwarunkowań ustrojowych, a następnie pierwszych lat funkcjonowania NTA w, częściowo innych niż pierwotnie zakładano, okolicznościach społecznych i politycznych. Wprawdzie owego zamiaru badawczego nie sformułowano jednoznacznie na wstępie rozprawy, lecz to jemu podporządkowano tok wywodów i prezentację poszczególnych problemów badawczych w treści rozprawy.

Wśród nich, po lekturze rozprawy, można wskazać m.in. na złożony, wieloelementowy proces zmian prawnych datowany na drugą połowę lat czterdziestych XX w. skąd początek bierze, kontynuowana w kolejnych dekadach, próba ponownego wprowadzenia sądowej kontroli administracji w Polsce. Ten okres w dziejach polskiego państwa i prawa to także czas szczególnego typu konfigurowania norm i koncepcji pochodzących z różnych źródeł. Miały one wpływ, choć nie zawsze w postaci przepisów, na system prawny Polski Ludowej, a następnie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (s. 104-112 rozprawy).

Łączy się z tym analiza argumentacji jakiej używali zwolennicy koncepcji umocowania sądownictwa administracyjnego. To szczególnie, warte uwagi, zagadnienie. O ile wiele wiadomo na temat przyczyn blokowania tej inicjatywy, zdecydowanie mniej znanych informacji odnosi się do tych racji, które wyjaśniały brak sprzeczności między istnieniem sądów administracyjnych a oficjalną ideologią państwa socjalistycznego zakładającą jednolitość władzy z powodu rzekomego braku klasycznych konfliktów między władzą państwa a pozostałymi podmiotami. Doktorant słusznie wyeksponował ten problem i powiązał go z identyfikacją przyczyn, dla których ostatecznie ówczesne władze zdecydowały się reaktywować sądownictwo administracyjne.

W tej sprawie prawidłowo ustalono w rozprawie zarówno powody natury doktrynalnej jak i praktycznej. Odtworzono m.in. wykorzystywanie ówczesnej ideologicznej nomenklatury do umocowania sądów administracyjnych w socjalistycznym porządku prawnym. Analizie poddano m.in. nawiązanie w tej sprawie do zasady praworządności i do instytucji tzw. administracji świadczącej. Znamienne było wykorzystanie obu kategorii przez zwolenników

sądownictwa administracyjnego do zasugerowania przeciwnikom tej koncepcji, niewłaściwej interpretacji ideologii marksistowskiej (m.in. s. 160-162 rozprawy). W rozprawie zidentyfikowano także względy pragmatyczne, decydujące o powrocie do postulatu odtworzenia sądowej kontroli administracji. Były nimi nie tylko polityczne kalkulacje upatrujące szansy na poprawę wizerunku PZPR w momentach kryzysów społecznych -1956, 1971, 1976 – poprzez deklarację wzmocnienia ochrony praw obywateli. Równocześnie akcentowano bowiem także, o czym we współczesnej nauce prawa wiadomo znacznie mniej, konieczność zapewnienia minimalnego poziomu efektywności działalności administracji lokalnej. Jej sprawność była tak niska, że nie tylko nie respektowała praw obywateli, lecz swym działaniem wyrządzała szkody również polityce władz centralnych (s. 163- 165 rozprawy).

Ma z tym również związek następny, podjęty przez Doktoranta, problem badawczy. Mowa o rozwiązaniach prawnych w odniesieniu do sądowej kontroli administracji, jakie funkcjonowały w innych państwach socjalistycznych. To ważne zagadnienie. Poszerza panoramę uwarunkowań w jakich postępowała ewolucja krajowego porządku prawnego stale pozostającego pod polityczną presją ZSRR.

Trafnie też wybrano na jeden z kolejnych przedmiotów badań, kwestię stałego zaangażowania przedstawicieli nauki prawa na rzecz ponawiania postulatu reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Przyczyniło się to zarówno do ostatecznego zrealizowania owego zamierzenia, jak i do nadania mu kształtu, który w maksymalnie możliwym wówczas zakresie, wspierał ochronę praw obywatelskich. Następstwem był nie tylko, spełniający wiele przesłanek uniwersalnego standardu kontroli administracji, model ustrojowy NSA z roku 1980, lecz także zdolność wykorzystania go w tworzeniu, już pod rządami suwerennego, demokratycznego porządku prawnego, docelowego wariantu statusu NSA i jego kognicji. W tym wątku badawczym Doktorant identyfikuje także zmienność poglądów niektórych przedstawicieli jurysprudencji, której towarzyszyła różnorodna wykładania tych samych kategorii pojęciowych (m.in. s. 91 rozprawy)

Czwarty, wyodrębniony problem badawczy, to treść orzecznictwa NSA w pierwszych latach jego aktywności. Doktorant słusznie przywołał te orzeczenia NSA, które oddziaływały na nową interpretację kluczowych podstaw prawnych relacji z udziałem stosunków administracyjnych. Wyróżnił m.in. wykładnię postanowień Konstytucji PRL z 1952 r. oraz próby poszerzania granic klauzuli enumeracyjnej przyporządkowanej do zakresu właściwości NSA.

W rozdziale I zatytułowanym *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 r.* przedstawiono historię procesu wprowadzania do polskiego porządku prawnego instytucji sądowej kontroli administracji. Wstępem owych rozważań jest podrozdział przybliżający różne modele sądownictwa administracyjnego i ich losy na ziemiach, które weszły w skład II RP. W dalszej kolejności omówiono status sądowej kontroli administracji w latach 1921-1939. Był on częściowo pochodną wcześniej funkcjonujących rozwiązań, jak i wynikiem realizacji nowych koncepcji prawno-doktrynalnych, wdrażanych już na potrzeby suwerennego państwa działającego w warunkach szybkiego rozwoju nowoczesnych stosunków społeczno-gospodarczych. W tym okresie sposób funkcjonowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego w systemie prawnym II RP był, z kilku powodów, przedmiotem szczególnej uwagi. Ta okoliczność także wywarła wpływ, obok rodowodu samego NTA na, prowadzone kilkadziesiąt lat później, prace nad reaktywowaniem sądownictwa administracyjnego.

W rozprawie należyte wskazano na ową zależność zainicjowaną zarówno między zasadami działalności sądów administracyjnych w Prusach i Austrii a NTA w II RP (m.in. s. 28-29, 36, 44 rozprawy), jak i między owym Sądem a debatą o sądowej kontroli administracji prowadzoną po 1944 r. (s. 69 rozprawy). Słusznie, szczególną uwagę poświęcono m.in. sejmowej dyskusji nad projektami ustawy o NTA (s. 60 rozprawy) oraz dalszym losom statusu NTA, w tym pod rządami konstytucji z 1935 r. Zasadnym było zatem przybliżenie przez Doktoranta owych kwestii na potrzeby prezentacji głównych, wzmiankowanych już, wątków rozprawy.

Rozdział II odnosi się sytuacji jaka miała miejsce w latach 1944-1980 kiedy wielokrotnie powracał temat powołania sądowej kontroli administracji. Wiele miejsca Doktorant trafnie przeznaczył na przypomnienie debaty nad reaktywacją sądownictwa administracyjnego, którą prowadzono między 1945-1948 r., w kontekście deklaracji respektowania podstawowych założeń Konstytucji z 1921 r. do momentu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej (s. 76 -87 rozprawy). W dalszej części rozdziału, wprowadzono nowe informacje o wzmiankowanej już, argumentacji, która poczynszy od 1950 r. naprzemiennie wskazywała na podstawy doktrynalne ustroju socjalistycznego, które mogłyby uzasadniać albo wykluczać obecność sądów administracyjnych (s. 91, 95-166 rozprawy). Omówione zostały zarówno te racje, które swą podstawę wywodziły z ustawy zasadniczej, jak i te, które odwoływały się do ogólnych założeń doktrynalnych oraz zasad prawa administracyjnego. W tej części opracowania, Doktorant także wykorzystał materiały źródłowe zgromadzone m.in. w Archiwum Akt Nowych. Umocowiły one sformułowanie końcowych wniosków co do przebiegu dyskusji o

zasadności reaktywowania sądownictwa administracyjnego i tych argumentów, które ostatecznie zdecydowały o uchwaleniu i treści ustawy o NSA z 1980 r.

Kluczowym punktem odniesienia pozostawała zawsze zasada praworządności i jej bieżąca interpretacja. Początkowo w tej sprawie powoływano się, jak ustalono w rozprawie, na względy budowy pozytywnego wizerunku nowych władz oraz możliwość wprowadzenia rozwiązań unikających błędów jakie ujawniły w czasie działalności NTA w II RP. (m.in. s. 98-99 rozprawy). Interesujące ustalenia dotyczące początkowego etapu tej dyskusji – do 1948 r. poczynił Doktorant również w sprawach ówczesnej praktyki prawnej, której elementem były zarówno próby wnoszenia przez obywateli skarg w trybie administracyjnym, jak i reakcji władz na tego typu sytuacje (s. 107-112 rozprawy).

Dalsza część II rozdziału koncentruje się na latach 1956-1970. To czas, w którym nadal w systemie prawnym sąd administracyjny jest nieobecny, lecz uchwalony został nowy Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. Po samokrytyce stanowiska uzasadniającego zbędność gwarancji ochrony praw stron postępowania administracyjnego, pojawiały się wypowiedzi podkreślające te cechy sądowej kontroli, które miały wspierać ideologiczne założenia państwa socjalistycznego, a jednocześnie, wskutek zastosowania odpowiednich, reglamentujących rozwiązań prawnych, nie ingerować w domenę polityki partii względem administracji. Badawczo interesujące są, szczególnie omawiane w rozprawie, stanowiska uczestników owego dyskursu. Pozwala to na odtworzenie zarówno postawy przedstawicieli środowiska prawniczego, jak i uwarunkowań prawnych i doktrynalnych w jakich działali, a także poszerzenia przez nich ideologicznych granic na potrzeby umocowania reaktywacji sądownictwa administracyjnego.

To ważne świadectwo specyfiki charakteru krajowego porządku prawnego na tle innych państw socjalistycznych, jak i przyczyn owego stanu, zależnego w znacznej części, od osobistych starań pojedynczych prawników. Efektem ich zaangażowania były m.in. propozycje legislacyjne, które wprawdzie nie zostały wdrożone, lecz przyczyniły się do tego, że opracowany pod koniec lat siedemdziesiątych projekt ustawy o NSA, cechowała już należyta jakość. Tu również wiele ustaleń rozprawy uzyskało umocowanie w materiałach źródłowych (s. 125-131 rozprawy).

W odniesieniu do lat siedemdziesiątych XX w. w rozprawie analizowano przede wszystkim treść publikacji naukowych, których Autorzy coraz bardziej stanowczo wzywali do powołania sądów administracyjnych lub do powierzenia kontroli nad administracją sądom powszechnym (s. 155- 158 rozprawy). W odniesieniu do tej kwestii Doktorant także korzysta, przywołując pierwotne autorstwo, z ówczesnych analiz prawnych na temat przyczyn

powstania NSA (s. 247-250 rozprawy). Wiele poczynionych w tej części rozprawy ustaleń istotnie wykracza poza owe opracowania, co jest jednym z przykładów samodzielnych rozważań Doktoranta.

Część rozdziału drugiego poświęcono szczegółowemu przedstawieniu procesu legislacyjnego, w wyniku którego ponownie wprowadzono sądownictwo administracyjne w Polsce (s. 166-199 rozprawy). Tu również skorzystano z materiałów Archiwum Akt Nowych. Potwierdziły one, że uzasadnienie powołania NSA nadal skupiało się na głównie na wykazaniu zgodności tej instytucji z doktrynalnymi pryncypiami ustroju socjalistycznego (s. 183-184 rozprawy). Ważne miejsce w przedmiotowej analizie zajmuje również etap polityczno-prawnego korygowania pierwotnego brzmienia projektu legislacyjnego, dokumentowany analizą materiałów źródłowych prognozujących również planowany wpływ NSA na porządek prawny. W dalszej części rozprawy skonfrontowano tę projekcję z pierwszymi miesiącami działalności NSA (s. 253-254 oraz, w rozdziale czwartym rozprawy, s. 273). Stan faktyczny pierwszej połowy lat osiemdziesiątych unaoczniał przyspieszone, z udziałem NSA, tempo zmian społecznych zainicjowanych w roku 1980 r.

W rozdziale drugim naszkicowano również, obowiązujące pod nieobecność sądownictwa administracyjnego, zasady kontroli administracji, sprowadzające się do działalności państwowego arbitrażu gospodarczego i sądów ubezpieczeń społecznych (s. 200-206 rozprawy).

W rozdziale III, stanowiącym ważne uzupełnienie rozdziału II, omówiono *Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych*. To następny, godny szerszego zainteresowania problem badawczy, na którego podjęcie słusznie zdecydował się Doktorant. Przekonywująco uzasadnił tę kwestię już na wstępie rozdziału, co zasługuje na wyróżnienie, ponieważ znamionuje umiejętność syntezy na potrzeby konsekwentnego prowadzenia wywodu naukowego. By przedstawić punkt odniesienia dla krajowej debaty na temat zgodności między ustrojem socjalistycznym, a powołaniem sądownictwa administracyjnego, w rozprawie wskazano zarówno elementy radzieckiego porządku prawnego i jego ewolucji, jak i rozwiązania dotyczące kontroli administracji funkcjonujące w: Bułgarii, Czechosłowacji, Jugosławii, Rumunii, na Węgrzech oraz w Niemieckiej Republice Demokratycznej. Skonfrontowano je z analizą tego typu instytucji, przeprowadzoną przez krajową jurysprudencję, która również ten fakt przywoływała w uzasadnieniu postulatu wprowadzenia sądów administracyjnych w Polsce (s. 244-246 rozprawy).

Organizację Naczelnego Sądu Administracyjnego w jego pierwotnym kształcenie przedstawiono w rozdziale czwartym rozprawy. Zawarto tam opinie o pierwszych latach działalności NSA, jak i analizę organizacji owego Sądu, a także jego miejsca w systemie prawa, w którym, równolegle, dokonano nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Wykorzystane w tym fragmencie rozprawy materiały archiwalne dostarczają istotnych informacji, w tym o porzuceniu koncepcji przejęcia przez sądy powszechne właściwości sądownictwa administracyjnego. W tej sprawie także przeważał argument o prognozowanej nadmiernej sile władzy sądowniczej, nie ograniczonej tym razem do kontroli jedynie legalności decyzji administracyjnych, jak miało to miejsce przy działalności ówczesnego NSA (s. 282-283 rozprawy).

Inny z problemów badawczych, który został wyeksponowany w rozdziale czwartym dotyczy klauzuli enumeracyjnej ujętej w przepisach o NSA (szerzej ten temat analizowano także w rozdziale piątym). Jej treść była przedmiotem szczególnej uwagi władz, kontrolujących w ten sposób przede wszystkim utrzymanie własnego stanu politycznego posiadania. Natomiast przedstawiciele nauki prawa podejmowali dalsze próby by zakres owej klauzuli poszerzyć, spotykały się one jednak z odmową, także po 1989 r. (s. 300 rozprawy). O ograniczonym wpływie na zmianę stanu prawnego decydowała pozycja NSA względem naczelných organów władzy, co zostało szczegółowo omówione w podrozdziale 4.3 rozprawy. Odniesiono się także do statusu NSA po powołaniu Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, pomimo, że druga z instytucji nie była aktywna.

W ostatnim, piątym rozdziale, Doktorant przedstawił najważniejsze, w Jego ocenie, zagadnienia, które stały się przedmiotem orzeczeń NSA. Część informacji, obrazujących podstawowe cechy aktywności Naczelnego Sądu Administracyjnego pozyskano z materiałów archiwalnych NSA oraz z Biblioteki Sejmowej. Równocześnie przybliżono kilka istotnych kwestii prawnych pozostających w otoczeniu NSA, a mających związek z przeprowadzoną w rozprawie analizą orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Omówienie stanowiska NSA trafnie skupił Doktorant na zagadnieniach mających znaczenie dla wypracowania nowego standardu ochrony praw obywateli. Pomimo, że do połowy lat dziewięćdziesiątych Sąd ten nie miał możliwości działania w należnych mu granicach kognicji, dorobek judykatury z lat 1980-1989 wydatnie przyczynił się do poprawy gwarancji prawnych całego systemu prawnego. Był także przyczynkiem do przyszłych nowelizacji prawa administracyjnego, ponieważ część orzeczeń NSA zwracała także uwagę na nieobecne, lecz uzasadnione rozwiązania normatywne. Z uwagi na współczesną dyskusję na temat bezpośredniego stosowania przez sądy ustawy zasadniczej, walorem rozprawy są także te

fragmenty rozdziału piątego, w którym wskazano na sposób powoływania argumentów posadowionych w treści Konstytucji PRL (s. 371- 377 rozprawy).

VI. Uwagi recenzenta

Na tle pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy, odnotowano też kilka uchybień i wątpliwości. Nie obniżają one oceny pracy, powinny jednak zostać odnotowane, także ze względu na ewentualną publikację rozprawy. Pierwsza uwaga dotyczy, wzmiankowanej już, konstrukcji rozprawy w części odnoszącej się do wstępu i do zakończenia. W przypadku wstępu brakuje szczegółowego omówienia stanu badań, lecz przede wszystkim sprecyzowania tez i hipotez badawczych. W zakończeniu niezasadnie zawarto, obok podsumowujących wniosków, także treści, które powinny zostać umieszczone odpowiednio: we wstępie lub w zasadniczej części rozprawy. Czytelność wniosków, które sformułował Doktorant, poprawić może zamieszczenie krótkich podsumowań po każdym z rozdziałów.

Do uchybień konstrukcyjnych związanych ze spójnością wywodu można też zakwalifikować lokalizację, w ramach rozdziału II, podrozdziału 2.3. *Kontrola administracji przez wymiar sprawiedliwości w latach 1944-1980*. Nie w pełni adekwatny jest ów tytuł. Ta część rozprawy dotyczy głównie państwowego arbitrażu gospodarczego, zawierając też krótkie odniesienie do poglądu, o kompetencjach sądów powszechnych do sprawowania kontroli nad decyzjami administracyjnymi. To powoduje, że zasadne, obok zmiany tytułu, byłoby umieszczenie tego fragmentu w ramach podrozdziału 2.1 rozprawy.

W odniesieniu do problemów badawczych będących przedmiotem rozprawy, odnotować należy niedosyt spowodowany zaledwie kilkudziesięciu prezentacją zależności między decyzją o wprowadzeniu sądowej kontroli decyzji administracyjnych a wejściem w życie w 1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (s. 165-166 rozprawy). To zbyt mały materiał badawczy by uprawniał do eksponowania w zakończeniu rozprawy, tezy o konieczności „liberalizacji systemu”, zależnej od wymienionego tam zobowiązania z tytułu owego Paktu (s. 386 rozprawy). Brakuje także, choćby jednostronicowego, przedstawienia wniosków dotyczących orzecznictwa NSA, które skrupulatnie przytoczono w kontekście działania NSA na podstawie klauzuli enumeracyjnej.

W pojedynczych przypadkach tok wywodu mógłby zostać poprowadzony bardziej konsekwentnie, z zachowaniem chronologii zdarzeń lub wyjaśnieniem odstąpienia od niej na rzecz konkretnej dygresji (np. s. 133-136 rozprawy).

W rozprawie dostrzeżono pewne uchybienia redakcyjne. Dotyczą one, nie zawsze prawidłowego, używania niektórych pojęć oraz nie zawsze spójnego związku między

bezpośrednio sąsiadującymi zdaniami, w sytuacjach, w których taki merytoryczny łącznik istnieje. Tytułem przykładu ograniczono wskazanie takich przypadków do redakcji treści zakończeniu rozprawy. Ilustracją zbyt daleko idącego skrótu jest sformułowanie o „materialnych gwarancjach”, które „w najpełniejszy sposób zabezpieczają jednostce faktyczny i prawny status w państwie” (s. 384-385 rozprawy). Podobne zbyt ogólnikowe sformułowanie, podatne na sprzeczne interpretacje pojawia się w odniesieniu do „efektywnego administrowania” (s. 386 rozprawy). Brakuje także rozwinięcia, anonsowanego w zakończeniu rozprawy, wpływu na reaktywację sądownictwa administracyjnego wejścia w życie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Za daleko idące jest też, umieszczone dwukrotnie w zakończeniu rozprawy, stwierdzenie o „repcji” do ustroju Polski Ludowej modelu ustroju ZSRR (s. 384, 388 rozprawy). Czytelność niektórych fragmentów rozprawy poprawiłaby większa liczba akapitów.


Powyższe uwagi nie obniżają ogólnej pozytywnej oceny rozprawy, która zawiera wiele wartościowych informacji oraz wniosków.

VII. Konkluzja recenzji

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska Pana mgr Michała Sadłowskiego *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, spełnia, w moim przekonaniu, wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

Decydują o tym: zakres prac badawczych przeprowadzonych na potrzeby rozprawy, jej treść, w tym hipotezy odnoszące się do istotnych dla nauki prawa zagadnień, dotychczas jeszcze nie omówionych kompleksowo przez jurysprudencję, a także wnioski zawarte w rozprawie, umocowane w, poprzedzającej je, krytycznej analizie prawnej, wykorzystującej właściwą metodologię oraz dostatecznie reprezentatywny zbiór materiałów źródłowych. Wyniki prowadzonych przez Doktoranta badań stanowią oryginalne, samodzielne osiągnięcie naukowe, mogące przyczynić się do rozwoju nauk prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem historii państwa i prawa polskiego.

W związku z powyższym, wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych stadiów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie prawo.


dr hab. Anna Machnikowska, prof. UG