

Michał Patryk Sadłowski

doktorant w Instytucie Historii Prawa
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
e-mail: sadlowskimich@gmail.com
telefon: (+48) 663088425

DOI: 10.15290/mhi.2017.16.02.06

Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52

SUMMARY

Establishment drafts of administrative courts in Poland in the years 1944–1952

This article presents the issue of the reactivation of the administrative judiciary in Poland in the years 1944–1952. The judicial control administration existed in the Second Republic of Poland, but World War II interrupted its activities. The Polish communist authorities, in comparing the Manifesto of July 1944 and the “Small Constitution” of 1947 with the basic principles of the “March Constitution” of 1921, indirectly pointed to the necessity of re-establishing such a jurisdiction. However, the revolutionary social reforms, which primarily related to agricultural reform and nationalization, meant that control over the administration, exercised by an independent court or other authorities, did not fit within the process of building the new system. Consequently, the 1952 Constitution of the Polish People’s Republic, completely shattered the chance of reactivating such form of control.

Key words: the administrative judiciary, the Manifesto of July 1944, control over the administration, administrative law

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, Manifest Lipcowy, kontrola administracji, prawo administracyjne

1. Zagadnienia wstępne

Budowa nowych struktur państwa polskiego po 1944 r. postawiła na porządku dziennym kwestie powołania sądownictwa administracyjnego. Sądownictwo takie istniało w II Rzeczypospolitej na całym jej terytorium, z tym że na obszarze byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego sądownictwo było jedno-

instancyjne, a od 1922 r. sprawował je Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie¹, przy czym dla obszaru byłego zaboru pruskiego istniały jeszcze dwie instancje². Podstawą prawną funkcjonowania sądownictwa administracyjnego były: Konstytucja RP z dnia 21 marca 1921 r.³ oraz z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁴ Natomiast na poziomie ustawowym kwestię tę regulowały: ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵ (dalej: NTA), która weszła w życie w dniu 22 sierpnia 1922 r. oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o NTA⁶. Zgodnie z art. 1 ustawy z 1922 r. oraz art. 1 rozporządzenia z 1932 r., NTA powołany został do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, które wydawane były przez organy administracji rządowej jak i samorządowej. W związku z tym właściwość NTA, w zakresie orzekania o legalności aktów administracji, oparta została na tzw. klauzuli generalnej. Klauzula generalna w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym polega na określeniu zakresu jurysdykcji organu sądowego, zgodnie z którym kontroli podlegają wszystkie akty administracyjne, bądź działania własne administracji. Jest to zatem najszersze uregulowanie kompetencji sądu administracyjnego. Mimo takiego uregulowania kompetencji NTA, wskazane wyżej akty prawne zawierały na zasadzie wyjątku od reguły normę wyliczającą enumeratywnie materię spraw nie podlegających jurysdykcji tego sądu⁷. Mimo wielu trudności natury organizacyjnej i normatywnej⁸, czego świadectwem było choćby nie powołanie niższych instancji sądownictwa administracyjnego⁹, działalność NTA w okresie międzywojennym oceniano pozytywnie. Orzecznictwo NTA przyczyniło się do wzmocnienia i bu-

¹ Szerzej: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 19.

² Szerzej: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 52; A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875–1914)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (dalej: CzP-H) 2015, z. 2, s. 61–85.

³ Dz.U. Nr 44, poz. 267. Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008, s. 393.

⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 600.

⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 806.

⁷ Były to sprawy podlegające: właściwości sądów powszechnych, mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, sprawy załatwiane na podstawie tzw. swobodnego uznania administracyjnego, sprawy dyscyplinarne, sprawy dot. wojska oraz sprawy dotyczące reprezentacji państwa oraz obywateli wobec państw i władz obcych. Wyłączenia powyższe zawierał artykuł 3 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

⁸ Zob. J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 258–267.

⁹ Stanowiło to brak realizacji normy z art. 73 Konstytucji z 1921, oraz norm z ustawy o NTA z 1922 r. i rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. dotyczących o powołania niższych instancji sądów administracyjnych.

dowy praworządności w działalności administracji państwa polskiego¹⁰. Na ten pozytywny aspekt oddziaływania sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza na wykładnię i stosowanie prawa przez organy administracji publicznej, zwrócił uwagę Wiktor Supiński¹¹. Było to niezwykle istotne, gdyż powołane sądownictwo administracyjne chroniło obywateli w indywidualnych sprawach, przed naruszeniami prawa ze strony kształtującej się po trudnym okresie zaborów polskiej administracji. Jednak wybuch II wojny światowej przerwał działanie tego sądownictwa. I od 1944 r. należało od początku rozważyć koncepcję i sens jego „reaktywacji” w nowym systemie polityczno-ustrojowym państwa polskiego.

2. Okres po II wojnie światowej

Nowa rzeczywistość polityczno-prawna w Polsce wiązała się z wkroczeniem na ziemie polskie Armii Czerwonej i powołaniem przez polskich komunistów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w lipcu 1944¹². Zgodnie z treścią Manifestu PKWN z dnia 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 powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”¹³. Wynikało z tego, że kształtujące się nowe struktury państwa opierać się miały na postanowieniach i założeniach prawnoustrojowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.¹⁴ W związku z tym powstała wątpliwość: czy taka redakcja Manifestu Lipcowego stwarzać może podstawę do powołania w nowych warunkach sądownictwa administracyjnego. Wydaje się, że wykładnia językowa nie pozostawiała wątpliwości co do takiego właśnie rozumienia, jednak jak zauważył adwokat Zygmunt Fenichel w swoim komentarzu o Manifestie PKWN: „Nie jest to ustawa normująca prawa i obowiązki lecz jedynie program Rządu”¹⁵.

¹⁰ Zob. J. Grzbiela, *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (Tekst, komentarz, orzecznictwo N.T.A i Trybunału Kompetencyjnego, ogólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne) według stanu z dnia 1 lutego 1938 r.*, z przedmową prof. J. S. Langroda, Katowice 1938, s. 81 i n.

¹¹ Zob. W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 76.

¹² Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990, s. 18 i n.

¹³ Zob. Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1, s. 1.

¹⁴ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny*, Warszawa 2014, s. 151.

¹⁵ Z. Fenichel, *Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944–1946*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” (dalej: DPP) 1947, nr 1–2, s. 69.

Kolejną wątpliwość nasuwała budowa nowych struktur administracji. Przyjęte za wzorem radzieckim rozwiązania zawarte w ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁶ stanowiły *novum* w polskim systemie prawnym. Zgodnie z pkt. 2 art. 28 tej regulacji, do kompetencji rad narodowych należała m.in. kontrola działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działania Krajowej Rady Narodowej¹⁷. W tym celu każda rada zobowiązana została na mocy art. 15 znowelizowanej ustawy o radach narodowych do powołania komisji kontroli, która była komisją stałą. W związku z tym zaistniała kwestia, czy rady wykonywać mogą kompetencje sądownictwa administracyjnego. Problem ten próbował wyjaśnić w swoich rozważaniach Waclaw Dawidowicz. Stał on na stanowisku, że rady narodowe na mocy komentowanego art. 28 ustawy wykonują tzw. kontrolę społeczną organów wykonawczych i w związku z tym komisje powołane przez rady powinny współdziałać z organami sądowymi, w celu likwidacji wszelkich nadużyć władzy¹⁸. Niestety nie wskazał on jaki charakter miałyby posiadać taka współpraca, co tylko rozmyło obraz i kierunek wykładni w zakresie przyszłej kontroli wykonywanej przez rady.

Wydawało się jednak, że zagadnienie istnienia organów, kontrolujących działalność administracji poprzez kontrolę decyzji administracyjnej, czy też sądownictwa administracyjnego *sensu stricto* w powojennym ustroju prawnym Polski, rozwiązała w końcu Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹, czyli tzw. Mała Konstytucja. Zgodnie z art. 1 tego aktu: „Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego funkcjonował będzie w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r.”.

Wynika z tego, że po raz kolejny powstało zagadnienie czy z obowiązkiwania zasad Konstytucji z 1921 r. można wyciągnąć wniosek, że powinno zostać utworzone również sądownictwo administracyjne, sprawujące kontrolę nad działalnością organów administracji i ewentualnie jaki charakter powinno

¹⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 22.

¹⁷ Zob. A. Monkiewicz, *Rady narodowe jako organy kontroli społecznej w pierwszych latach Polski Ludowej*, [w:] *Spółczesność a władza: ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. J. Ptak, Wrocław 2010, s. 916 i n.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Współdziałanie rad narodowych z organami wymiaru sprawiedliwości*, DPP 1946, nr 1, s. 34–36.

¹⁹ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

ono przybrać. Jednak w tym przypadku tzw. próżnię ustawową rozstrzygnąć mógł rozdział VII Małej Konstytucji z 1947 r. zatytułowany „Wymiar sprawiedliwości”. Zgodnie bowiem z art. 26 osobna ustawa ustalić miała tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej²⁰. W związku z tym tzw. Mała Konstytucja z 1947 r.²¹ zapowiadała utworzenie mechanizmu kontroli nie tylko decyzji administracyjnych, ale również innych prawnych form działania administracji. Stanisław Kasznica uznał, że z racji usytuowania tej normy w rozdziale: „Wymiar sprawiedliwości” należy spodziewać się, iż organy powołane do kontroli administracji będą miały charakter sądowy²². Poza tym, jak zauważył Andrzej Mycielski, rozporządzenie Prezydenta RP o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie zostało od 1939 r. formalnie uchylone²³, więc istniały podstawy powrotu do modelu z okresu II Rzeczypospolitej. Odmienny pogląd na wykładnię Małej Konstytucji z 1947 r. wyraził Stefan Rozmaryn. Wskazał on, że Ustawy konstytucyjne z 1947 r. stanowią zamkniętą całość, w związku z czym założenia i artykuły konstytucji marcowej winne być interpretowane „z ducha tych nowych ustaw konstytucyjnych”²⁴, co jest przecież uzasadnione, gdyż funkcjonują one z woli Sejmu Ustawodawczego. Odwrotne założenia prowadziłyby do „narzucenia starych form ustrojowych”²⁵, a stare formy nie odpowiadają nowej rzeczywistości. Opierał on swój pogląd na założeniu, że formy prawne muszą odpowiadać treści nowego układu społeczno-gospodarczego. Wykładnia założeń Konstytucji z 1921 r. powinna być dokonywana zgodnie z wolą „współczesnego ustawodawcy”²⁶. Dlatego sam fakt, że jest nowy art. 26, który odnosi się do kwestii kontroli administracji należy interpretować w ten sposób, że ustawodawca nie chciał przyjąć rozwiązań z art. 73 Konstytucji z 1921 r., a także zasad, na jakich się opierał²⁷. Co do niewznowienia działalności NTA wskazał, że nie skryształizowała się jeszcze wola ustawodawcy, ale na gruncie Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r. uznać należy, że powinny istnieć organy do orzekania o legalności decyzji administracyjnej, lecz nie muszą one mieć charakteru sądowego²⁸,

²⁰ Zob. I. Klajnermann, *Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1947, s. 38.

²¹ Zob. K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 274; R. Jastrzębski, M. Zubik, *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, Warszawa 2014, s. 56 i n.

²² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 201.

²³ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948, s. 15.

²⁴ S. Rozmaryn, *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, DPP 1947, nr 1, s. 5.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem, s. 7.

²⁷ Ibidem, s. 13.

²⁸ Ibidem, s. 14.

w związku z tym powołane powinny być one w drodze ustawy lub dekretu z mocą ustawy²⁹.

Natomiast sędzia Sądu Najwyższego Mieczysław Szerer zwracał uwagę, że przyjęte zasady Konstytucji z 1921 r. stanowiły wyłącznie „słup orientacyjny przy opracowywaniu ustaw konstytucyjnych z 1947”³⁰. Wiązało się to z faktem, że polskie społeczeństwo przystąpiło do odbudowy państwowości w całkowicie odmiennych warunkach aniżeli w 1921 r.³¹, w związku z czym odniesienie wszystkich jej zasad do warunków powojennych nie było możliwe. Natomiast Waław Morawski stwierdził, że na skutek zmian ustrojowych po wojnie, kontrola administracji przyznana została radom narodowym, w związku z czym uczynił to zadość art. 73 Konstytucji 1921 r.³² W jego opinii propagowanie idei wprowadzenia sądowej kontroli administracji z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, na wzór przedwojenny, „zaciemniało istotę przeprowadzonych w Polsce zmian ustrojowych”³³. Wynika z tego, że niejasność rozwiązań legislacyjnych podzieliła ówczesną doktrynę prawa administracyjnego. Dlatego też powstawało pytanie: czy przyszła organizacja sądowej kontroli administracji ma zmierzać w kierunku jaki miał miejsce przed II wojną światową.

Wszystkie te ustrojowo-legislacyjne wątpliwości wywoływały ożywione dyskusje w nauce, która wystąpiła z własnymi koncepcjami sądowej kontroli administracji. Emanuel Iserzon, jako jeden z pierwszych przedstawicieli powojennej doktryny, stanął na stanowisku, że konieczne jest powołanie sądownictwa administracyjnego do wykonywania kontroli administracji, zarówno w zakresie wydawanych przez nią aktów administracji ingerujących w pozycję jednostki jak i w ogóle innych wykonywanych przez nią prawnych form działania administracji. Kontrola taka miała być wykonywana przez organy odrębne od sądownictwa powszechnego³⁴. Natomiast Jerzy Stefan Langrod stanął na stanowisku, że konieczne jest wznowienie działalności NTA³⁵, a także rozbudowa niższych instancji sądownictwa administracyjnego³⁶ oraz wykorzystanie czynnika społecznego w niższych instancjach, w przypadkach jeżeli orzekać one będą również merytorycznie³⁷.

²⁹ Ibidem.

³⁰ M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1947, z. 11, s. 74.

³¹ Ibidem.

³² W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracji*, PiP 1947, z. 1, s. 63.

³³ Ibidem, s. 64.

³⁴ Zob. E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” (dalej: GA) 1945, nr 1–3, s. 6–7.

³⁵ Zob. J. S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 10–11, s. 508.

³⁶ Ibidem, s. 511.

³⁷ Ibidem, s. 514.

W 1946 r. Kazimierz Mamrot zwrócił uwagę, że najlepszym rozwiązaniem byłoby powołanie sądownictwa administracyjnego w ramach rad narodowych, gdyż i tak pełnił one już taką rolę faktycznie³⁸. Według niego należałoby powołać sądownictwo administracyjne na poziomie wojewódzkim, tworząc przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych, zespoły kolegialne, czyli połączenie czynnika społecznego i sędziowskiego, które tworzyłyby sąd administracyjny³⁹. Zgodnie z jego propozycjami należało również rozważyć kwestię II instancji tego sądownictwa. W tym zakresie instancją kasacyjną miały być Izba w Sądzie Najwyższym lub przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej⁴⁰. Dodatkowo proponował on stworzenie lub ewentualnie dostosowanie dotychczasowego trybu postępowania sądowoadministracyjnego do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych w kraju, które gwarantowałyby szerszy zakres kontroli danego organu administracyjnego niż wynikałoby to z treści samej skargi⁴¹. Istotne również wydawało się, jego zdaniem, wpisanie kontroli administracji w nowy ustrój społeczny, gdyż krzywda wyrządzona jednostce staje się również krzywdą społeczną i w związku z tym jej naprawienie nie leży wyłącznie w interesie jednostki⁴².

Z kolei Witold Klonowiecki, w dyskusji dotyczącej powołania sądownictwa administracyjnego, zwrócił uwagę na to, że w obecnym stanie faktycznym, w którym brak jest kadr sędziowskich, odbudowę takiego sądownictwa zacząć należy od wznowienia działalności NTA, a dopiero później wojewódzkich sądów administracyjnych⁴³. Ponadto, zwrócił uwagę, że czynnik społeczny w sądownictwie administracyjnym byłby wyłącznie pożądanym, gdyby wznowione w Polsce sądownictwo administracyjne posiadało uprawnienia rewizyjne⁴⁴. Poza tym Eugeniusz Modliński zwracał uwagę na konieczność zachowania praworządności w stale rozrastającym się aparacie administracyjnym i rozroście prawa publicznego. Dlatego podkreślał konieczności istnienia zewnętrznej formy kontroli, w postaci sądownictwa administracyjnego⁴⁵. Myśl tę podzielał Leon Chajn z Ministerstwa Sprawiedliwości. Wskazał on, że jeśli w początkowym okresie można było dopuszczać wydawanie decyzji administracyjnych, opartych wyłącznie na zasadzie celowości bez pod-

³⁸ K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, PiP 1946, z. 1, s. 37.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ W zakresie Prezydium KRN zob.: M. Szulc, *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego (1944–1947)*, Warszawa 2016, s. 214–216 (Praca doktorska napisana w Katedrze Historii Państwa i Prawa Polskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego).

⁴¹ K. Mamrot, op. cit., s. 37.

⁴² Ibidem, s. 38.

⁴³ W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 4–6, s. 198.

⁴⁴ Ibidem, s. 199.

⁴⁵ E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, z. 7, s. 8–9.

stawy prawnej, to teraz jest to niedopuszczalne⁴⁶. Stojąc na stanowisku Konstytucji z 1921 r. możliwe jest jedynie stworzenie izby sądowno-administracyjnej w Sądzie Najwyższym⁴⁷.

Równoległe, do przedstawionych wyżej poglądów doktryny na kwestię powołania sądownictwa administracyjnego, toczyły się dyskusje i prace nad restytucją, w ramach departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości. Pierwszym projektem opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości był projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji z 1945 r.⁴⁸ Zgodnie z treścią projektu do czasu zorganizowania sądownictwa administracyjnego w myśl zasad, wyrażonych w art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej z 1921 r., NTA wykonywać miał tymczasowo swoje kompetencje w składzie Sądu Najwyższego, jako odrębna izba administracyjna. Skargę do Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego należało wnieść za pośrednictwem rady narodowej, która była właściwa do wykonywania kontroli nad działalnością organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Projekt zawierał również koncepcję wprowadzenia czynnika społecznego, do składu orzekającego Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego. W składzie orzekającym, zgodnie z art. 4 projektu, znajdować się miało dwóch przedstawicieli czynnika społecznego, delegowanych przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej. W pozostałym zakresie projekt nawiązywał treścią do przedwojennych aktów prawnych, regulujących postępowanie sądownoadministracyjne.

W dniu 17 grudnia 1945 r. Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej zwróciło się do Ministerstwa Sprawiedliwości z pytaniami, czy resort ten przystąpił do rzeczywistego organizowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego i czy w związku z tym „parudziesięciu sędziów NTA już obecnie pobiera wynagrodzenie ze Skarbu Państwa”⁴⁹. Informacja ta wskazuje na stan chaosu organizacyjnego charakterystyczny dla tego okresu, a związany z próbami reaktywacji sądowej kontroli administracji. Jednocześnie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, w zespole Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej, znajduje się projekt „reaktywacji” NTA z 1945 r. zatytułowany „Dekret z 1945 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 806)”⁵⁰. Projekt ten, składający się z 6 artykułów, opierał się na rozwiązaniach normatywnych z rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r., dostosowanych do powojennych warunków organizacji najwyższych władz sądowniczych. Zgodnie z jego art. 1 ust. 10 wyłączone zostały spod

⁴⁶ L. Chajm, *Administracja i sądownictwo w służbie praworządności*, DPP 1946, nr 8, s. 4.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 4137, k. 27.

⁴⁹ AAN, Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej, sygn. 832, k. 2.

⁵⁰ Ibidem, k. 4.

orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego sprawy z dziedziny odbudowy i reorganizacji życia gospodarczego, w których ostateczne zarządzenie lub orzeczenie władzy zostało stronie doręczone przed dniem 1 stycznia 1949 r. i uzyskało zatwierdzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej, a decyzja zatwierdzająca została podana do wiadomości Trybunału w terminie do wniesienia przez władzę pozwaną odpowiedzi na skargę⁵¹.

W kwestii odrębności ziem byłego zaboru pruskiego projekt zgodnie z art. 1 ust. 8 zakładał, że „istniejące na obszarze województw zachodnich orzecznictwo uchwałowe i sporno-administracyjne, przewidziane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (zb. Ust. pr. str. 195), tudzież w innych ustawach specjalnych, znosi się”⁵². Zgodnie z projektem sprawy takie od czasu wejścia w życie dekretu podlegały w trybie postępowania administracyjnego władzom administracyjnym. Natomiast w zakresie kontynuacji prac NTA ważną normą zawierał art. 6 ust. 9 projektu. Zgodnie z jego treścią w sprawach, w których skargi zostały wniesione do NTA przed dniem 1 września 1939 r., skarżący lub pełnomocnik zobowiązani zostali do złożenia pisemnego oświadczenia w ciągu roku od daty wznowienia czynności przez reaktywowany Najwyższy Trybunał Administracyjny. Zgodnie z projektem, w treści oznaczenia pisma należało wskazać, czy skargi w dalszym ciągu popierają, a w razie twierdzącym to czy żądają przeprowadzenia rozprawy⁵³. W razie poparcia do oświadczenia należało dołączyć dwa odpisy skargi z załącznikami. Niezłożenie oświadczenia w terminie oznaczało odstąpienie od skargi, co pociągać miało za sobą umorzenie postępowania. Natomiast zgodnie z art. 3 projektu skargi wniesione przed wejściem w życie niniejszego dekretu, do NTA lub w zakresie kompetencji tego trybunału, podlegały rozpoznaniu. Zarządzenia w sprawie: uruchomienia NTA, oznaczenie jego siedziby oraz wykonanie dekretu o reaktywacji NTA podjąć miał Prezes Rady Ministrów.

Kolejnym znanym projektem, w sprawie powołania sądowej kontroli administracji w okresie powojennym, był projekt dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, opracowany w 1946 r., o którym dyskutowano na konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 11 stycznia 1947 r.⁵⁴ Zgodnie z tym projektem miało nastąpić wznowienie działalności NTA przez utworzenie w Sądzie Najwyższym Izb Administracyjnych. Liczbę i zakres czynności Izb określać miał Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu. Do właściwości Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego miały należeć sprawy:

- 1) danin publicznych;
- 2) zaopatrzeń emerytalnych;

⁵¹ Ibidem, k. 6.

⁵² Ibidem, k. 5.

⁵³ Ibidem, k. 2.

⁵⁴ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 4136, k. 166.

- 3) zaopatrzeń inwalidzkich;
- 4) zaopatrzenia osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego, jak „również w walce z wrogami demokratycznego ustroju Polski”;
- 5) ochrony i bezpieczeństwa pracy;
- 6) ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych⁵⁵.

Oprócz tego Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia rozszerzyć właściwość Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego na inne rodzaje spraw. Do Izb Administracyjnych miano stosować odpowiednio normy rozporządzenia Prezydenta RP o NTA z 1932 r. Projekt uzasadniano tym m.in., że: „sądownictwo administracyjne daje rękojmię tworzenia się stałych zasad prawnych, tj. ugruntowania praworządności i wytoczenia torów dla administracji publicznej przez wykładnię przepisów prawa obowiązującego”⁵⁶. Natomiast w kwestii organizacji i ilości stopni sądownictwa administracyjnego w uzasadnieniu wskazano, iż: „tworzenie instancji niższych sądownictwa administracyjnego jednolicie dla całego obszaru Państwa należy uznać na razie za przedwczesne. Na przeszkodzie temu stoi obok innych momentów także brak dostatecznej ilości sił należycie wykwalifikowanych. Uregulowanie tego zagadnienia wypada odłożyć do czasu skryształizowania się i ustalenia nowych form ustrojowych. Ze względów ustrojowych projekt znosi istniejące na obszarze ziem zachodnich dwustopniowe sądownictwo administracyjne, oparte na przepisach obcych”⁵⁷.

Co jednak interesujące, mimo formalnego braku reaktywacji sądownictwa administracyjnego różne, podmioty próbowały składać skargi na administrację w przedwojennym trybie postępowania sądoadministracyjnego. W dniu 19 listopada 1948 r. Dyrektor Gabinetu Ministra Ministerstwa Sprawiedliwości napisał do Dyrektora Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, że „liczba spraw, wpływających do Ministerstwa, a adresowanych do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, stale wzrasta”⁵⁸, w związku z tym prosił po raz kolejny o zajęcie się tą sprawą. Przedmiotem skarg były najczęściej decyzje dotyczące zobowiązań prawnopodatkowych, kierowane przez państwowe i w mniejszym stopniu prywatne podmioty gospodarcze. Departament Ustawodawczy odpowiedział na to pismo w dniu 21 grudnia 1948 r. oraz wskazał, że w dniu 24 listopada 1948 r. odbyła się w Prezydium Rady Ministrów konferencja „w sprawie ustalenia stanu prawnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego i trybu postępowania ze skargami wpływającymi do N. T. A.”. Zgodnie z relacją, na konferencji zarysowała się tendencja do

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 4136, k. 171.

⁵⁷ Ibidem, k. 174.

⁵⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 3631, k. 7.

uznania N.T.A. „jako prawnie zniesionego w związku z art. 26 Konstytucji i w związku z tym do zwracania skarg skarżącym z odpowiednim wyjaśnieniem, po ewentualnym zbadaniu skarg w trybie nadzoru. Decyzje ostateczne jeszcze nie zapadły. Na razie wskazanym jest przesyłanie wszystkich skarg do Prezydium Rady Ministrów, w którym już skoncentrowano większą ilość skarg”⁵⁹.

Wnioski

Wszystkie postulaty, jak i prace legislacyjne, nie wpłynęły na powołanie sądownictwa administracyjnego w Polsce powojennej. Po chwilowym okresie względnego liberalizmu nastąpił okres silnych represji ze strony wzmacniającego się aparatu komunistycznego. Uznać można z całą pewnością, że nastąpiła stalinizacja ustroju. W takim więc układzie nie było absolutnie miejsca na powołanie, odrębnego od aparatu administracyjnego, sądownictwa, które kontrolowałoby jego działalność. Instytucjonalnym tego wyrazem było powołanie ogólnego nadzoru prokuratorskiego⁶⁰ nad administracją na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹. Zgodnie z art. 10 regulacji akty lub inne czynności władz i urzędów, instytucji oraz jednostek gospodarki uspołecznionej, sprzeczne z przepisami prawa lub instrukcjami oraz wytycznymi władz zwierzchnich, ulegały zaskarżeniu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej, co nie wstrzymywało wykonania zaskarżonych czynności. Komentując wejście w życie ustawy o Prokuraturze RP z 1950 r. Stefan Rozmaryn stwierdził, że „kontrola legalności podniesiona została dzięki tej ustawie na nowy, wyższy poziom”⁶².

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: PRL) uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.⁶³ nie zawierała już żadnych norm odnoszących się do utworzenia i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Jej normy potwierdziły dotychczasowe kierunki rozwoju nowego ustroju w powojennej Polsce. Praworządność w Polsce zapewniać miały rady narodowe oraz Prokurator Generalny PRL. Zgodnie z art. 38 Konstytucji PRL: „Rady narodowe troszczą się stale o codzienne potrzeby i interesy ludności, zwalczają wszelkie przejawy samowoli i biurokratycznego stosunku do obywa-

⁵⁹ Ibidem, k. 9.

⁶⁰ M. Nowakowski, *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa, prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi*, red. St. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012, s. 163.

⁶¹ Dz. U. Nr 38, poz. 346. Zob. M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, CzP-H 2005, z. 2, s. 203–224.

⁶² S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 543.

⁶³ Dz. U. Nr 33, poz. 232.

tela, sprawują i rozwijają kontrolę społeczną działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji”. Korespondował z tym art. 39 Konstytucji PRL, zgodnie z którym: „Rady narodowe dbają o utrzymanie porządku publicznego i czuwają nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochraniają własność społeczną, zabezpieczają prawa obywateli, współdziałają w umacnianiu obronności i bezpieczeństwa państwa”. W związku z tym stwierdzić należy, że na gruncie nowego ustroju kontrolę administracji, w zakresie przestrzegania prawa wobec podmiotów zewnętrznych, wykonywać miały rady narodowe oraz Prokuratur Generalny PRL. Poza tym obywatele na mocy art. 73 Konstytucji z 1952 r. mieli prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami.

W związku z zarysowanymi wyżej tendencjami w zakresie zmian ustrojowych w połowie lat pięćdziesiątych przystąpiono również do prac zmierzających do likwidacji sądownictwa ubezpieczeń społecznych, które utożsamiane było z dawnymi formami sądowej kontroli administracji. Sądownictwo takie funkcjonowało w II Rzeczypospolitej⁶⁴ i było związane z dużą liczbą skarg do NTA, dotyczących rent inwalidzkich. W związku z tym zdecydowano się na powołanie powiązanego z nim organizacyjnie, Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego, powołanego ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym⁶⁵. Sąd ten, jako sąd szczególny, powołany został przy NTA do orzekania o legalności orzeczeń, wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po inwalidach, poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Co interesujące należy wskazać, że w składach orzekających, oprócz sędziów NTA delegowanych przez jego Przewodniczącego, znajdowali się ławicy.

Po II wojnie światowej wznowione zostały prace sądownictwa ubezpieczeń społecznych, z tym, że podstawę prawną dla tych sądów stanowiła uchwalona w 1939 r. ustawa – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁶⁶, która nie zdążyła wejść w życie przed wybuchem II wojny światowej⁶⁷. „Notatka dla Obywatela Premiera w sprawie przejęcia orzecznictwa odwoławczego w sprawach rent i zaopatrzeń przez Komisje Odwoławcze i Trybunał do Spraw Rentowych”⁶⁸, przygotowana w związku z planami likwidacji sądów ubezpieczeń społecznych w latach pięćdziesiątych, zawierała następujące rozważania dotyczące są-

⁶⁴ M. Nowakowski, *Problem konstytucyjności administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2012, t. XV, s. 145 i n.

⁶⁵ Dz. U. Nr 26, poz. 177.

⁶⁶ Dz. U. Nr 71, poz. 476.

⁶⁷ M. Nowakowski, *Początki administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, [w:] *Spółczesność a władza: ustroj...*, s. 969.

⁶⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 3630, s. 8. Na podstawie treści notatki można skonstatować, że została ona sporządzona najprawdopodobniej w 1954 r. lub 1955 r. Autorem notatki był Stanisław Zawadzki z Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

downictwa administracyjnego: „Zdobyczą klasy robotniczej jest ludowa władza administracyjna i ludowy sąd realizujące te same założenia ustrojowe budownictwa socjalistycznego. Z tych też względów Konstytucja nasza nie przewiduje istnienia sądownictwa administracyjnego, z tego też powodu nie została w Polsce Ludowej wznowiona działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego i dlatego brak wszelkich podstaw do dalszego istnienia sądownictwa ubezpieczeń społecznych w naszym kraju”⁶⁹. Autor w dalszych rozważaniach wskazywał, że w socjalistycznych warunkach ustrojowych występuje „równorzędność władzy administracyjnej i sądowniczej”, które realizują na swych odcinkach politykę Państwa Ludowego, dlatego też istnienie sądownictwa administracyjnego jest „ideologicznie nietrafne”⁷⁰. Uważał on, że w nowych warunkach ustrojowych, „w których władza wywodząca się z ludu równie jak sąd ludowy stoi na straży praw, władza, która równie jak sąd zainteresowana jest w ochronie ludzi pracy”⁷¹, co wskazane jest przecież w Konstytucji z 1952 r., „która nie przewidywała w ogóle istnienia sądownictwa administracyjnego”⁷².

Analizując powojenne rozwiązania legislacyjne, w tym dyskusje oraz konkretne projekty, powstaje pytanie, czy o niepowołaniu sądownictwa administracyjnego zdecydowały kwestie ideologiczne związane z tym, że kontrola legalności, przez sądownictwo, nie mieściła się w ramach nowego ustroju państwa, opartego na zasadzie „praworządności ludowej”⁷³, czy też decydowała o tym konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonych reform polityczno-społeczno-gospodarczych na czele z reformą rolną⁷⁴ oraz nacjonalizacją⁷⁵. Powołanie mechanizmu kontroli administracji mogło bowiem blokować, a nawet uniemożliwiać wprowadzanie tych reform. Dlatego też pomysł o istnieniu i realnym funkcjonowaniu niezależnego organu, który kontrolowałby stosowanie prawa przez organy władzy państwowej wydawał się zbędny, a nawet szkodliwy. W związku z tym czynnik ideologiczny, dotyczący nowego pojęcia praworządności i fakt rewolucyjnych zmian społecznych w kontekście problemu powołania sądownictwa administracyjnego w okresie powojennym, należy rozpatrywać łącznie. Pewną wskazówką może być wypowiedź Stanisława Ehrli-

⁶⁹ Ibidem, k. 10.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, k. 11.

⁷³ *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r.*, t. I, Warszawa 1954, s. 337.

⁷⁴ Zob. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. Nr 4, poz. 17.

⁷⁵ Zob. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. Nr 3, poz. 17.

cha, który stwierdził, że „W dobie wielkich przemian prawo podąża za nimi”⁷⁶. I chyba prawo, i cały proces legislacyjny tego okresu podążały za tymi zmianami, a powołanie sądownictwa administracyjnego zwyczajnie nie było priorytetem, a raczej przeszkodą dla kształtującego się ustroju państwowego. Dlatego wstrzymano wszelkie prace i dyskusje nad sprawą powołania sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce. Prace wznowiono dopiero po polityczno-społecznym przesileniu, jakie miało miejsce po tzw. październiku 1956 r., a powołanie sądownictwa administracyjnego nastąpiło z chwilą utworzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r.⁷⁷

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych, Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej, sygn. 832, k. 2.

Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 4137, k. 27.

Akty prawne

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. Nr 4, poz. 17.

Dziennik Ustaw Nr 4, Nr 5, Nr 18, Nr 26, Nr 30, Nr 33, Nr 38, Nr 44, Nr 67, Nr 71, Nr 94.

Manifest PKWN, załącznik do Dz. U. z 1944 r., Nr 1

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. Nr 3, poz. 17.

Literatura

Chajn L., *Administracja i sądownictwo w służbie praworządności*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 8.

Dawidowicz W., *Współdziałanie rad narodowych z organami wymiaru sprawiedliwości*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 1.

Działocha K., *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990.

Erlich S., *Zagadnienie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 9–10.

⁷⁶ S. Erlich, *Zagadnienie praworządności*, PiP 1946, z. 9–10, s. 40.

⁷⁷ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

- Fenichel Z., *Próba charakterystyki ustawodawstwa polskiego za okres 1944–1946*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–2.
- Grzbiela J., *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (Tekst, komentarz, orzecznictwo N.T.A i Trybunału Kompetencyjnego, ogólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne) według stanu z dnia 1 lutego 1938 r., z przedmową prof. J. S. Langroda*, Katowice 1938.
- Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, nr 1–3.
- Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny*, Warszawa 2014.
- Jastrzębski R., Zubik M., *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, Warszawa 2014.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990.
- Klajnermann I., *Nowy ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1947.
- Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 4–6.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008.
- Langrod J. S., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 10–11.
- Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925.
- Lysko M., *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 2.
- Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 1.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Modliński E., *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 7.
- Morawski W., *Zagadnienie kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1.
- Monkiewicz A., *Rady narodowe jako organy kontroli społecznej w pierwszych latach Polski Ludowej*, [w:] *Spółczesność a władza: ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. J. Ptak, Wrocław 2010.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji)*, Kraków 1948.
- Nowakowski M., *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa, prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi*, red. St. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012.
- Nowakowski M., *Początki administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, [w:] *Spółczesność a władza: ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. J. Ptak, Wrocław 2010.

- Nowakowski M., *Problem konstytucyjności administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2012, t. XV.
- Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r.*, t. I, Warszawa 1954.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1.
- Supiński W., *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933.
- Szerer M., *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucyj*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11.
- Szulc M., *Prezydium Krajowej Rady Narodowej w systemie ustrojowym państwa polskiego (1944–1947)*, Warszawa 2016 (Praca doktorska napisana w Katedrze Historii Państwa i Prawa Polskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego).
- Tarnowska A., *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875–1914)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, z. 2, s. 61–85.