

Kraków, 12 czerwca 2020 r.

Prof. dr hab. Dorota Malec

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana Michała Patryka Sadłowskiego**

***Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.,***

**Warszawa 2020, ss. 441**

**napisanej pod opieką naukową dr hab. Roberta Jastrzębskiego, prof. UW,**

**na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

**I. Ocena problemu badawczego, konstrukcji pracy i jej zawartości.**

Próba syntezy prawnohistorycznej dziejów instytucji z nieodległej przeszłości nie jest zadaniem łatwym. Z jednej strony autorzy mają do dyspozycji wiele źródeł, ale też wiele subiektywnych opinii świadków zdarzeń historycznych, często nadal aktywnie uczestniczących w życiu prawnym i prawniczym. Z tego rodzaju trudnościami niewątpliwie musiał się zmierzyć Pan Michał Patryk Sadłowski, gdy zdecydował się na opracowanie zagadnień związanych z genezą, ustrojem i orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1980-1989. Zakres badań podjętych w dysertacji dotyczy z jednej strony problematyki niezwykle doniosłej; zmiany modelu kontroli działalności administracji i wzbogacenia go o powołany w 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny; z drugiej strony: dotyczy okresu już zamkniętego, gdy NSA działał na podstawie innych przepisów, odmiennie od współcześnie obowiązujących kształtujących jego pozycję ustrojową i zakres właściwości rzeczowej. Działalności Sądu w tym okresie



poświęcono jednak w dotychczasowej literaturze przedmiotu wiele uwagi, co postawiło przez Autorem duże wyzwanie: nie tylko rzetelnego wykorzystania dotychczasowego dorobku i źródeł, ale także ujęcia zagadnienia w sposób twórczy, wnoszący nowe wartości do nauki. Nie we wszystkich fragmentach pracy udało się to zrealizować, niekiedy Autor (o czym niżej) poprzestał na ogólnej charakterystyce formalno-dogmatycznej co stanowi dla mnie usterkę recenzowanej rozprawy.

Już na wstępie pragnę zaznaczyć, że praca Pana M. P. Sadłowskiego spełnia w moim przekonaniu w dostatecznym stopniu wymagania stawiane rozprawom doktorskim, jednak nie jest wolna od usterek i wad, niekiedy istotnych, które jako recenzentka jestem zobowiązana zaznaczyć.

Rozprawa o charakterze historycznoprawnym wymaga niezwyklej dyscypliny w zakresie doboru źródeł. Nie mogą one ograniczać się do łatwo dostępnych w erze digitalizacji źródeł drukowanych, aktów prawnych i materiałów ustawodawczych, niezbędnym jest także wykorzystanie archiwaliów. Jak zapowiedział we wstępie do rozprawy Pan M. P. Sadłowski przy jej pisaniu wykorzystano zasoby archiwalne Archiwum Akt Nowych w Warszawie, w szczególności Biura Prezydialnego KRN, Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Rady Ministrów, Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, archiwum zakładowego NSA. To niewątpliwa zaleta dysertacji, choć stopień i sposób wykorzystania źródeł jest zróżnicowany. Rozprawę oparto na szerokiej podstawie w postaci literatury przedmiotu: bardzo obszernej, obejmującej wiele prac o kluczowym znaczeniu dla badania dziejów i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i Europie, zwłaszcza w krajach tzw. obozu socjalistycznego po II wojnie światowej.

W rozprawie Pana M. P. Sadłowskiego wydzielono, poza wstępem, zakończeniem, wykazami literatury i źródeł, pięć merytorycznych rozdziałów obejmujących kolejno: *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 r.* (s.19-73), *Zagadnienie sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w latach 1944-1980* (s.74-206), *Zagadnienie sądownictwa administracyjnego w państwie radzieckim oraz w innych europejskich państwach socjalistycznych* (s. 207- 246), *Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980-1989* (s. 247-348) oraz *Orzecznictwo Naczelnego Sądu*



*Administracyjnego w latach 1980-1989* (s. 349- 383). Wewnętrzną konstrukcję, choć oddającą co do wewnętrznej zawartości oczekiwania czytelnika pracy zatytułowanej *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* uznaję za nietrafną. Zgodnie z przyjętymi przez Autora założeniami problematyce szeroko rozumianej genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego poświęcono niemal połowę opracowania (rozdziały I – III). Łamię to w moim odczuciu konstrukcję dysertacji, tym bardziej, że w rozdziałach tych przedstawiono i podsumowano zagadnienia już znane i opracowane w literaturze przedmiotu, m.in. w opracowaniach M. Wyrzykowskiego, a nawet sięganie do niewykorzystanych wcześniej źródeł archiwalnych nie zawsze uzasadniało tak szeroką analizę. Ta przewaga materiału dotyczącego okresu poprzedzającego powstanie NSA rozczarowuje także wobec stosunkowo syntetycznej i krótkiej – w porównaniu z pierwszymi trzema rozdziałami - charakterystyki orzecznictwa sądu w latach 1980 -1989 (s. 349-383).

Ta usterka konstrukcyjna stanowi rezultat m.in. zbyt szerokiego zakresu ukazanej w pracy historii sądownictwa administracyjnego: Autor sięga w swych rozważaniach do czasów upadku I Rzeczypospolitej (a nawet wcześniej), analizuje czasy zaborów, II Rzeczypospolitej: w rezultacie przedstawiona przez niego charakterystyka choć obszerna i zajmująca wiele stron dysertacji ma charakter powierzchowny, podręcznikowy, powtarzający znane już w nauce ustalenia, zawiera wiele nie wnoszących nowości cytatów z prac autorów wykorzystywanych przy analizie, cytatów których można było uniknąć podejmując próbę syntezy wniosków. W moim przekonaniu Autor nie do końca poradził sobie z właściwym ujęciem zagadnień omawianych w rozdziale I.

Zastrzeżenia budzi, w kontekście tytułu dysertacji i też postawionych na jej wstępie, także samo ujęcie tytułów rozdziałów II oraz III. Rozumiem skalę trudności, jakie stanęły przed Autorem, starającym się ukazać jak najszerszej problematykę sądowej kontroli administracji po 1944 r., jednak używanie szerokiego pojęcia *zagadnienie sądownictwa administracyjnego* nie pomogło mu w realizacji tego zadania, a wręcz przeciwnie, „rozmyło” problematykę i nie pozwoliło w należyty sposób podkreślić nowych, dokonanych przez siebie ustaleń. Skala trudności, wynikających z podjęcia próby charakterystyki kwestii ustrojowych, stosunku decydentów politycznych i

państwowych do sądowej kontroli administracji, poglądów doktryny i praktyki, przebiegu podejmowanych prac i działań była niewątpliwie bardzo duża. Pomocą, zwłaszcza przy próbie nowych ustaleń co do okresu 1944-1980 służyć mogła Autorowi archiwalna kwerenda źródłowa, dzięki której trafił do ciekawych materiałów dotyczących m.in. wniosków Ministerstwa Administracji Publicznej oraz Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z 1945 r. o powołanie wojewódzkich sądów administracyjnych, projektu datowanej na ten sam rok ustawy o sądownictwie administracyjnym (szkoda jednak, że nie próbowano nawet ustalić jej autora), wymiany poglądów i opinii w korespondencji do prezesa Sądu Najwyższego, konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości, ustaleń kadrowych. Autor zwrócił także uwagę na fakt, iż w niektórych wydawanych po II wojnie światowej aktach prawnych wprost przewidziano istnienie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej), a decydenci uważali nawet, iż NTA choć nie rozpoznawał skarg, to w ograniczonym zakresie był czynny przy Sądzie Najwyższym w Łodzi. Wykorzystane przez Pana M. P. Sadłowskiego archiwalia wzbogacają stan badań nad dziejami sądownictwa administracyjnego w Polsce w pierwszych latach po II wojnie światowej i ukazują ewolucję stosunku władz do tego rodzaju kontroli administracji do 1948 r. Na marginesie rozważań o koncepcjach powołania sądownictwa administracyjnego w latach 1956-1979 pragnę sformułować do Autora pytania o kwestie pominięte w dysertacji, a dotyczące: udziału i roli prof. Mariana Zimmermanna w pracach nad projektem ustawy, opublikowanym drukiem w 1957 r. oraz funkcjonowania komisji, powołanej pod kierownictwem Ministra Sprawiedliwości na początku lat 70-tych przez Prezesa Rady Ministrów i projektu ustawy z 1972 r. Szkoda, że rozważania Autora, relacjonującego szczegółowo przebieg debaty w czasopiśmie prawniczych po roku 1970 nie zostały wzbogacone badaniami archiwaliów (choć, co trzeba zaznaczyć, sięgnięto do materiałów AAN MS przy omawianiu prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego), ograniczenie się do materiałów drukowanych nieco zubaża relację, zwłaszcza gdy chodzi o kwestie już wcześniej omawiane w literaturze.

Dla sygnalizowanej w tytule dysertacji genezy rozwiązań, przyjętych w związku z utworzeniem w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego kluczowe stają się

rozważania o pracach nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Autor sięgnął przy nich do materiałów archiwalnych, dzięki którym pełniej ukazał stosunek władz, ewolucję i zmiany koncepcji, w tym co do samej nazwy sądu. Dla wątku kontynuacji – choć w zmienionych warunkach ustrojowych i politycznych – tradycji przedwojennego sądownictwa administracyjnego – interesujące stają się także drobne gesty, m.in. przywołane przez Autora przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości materiałów, obejmujących fotokopie ustawy z 1922 i rozporządzenia z 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Za nie do końca trafne uważam umieszczenie w podrozdziale, poświęconym kontroli administracji przez wymiar sprawiedliwości w latach 1944-1980, rozważań o państwowym arbitrażu gospodarczym. Dla ustaleń, dotyczących genezy sądów administracyjnych w Polsce po II wojnie światowej duże znaczenie miało, co oczywiste, położenie geopolityczne. Autor nie mógł zatem pominąć charakterystyki sądownictwa administracyjnego w ZSRR oraz innych europejskich krajach socjalistycznych, jednak umieszczenie przez Autora tych rozważań po charakterystyce sytuacji polskiej, po omówieniu prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego uważam za nie najlepsze rozwiązanie konstrukcyjne.

Zagadnienie prac nad nowelizacją K.p.a. oraz ustawą z 1980 r. zostało przez Autora nieco sztucznie podzielone pomiędzy dwa rozdziały: o nowelizacji K.p.a., a zarazem o genezie Naczelnego Sądu Administracyjnego pisze także w rozdziale IV, poświęconym NSA w latach 1980-1989. Relacjonując zmieniające się koncepcje Autor zwrócił uwagę za modyfikację koncepcji klauzuli kompetencyjnej NSA. Ujęcie zaprezentowane przez Pana M. P. Sadłowskiego ma charakter statyczny, dominuje w nim charakter relacji, w tym opisu w chronologicznym porządku kolejnych opracowań. Zapewne wobec dużej obfitości źródeł, z którymi przyszło się zmierzyć młodemu badaczowi, problemem mogło się stać omówienie kwestii zasadniczych, w tym dotyczących charakteru sądu i jego umiejscowienia jako sądu wyodrębnionego strukturalnie albo w strukturze sądownictwa powszechnego. Niemniej, dzięki wnikliwej kwerendzie archiwalnej Autor dotarł do dokumentów ukazujących, iż los NSA ważył się niemal do ostatniej chwili, nawet po uchwaleniu ustawy, czego dowodzi notatka, do której dołączono projekt ustawy, będąca przedmiotem obrad KC PZPR w czerwcu 1980 r., obejmująca propozycję ujednoczenia i uproszczenia organizacji sądów, w tym

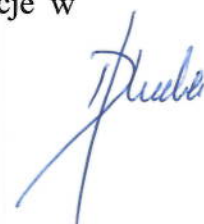
poprzez rezygnację z utworzenia 1 września 1980 r. NSA i stworzenia, na wzór sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, sądów administracyjnych w ramach sądów wojewódzkich, zaś w Sądzie Najwyższym Izby Administracyjnej. Ostatecznie, co Autor dokumentuje przytaczając poglądy poszczególnych osób, decydenci, a w szczególności Biuro Polityczne PZPR, odnieśli się negatywnie do koncepcji włączenia sądownictwa administracyjnego do sądownictwa powszechnego.

Szczegółowo przedstawiono zakres enumeracyjnej klauzuli kompetencyjnej, określającej właściwość NSA w pierwszych latach po jego utworzeniu, projekt NSA z 1988 r. przewidujący zmianę na klauzulę generalną, regulaminy NSA, pozycję ustrojową NSA wobec Sądu Najwyższego oraz organów władzy PRL. Analizując zagadnienie rewizji nadzwyczajnej od wyroku sądu, Autor wykorzystał orzecznictwo SN, w tym uchwały o mocy zasad prawnych. Warto podkreślić, iż z przytoczonych przez Autora danych wynika, że większość rewizji nadzwyczajnych z pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania sądu to rewizje uwzględnione przez Sąd Najwyższy.

Status sądu określany był pośrednio także przez pozycję jego sędziów (i pracowników): ta, o ile nie określono inaczej w ustawie z 1980 r. odpowiadać miała pozycji sędziów (i pracowników) sądów wojewódzkich, a jedynie co do wysokości wynagrodzenia stosowane miały być przepisy dotyczące SN.

Z pewnością charakterystyka dokonana przez Autora nie wyczerpuje wszystkich ważnych wątków, dotyczących kwestii ustrojowych, organizacyjnych, kompetencyjnych NSA w pierwszym okresie działania, ukazuje jednak wyraźne starania, w tym prezesów i sędziów NSA o znalezienie właściwego miejsca dla reaktywowanego (choć w okrojonej formule kompetencyjnej) sądownictwa administracyjnego.

Te same starania widoczne są także w orzecznictwie, którego analizę Autor przeprowadził w ostatnim, zamykającym rozprawę rozdziale. Punktem wyjścia do jej przeprowadzenia stały się sprawozdania z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, ukazujące skalę wzrostu liczby wnoszonych spraw. Jak Autor zauważył, nigdy jednak liczba ta nie zbliżyła się realnie do zakładanych przy tworzeniu sądu ok. 40 tys. spraw rocznie. Analizie orzecznictwa posłużyły także publikacje w



czasopismach prawniczych, opinie sędziów i przedstawicieli doktryny. Szczególnie, co zrozumiałe, wyeksponowano zagadnienia postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego w świetle orzecznictwa NSA. Tę część pracy przeczytałam z największą przyjemnością, choć i zarazem ze świadomością, że Autor nie wyczerpał (bo nie mógł wyczerpać) wszystkich istotnych z punktu widzenia charakterystyki orzecznictwa NSA w okresie 1980-1989 kwestii. Orzecznictwo to zasługuje niewątpliwie na dalsze badania, i zapewne jeszcze niejednokrotnie stanie się przedmiotem analizy samego Autora.

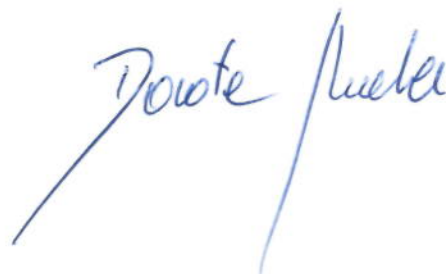
Przedstawiona mi do recenzji rozprawa Pana M. P. Sadłowskiego jest pracą zróżnicowaną, także do recenzenckiej oceny zawartych w niej treści merytorycznych, czemu dałam wyraz formułując szczegółowe uwagi. Przy ostatecznej ocenie dysertacji nie mogłam jednak nie uwzględnić faktu, że młody adept mierzył się z zagadnieniem niezwykle złożonym, przyszło mu oceniać funkcjonowanie Sądu, wyrosłego i ukształtowanego na pierwszą dekadę swojego działania w poprzedniej epoce, a zarazem przedstawić genezę instytucji, mierząc się z bogatym materiałem bibliograficznym, w tym wciąż aktualnymi monografiami, obejmującymi wiele z omawianych wątków. Nie było to zadaniem łatwym, nie dziwią zatem usterki i potknięcia, w tym także relacyjny charakter niektórych części rozprawy, opartych na wcześniejszych pracach.

Doceniam jednak wysiłek twórczy, dokładność relacji i – co najważniejsze – sięgnięcie do zachowanych archiwaliów. Baza źródłowa i obszerne wykorzystanie materiałów archiwalnych stanowi istotne uzupełnienie stanu badań nad dziejami sądownictwa administracyjnego w Polsce w XX w. i sanuje w moim przekonaniu dostrzeżone usterki i wady, w tym wskazane wcześniej usterki konstrukcyjne pracy. Autor dowiódł umiejętności analizy formalno- dogmatycznej, właściwie zebrał i wykorzystał obszerny materiał źródłowy (normatywny oraz archiwalny), jak też bibliograficzny.

## **II. Konkluzja i wnioski recenzenta.**

Reasumując powyższe uwagi stwierdzam, iż rozprawa doktorska Pana Michała Patryka Sadłowskiego *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu*

*Administracyjnego do 1989 r.*, mimo podniesionych wyżej zastrzeżeń, spełnia w dostatecznym stopniu warunki stawiane rozprawom doktorskim zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dorota Jurek". The signature is written in a cursive style with long, sweeping lines.