

Michał Nowakowski
(Uniwersytet Jagielloński)

Sądy administracyjne europejskich państw socjalistycznych po II wojnie światowej (1944/45 – 1952)

I. Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie kluczowych uwarunkowań i okoliczności związanych z funkcjonowaniem sądów administracyjnych, działających (ewentualnie, mających rozpocząć działanie) bezpośrednio po II Wojnie Światowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które znalazły się wówczas w orbicie wpływów politycznych ZSSR, co doprowadziło do oddania w nich władzy partiom komunistycznym i dokonywania wzorowanych na porządku ZSRR przekształceń ustrojowych. Zmiany powyższe bezpośrednio oddziaływały na system prawa krajów uzależnionych do ZSSR, które z kolei stanowiło jeden z podstawowych instrumentów przeobrażania ich ładu wewnętrznego, wywodzącego się z 20-lecia międzywojennego bądź okresu II wojny światowej. Krajom tym w niniejszym tekście przypisane zostanie czysto konwencjonalne, zbiorcze określenie „państwa socjalistyczne” bądź „kraje demokracji ludowej”, nieróżnicujące poza wyraźnie wskazywanymi wątkami, ich wewnętrznej sytuacji, swoistych cech ustrojowych, bądź ewentualnej specyficznej pozycji na arenie międzynarodowej każdego z nich.

Instytucja zorganizowanego według różnych modeli ustrojowych systemu sądów administracyjnych w 20-leciu międzywojennym znana była porządkom prawnym szeregu krajów, które po II wojnie światowej znalazły się w sferze wpływów Związku Radzieckiego i w których po roku 1944/1945 wprowadzano rozwiązania ustrojowo-prawne zmierzające do urzeczywistnienia idei państwa socjalistycznego. Większość państw socjalistycznych deklarowała przy tym ciągłość ze swoim przedwojennym, ewentualnie funkcjonującym także w czasie II wojny światowej¹ porządkiem prawnym², zastrzegając jedynie częściową derogację bądź korekty norm prawnych (często dokonywane poprzez jego nową, dostosowaną do zmienionej sytuacji politycznej,

¹ Co dotyczyło państw, które w trakcie II wojny światowej zachowały swą podmiotowość prawnomiędzynarodową.

² Po II wojnie światowej zerwanie ciągłości prawnej z wcześniejszymi regulacjami (choć nieobejmujące całego porządku prawnego) wprost zadeklarowano jedynie w Jugosławii i Albanii. Por. A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944-1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006, s. 14 i powoływana tam literatura.

wykładnię³), wynikające z prymatu nowych zasad ustrojowych nad literą przedwojennego prawa. W konsekwencji takich założeń, naturalnym było tak wśród przedstawicieli nauki prawa, jak i w całym społeczeństwie, oczekiwanie utrzymania, ewentualnie odtworzenia (jeśli w czasie II wojny światowej zostały formalnie zniesione, lub tylko – przejściowo lub trwale – zaprzestały faktycznego działania), przedwojennych instytucji szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów administracyjnych. Z tej perspektywy zasadne wydaje się przedstawienie powojennych losów sądów administracyjnych działających w krajach socjalistycznych przed wybuchem lub w trakcie II wojny światowej, co w mym odczuciu stanowi wątek wzbogacający, przez dodanie szerszej perspektywy ustrojowo – porównawczej, badania polskich historyków prawa i administracji związane z przedstawieniem i oceną stanowisk zarówno władz Polski Ludowej, jak i polskiej nauki prawa, co do postulatów i niezrealizowanych zapowiedzi odtworzenia w Polsce po II wojnie światowej ogólnego sądownictwa administracyjnego, jak i faktu utworzenia wówczas sądownictwa administracyjnego o charakterze specjalnym (sądów ubezpieczeń społecznych).

II. Przed przedstawieniem wątków zasadniczych, konieczne jest wyznaczenie pola badawczego, w granicach którego prezentowana będzie omawiana problematyka.

Po pierwsze, w jego obrębie znajdują się, poza omówieniem rozwiązań wprowadzonych w 1952 r. w Jugosławii, wyłącznie instytucje kwalifikowane jako sądy administracyjne *sensu stricto*, a więc organy spełniające wszystkie kryteria stawiane sądom, w ramach właściwości których mieści się badanie legalności działań (ewentualnie także zaniechań⁴) administracji, a w jego konsekwencji orzekanie o zgodności z prawem różnych form szeroko rozumianej działalności administracji publicznej. Nie będą natomiast przedmiotem analizy zjawiska pojęciowo szersze, jak sądownictwo administracyjne *sensu largo*, rozumiane funkcjonalnie, jako kontrola legalności działań administracji przez sądy, nie koniecznie mające charakter czysto administracyjny (zjawisko spotykane np. w przypadku założenia unifikacji sądownictwa najwyższej instancji – bez względu na jego charakter – w jednej instytucji⁵, czy też powierzenia orzekania o legalności decyzji organów administracyjnych odrębnym wydziałom administracyjnym sądów ulokowanych w strukturze sądownictwa powszechnego (co mogło inkorporować także pierwsze rozwiązanie), wreszcie także instytucjom do sądów administracyjnych funkcjonalnie zbliżonym, znajdującym się czasem formalnie w ogóle poza strukturami sądownictwa – jak instytucje modelu francuskiego we

³ W wielu przypadkach *contra legem*, co stwarzało zarówno znaczne problemy interpretacyjne, jak i szerokie pole do potencjalnych nadużyć.

⁴ Rozpoznawanie skarg na bezczynność organów władzy.

⁵ Co w latach 1944-1945 planowano także w Polsce Ludowej, zamierzając zespolić kompetencje Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Trybunału Ubezpieczeń Społecznych w rozbudowanej strukturze Sądu Najwyższego. Por. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 420 i nast., S. Moszyński, Moszyński S., *Sądy ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1946, nr 1., s. 16. Ostatecznie, wobec zaniechania reaktywacji Najwyższego Trybunału Administracyjnego plan ten na kilkanaście lat zarzucono. Rozwiązanie takie wprowadzono natomiast w 1952 r. w Jugosławii.

wczesnym okresie jego istnienia⁶, czy organy orzekające w Prusach XIX i początku XX w. na poziomie I (wydział powiatowy⁷) i II (wydział obwodowy⁸) instancji⁹. Tym bardziej, poza zakres tak wyznaczonej problematyki wykracza zjawisko sądowej kontroli administracji, to jest weryfikacji zgodności działania organów władzy publicznej z założonymi kryteriami (zazwyczaj zgodności z prawem) przez sądy w szerokim tego pojęcia rozumieniu, która dokonywana być może zarówno sądy o charakterze administracyjnym, mieszanym, jak i sądy umiejscowione w innym pionie sądownictwa¹⁰, bądź instytucje do nich funkcjonalnie zbliżone, znajdujące się czasem w ogóle poza takimi strukturami. Tego rodzaju sądowa kontrola, może mieć zarówno charakter ukierunkowany na legalność działań administracji, jak też badać ją tylko incydentalnie, przy okazji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w innych dziedzinach – cywilnej, karnej, dyscyplinarnej, etc., nadto możliwe jest zakwalifikowanie, nawet sztuczne, jakiegось rodzaju sporów administracyjnych jako przynależnych innej gałęzi prawa decyzją ustawodawcy¹¹, bądź dodanie do katalogu właściwości sądu skarg na określone działania administracji. Zjawisko to – przynajmniej w zakresie kontroli wybranych działań administracji – jest na tyle powszechne, iż można pokusić się o tezę, że sądowa kontrola administracji występuje w XX w. ustroju każdego państwa europejskiego, bez względu na panujący w nim ustrój czy reżim polityczny.

Po wtóre, rozważania poniższe skupione będą na krajach, które po II wojnie światowej, w ramach wykonania porozumień jałtańskich, zachowując formalną suwerenność uznane zostały za leżące w strefie wpływów ZSSR i w których sukcesywnie następowało podporządkowywanie władz państwowych wspieranym przez Moskwę partiom komunistycznym, w ślad za czym następowały różnego rodzaju przeobrażenia ustrojowe, zmierzające do urzeczywistnienia w nich koncepcji państwa socjalistycznego. Podczas II Wojny Światowej Armia Czerwona wyzwalała spod okupacji niemieckiej, wspomagając miejscowy ruch oporu w walce z okupantem lub wypierając wojska niemieckie, wkraczała na teren Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Bułgarii, Jugosławii, Austrii oraz części Niemiec. Wszystkie one, poza Austrią, przyjmą w latach 40-tych XX w. ustrój socjalistyczny, który utrzymają, w różnych wariantach, do końca lat 80-tych XX w, tworząc wraz z Rumunią i Albanią blok państw socjalistycznych. W większości z nich, odbywana w latach 40-tych droga do ustroju socjalistycznego, połączona z postępującym uzależnieniem politycznym od ZSRR wykaże znaczne podobieństwa, istotne także z perspektywy temat niniejszej pracy. Swoiste cechy ustro-

⁶ Co u zarania francuskiego sądownictwa administracyjnego dotyczyło zarówno Rady Stanu jako sądu II instancji, jak i orzekających w instancji I Rad Prefekturalnych, przy czym te ostatnie charakterem czysto sądowy uzyskały dopiero w 1954 r. wraz z przekształceniem w Trybunały Administracyjne. Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 228 i nast.

⁷ Organ samorządowy.

⁸ Organ administracji rządowej.

⁹ J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 223, W. Meisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 19 - 23.

¹⁰ W szczególności - w sądownictwie powszechnym.

¹¹ Wówczas sąd kontroluje administrację wykonując kompetencje formalnie np. cywilne – *vide* np. art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. nr 43 poz. 296), w zakresie w jakim kwalifikuje on „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” jako „sprawy cywilne”.

jowe i podmiotą pozycję w stosunkach z ZSSR zachowają tylko Jugosławia i Albania, w których rodzimi komuniści bądź jak Narodowa Armia Wyzwolenia Jugosławii J. Tity doszli do władzy przy ograniczonym wsparciu Armii Czerwonej, bądź jak Albańska Partia Pracy E. Hodży w ogóle bez niego i w których wpływy ZSSR były najsłabsze spośród wszystkich europejskich krajów demokracji ludowej.

Poza nawiasem rozważań pozostaje natomiast, także istniejąca, acz nie w postaci sądów administracyjnych – organizacja kontroli administracji w ZSRR (powstałym z Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (RFSRR) sukcesywnie poszerzającej swe terytorium o kraje ościennie, przekształcane w Ukraińską Socjalistyczną Republikę Radziecką, Białoruską Socjalistyczną Republikę Radziecką oraz Zakaukaską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką¹², krajach anektowanych do ZSRR przed II wojną światową¹³ oraz w jej trakcie¹⁴. Państwa te, wchodząc w skład ZSRR nie wykonywały praw utożsamianych z pełną podmiotowością prawnomiędzynarodową, nie miały wymiernego wpływu na własny porządek prawny, a od momentu przekształcenia w republiki radzieckie pozostawały w zupełnie innym reżimie ustrojowym niż europejskie państwa socjalistyczne, z których każde, przynajmniej w latach 40-tych XX w., było formalnie w pełni niezależne od ZSRR.

Wreszcie, omawiany okres ograniczony jest do okresu następującego bezpośrednio po II wojnie światowej - lata 1945 – 1952, to jest okresu, w którym we wszystkich państwach socjalistycznych, po II wojnie światowej rządzonych wg zasad ustrojowych obowiązujących przed wojną lub w jej trakcie, władzę przejmowała partia komunistyczna (w wyniku przewrotu, interwencji zewnętrznej bądź wyzwolenia kraju spod okupacji niemieckiej przez rodzime siły prokomunistyczne). Na skutek tego we wszystkich w/w krajach następowało sukcesywne przekształcanie dotychczasowych zasad ustroju oraz życia społecznego i gospodarczego na zgodne z recypowaną z ZSSR ideologią komunizmu (na który składały się: dyktatura proletariatu, gospodarka planowa oraz idee sprawiedliwości społecznej), symbolicznie przypieczętowywane wprowadzeniem nowej, bądź gruntowną zmianą dotychczasowej (burżuazyjnej) ustawy zasadniej, w której nie było zwykle miejsca nie tylko na sądy administracyjne, lecz także na koncepcję sądowej kontroli administracji. Ustrój polityczny panujący w tych krajach określany był zwykle oficjalnie jako socjalizm lub demokracja ludowa, powoływany jest też jako realny socjalizm lub komunizm.

III. Przed II wojną światową, w jej trakcie¹⁵ lub bezpośrednio po jej zakończeniu sądy administracyjne (ew. organy o takim charakterze, lecz odmiennie nazywane), w różnych wariantach organizacji oraz wyznaczenia zakresu właściwości, działały w wielu krajach w latach 40-tych XX w. przekształconych w państwa socjalistyczne¹⁶.

¹² W skład której wchodziły Gruzńska SRR, Armeńska SRR, Azerbejdżańska SRR oraz do 1931 r. Abchaska SRR (w 1936 r. podzielona na Armeńską SRR, Azerbejdżańską SRR, i Gruzijną SRR).

¹³ Przy czym aneksje przedwojenne dotyczyły państw pozaeuropejskich jak Uzbekka SRR, Turkmenska SRR, Tadżycka SRR, Kazachska SRR i Kirgiska SRR.

¹⁴ jak Litewska SRR, Łotewska SRR, Estońska SRR, Karelo-Fińska SRR, Mołdawska SRR.

¹⁵ Co ma znaczenie szczególnie w kontekście specyficznej sytuacji Czechosłowacji, w latach 1939 – 1945 podzielonej na włączony do tzw. Wielkiej Rzeszy (Großdeutsches Reich) Protektorat Czech i Moraw i formalnie suwerenną Republikę Słowacką.

¹⁶ Zagadnieniem zajmowali się M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie*

O istnieniu sądów administracyjnych, rozumianych jako struktury zorganizowane, niezależne, bezstronne, fachowe oraz wyposażone w środki zapewniające efektywną kontrolę działalności organów administracji bezpośrednio po II Wojnie Światowej można mówić odnosząc się do ustroju Bułgarii, Rumunii, Węgier, Czechosłowacji¹⁷. Działania związane z jego utworzeniem po II wojnie światowej podjęto w pozostającej pod okupacją, a następnie nadzorem Radzieckim części Niemiec. W Polsce zapowiadano i planowano, aczkolwiek bez rezultatu, odtworzenie istniejącego przed II wojną światową ogólnego sądownictwa administracyjnego, utworzono za to w latach 40-tych, co było ewenementem w całym bloku wschodnim, wcześniej nieistniejące szczególne sądy administracyjne - ubezpieczeń społecznych. Zapowiedzi i konkretne działania legislacyjne zmierzające do utworzenia podobnych do polskich, administracyjnych sądów ubezpieczeń społecznych, podjęto także w Czechosłowacji, gdzie jednak w 1948 zaawansowane już prace zarzucono. Wreszcie, wbrew powszechnej w państwach socjalistycznych tendencji likwidacji sądowej kontroli administracji, w Jugosławii począwszy od 1952 r. rozstrzyganie sporów administracyjnych powierzono specjalnym sądom o charakterze administracyjnym.

IV. Przybliżenie organizacji i horyzontu czasowego działania sądów administracyjnych w poszczególnych spośród wyliczonych wyżej państw socjalistycznych wymaga, acz ze względu na charakter opracowania w dużym stopniu uproszczonej, prezentacji warunków w jakich w latach 40-tych XX w. dochodziło w nich do, jak lapidarnie ujął to Czesław Miłosz w 1952 roku, "La prise du pouvoir"¹⁸ przez krajowych komunistów, a w ślad za tym zwrócenia uwagi na uniwersalny wówczas mechanizm zdarzeń, implikujący gruntowne zmiany ustrojowe w każdym z krajów nim dotkniętych. Ze względu na powszechną znajomość okoliczności i przebiegu przejęcia w Polsce, w latach 1944 - 1947, władzy przez komunistów, wątek ten, w moim przekonaniu bez szkody dla przejrzystości opracowania, pominięto.

Bułgaria podczas II wojnie światowej opowiedziała się za państwami Osi, dokonując w jej trakcie niewielkich aneksji terytorialnych kosztem Grecji, Bułgarii i Jugosławii. W 1944 r. jej terytorium zajęte zostało przez armię radziecką, z pomocą której w tym samym roku do władzy doszła Bułgarska Partia Robotnicza, wraz z innymi stronnictwami opozycyjnymi obalając kolaborujące z Niemcami władze. W roku 1945 przeprowadzono wybory do Zgromadzenia Narodowego, w których, ze względu na bojkot pozostałych stronnictw politycznych, komuniści uzyskali bezwzględną większość. Pozwoliło im to w roku 1946 r. sformować samodzielnie gabinet, a następnie przekształcić ustrój państwa z monarchii w republikę (Ludowa Republika Bułgarii) oraz rozpisać wybory do konstytuanty (tzw. Wielkiego Zgromadzenia Narodowego), które również wygrali, w 1949 r. przyjmując nową konstytucję.

socjalistycznym, Warszawa 1978; L. Garlicki, M. Rybicki, *Ustrój sądów w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1976; J. Chwiałkowska, *Sądowa kontrola administracji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1971, nr 12, s. 959 i nast.

¹⁷ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 303.

¹⁸ „Zdobycia władzy”, który to tytuł, w ślad za powieścią C. Miłosza z 1952, w 1993 r. wykorzystał A. Paczkowski dla swego opracowania opisującego proces umacniania pozycji politycznej i przejęcia władzy przez komunistów w Polsce w latach 1944-1947.

Rumunia w trakcie II wojny światowej początkowo deklarowała neutralność, jednak po utracie w 1940 r. znacznych terytoriów na rzecz ZSSR, Węgier i Bułgarii przystąpiła do państw Osi. Proniemiecki rząd I. Antonescu obalony został w 1944 r., wówczas Rumunia opowiedziała się po stronie aliantów co, mimo wcześniejszego zaangażowania po stronie Rzeszy, umożliwiło jej w 1947 r. podpisanie traktatu paryskiego jako ich koalicjanta. Wygrana zdominowanego przez komunistów Bloku Partii Demokratycznych w przeprowadzonych w 1946 r. wyborach umożliwiła im przejęcie władzy, a w 1947 r. internowanie, a następnie wymuszenie abdykacji króla Michała I i analogiczne do zaistniałego w Bułgarii w 1946 r. przekształcenie ustroju państwa z monarchii w republikę (Rumuńską Republikę Ludową). W kwietniu 1948 Rumunia przyjęła nową, socjalistyczną konstytucję.

Także Węgry uczestniczyły w II wojnie światowej po stronie państw Osi i zajęte zostały w 1944/1945 r. przez armię radziecką i rumuńską, w kraju przywrócono monarchię, którą w 1946 r. na mocy tzw. „małej konstytucji” przekształcono w republikę (Republika Węgierska). Pierwsze tzw. powojenne wybory w 1946 r. wygrała na Węgrzech konserwatywna Partia Drobnych Posiadaczy, z którą Komunistyczna Partia Węgier¹⁹ weszła w koalicję, by już w 1947 r., po serii prowokacji i aresztowań, przejąć samodzielną władzę i w roku 1949 przyjąć nową, wzorowaną na konstytucji ZSSR z 1936 r., Konstytucję Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949r.

W odrodzonej (po podziale na Republikę Słowacką i Protektorat Czech i Moraw) w 1945 r. Czechosłowacji władze w latach 1945 – 1948 opierały się na szerokiej koalicji stronnictw ludowych, socjaldemokratycznych i komunistycznych, prezydentem republiki został, pełniący tę funkcję przed II wojną światową i na emigracji, E. Beneš. Wobec braku w społeczeństwie poparcia umożliwiającego wgranie wyborów, w lutym 1948 r. Komunistyczna Partia Czechosłowacji dokonała zamachu stanu, formując komunistyczny gabinet z kierującym KPCz. K. Gottwaldem na czele, który został zaakceptowany przez prezydenta. Po przyjęciu nowej konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 9 maja 1948 roku, proklamującej ją krajem demokracji ludowej i wygranych przez KPCz. wyborach parlamentarnych z 30 maja 1949r, E. Beneš w czerwcu 1949 r. zrezygnował urzędu, który objął po nim K. Gottwald, tym samym komuniści przejęli pełnię władzy w Państwie.

W trakcie II wojny światowej Jugosławia skapitulowała przed III Rzeszą 17 kwietnia 1941 roku, a jej przedstawicielstwem, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, stał się rząd emigracyjny z siedzibą w Londynie. Już w kwietniu 1941r. na terenie okupowanego kraju rozpoczęła się formacja opozycyjnego wobec rządu londyńskiego ruchu oporu o wyraźnie prokomunistycznej orientacji, który, jako Narodowa Armia Wyzwolenia Jugosławii, w 1944/1945 r. samodzielnie wyzwoliła kraj spod okupacji. Demokratyczna Federacyjna Jugosławia, jako powołane przez polityczną reprezentację komunistycznego ruchu oporu Antyfaszystowską Radę Wyzwolenia Narodowego Jugosławii samodzielne państwo, formalnie proklamowana została w 1943 r., po wyzwoleniu w 1945 r. ogłoszono detronizację króla Piotra II i proklamację republiki, której w styczniu 1946 r. nadano nazwę Federacyj-

¹⁹ Od 1948 r. Węgierska Partia Pracujących.

nej Ludowej Republiki Jugosławii oraz nową konstytucję, wzorowaną na radzieckiej z 1936r. Ze względu na powszechny w społeczeństwie jugosłowiańskim entuzjazm dla kierowanego przez J.B. Tito ruchu oporu, a następnie Komunistycznej Partii Jugosławii, uzyskała ona pełnię władzy w kraju w oparciu o faktyczne poparcie społeczne.

Niemiecka Republika Demokratyczna powstała z europejskich państw najpóźniej, bo w latach 50-tych. Państwo powstało z inicjatywy Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności²⁰ pod auspicjami ZSRR, na terenie radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Popierana przez administrację okupacyjną SED w latach 1946-1948 budowała swą pozycję, przejmując kierownictwo w kluczowych organach władzy w strefie okupacyjnej. Z inicjatywy SED w marcu 1948 roku powstał surogat parlamentu - Niemiecka Rada Ludowa, którą w lipcu 1949 r. przekształcono w Tymczasową Izbę Ludową, która przyjęła socjalistyczną konstytucję i proklamowała powstanie niezależnego państwa. Mimo w/w działań ZSSR do 1955r. utrzymywała swój dyktat w radzieckiej strefie okupacyjnej, poprzez urzędy Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech (1945-1949r.), następnie Radzieckiej Komisji Kontroli w Niemczech (1949-1953r.), wreszcie Wysokiego Komisarza ZSRR w Niemczech (1953-1955 r.), dopiero 20 września 1955 roku przyznając NRD pełną suwerenność.

V. Scharakteryzowany wyżej proces przejmowania władzy przez partie komunistyczne miał w krajach Europy Wschodniej charakter powszechny i bez względu na szczegóły jego przebiegu skutkowało istotnymi zmianami ustrojowymi, znajdującymi wyraz w zmianie ustawy zasadniczej (przy czym wprowadzenie nowej, komunistycznej w swych założeniach, konstytucji w niektórych przypadkach przejściowo poprzedzano nowelami konstytucji wcześniejszych, rugującymi z ustroju rozwiązania wprost niespójne z założeniami państwa zmierzającego do socjalizmu), wprowadzaniu rozwiązań ustrojowych wzorowanych na radzieckich oraz likwidacji dotychczasowych instytucji o rzekomo burżuazyjnym i wymierzonym w idee równości społecznej (a faktycznie w przeważającej mierze wywodzącym się z założeń i tradycji państwa prawnego) charakterze. Sztandarową zmianą ustrojową stało się wówczas m.in. zniesienie zewnętrznej kontroli organów władzy przez niezależne od niej instytucje, w tym likwidacja, jak wywodzono za nauką radziecką²¹, z natury obcego działalności państwa socjalistycznego, a zatem zbędnego w nim, czy nawet potencjalnie szkodliwego, sądownictwa administracyjnego.

Na terenie Niemiec (przez co autor rozumie radziecką strefę okupacyjną Niemiec, a następnie Niemiecką Republikę Demokratyczną) po II wojnie światowej nie doszło do faktycznego uruchomienia sądów administracyjnych, mimo że ich szybką organizację zadeklarowano już w 1947 r., jeszcze w ramach ówczesnej radzieckiej strefy okupacyjnej. W październiku 1947 r. rozkazem nr 173 Naczelnego Dowództwa wojsk radzieckich w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec formalnie powołano dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne z Krajowym Sądem Administracyjnym na czele, zastrzegając do jego kognicji jedynie enumeratywnie wskazany zakres spraw²². Po-

²⁰ *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – SED.*

²¹ Której ówczesne poglądy relacjonuje M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola praworządności działania administracji w ZSSR*, PiP 1978, nr 10, s. 61–65.

²² J. Starościk, *Powołanie sądownictwa administracyjnego w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec*, GA 1947,

wołanie w Niemczech sądownictwa administracyjnego, nawiązującego do bogatych tradycji sądów administracyjnych działających w Prusach od 1875 r.²³ miało stanowić przejaw praworządności okupanta radzieckiego, przywracającego na zarządzanych przez siebie obszarach podstawowe instytucje państwa prawnego. Sądownictwo to nigdy nie zostało utworzone, ani w okresie okupacji Niemiec, ani po przejęciu samodzielnej władzy w NRD przez uzależnione politycznie od ZSSR władze. Zwrócić przy tym należy uwagę, że sytuacja taka miała miejsce mimo zawarcia w Konstytucji NRD²⁴ deklaracji powierzenia sądom administracyjnym sprawowania kontroli legalności aktów administracyjnych w celu ochrony praw obywateli²⁵.

W Bułgarii wywodzące się z okresu przedwojennego, bo utworzone w 1878 r.²⁶ sądy administracyjne o charakterze ogólnym, z istniejącym od 1911 r. Najwyższym Sądem Administracyjnym na czele, działały nieprzerwanie przez cały okres II wojny światowej i bezpośrednio po niej. Sądownictwo to rozstrzygało skargi na sprzeczne z prawem akty administracyjne, jego właściwość wyznaczała klauzula generalna, ograniczona co do spraw rozstrzyganych przez organy administracji w ramach swobodnego uznania, aktów naczelnych organów administracji oraz spraw enumeratywnie wyłączanych w szczególnych aktach prawnych, których katalog od roku 1944 ulegał systematycznemu powiększaniu. Bułgarskie sądownictwo administracyjne, jako instytucję przestarzałą i nieprzystającą do nowych rozwiązań ustrojowych, zlikwidowano najwcześniej ze wszystkich państw socjalistycznych, bo już w roku 1944, jednocześnie co do zasady wyłączono możliwość sądowej kontroli działalności administracji²⁷. Po roku 1944 dopuszczalna była jedynie incydentalna kontrola legalności aktów administracyjnych, dokonywana przez sądy powszechne, na podstawie ustaw szczególnych i w kilku (6) jedynie kategoriach spraw²⁸. Szerszą sądową kontrolę działalności administracji przywrócono w Bułgarii w 1970 roku²⁹.

W Rumunii, wywodzące się z okresu przedwojennego dwuinstancyjne ogólne sądy administracyjne rozstrzygały skargi na sprzeczne z prawem akty administracyjne, badając ich legalność, a ich właściwość wyznaczała, podobnie jak w Bułgarii, klauzula generalna. Sądy działały do roku 1948, kiedy to w związku z przyjętymi przez tamtejsze władze radzieckimi założeniami „likwidacji sporu administracyjnego” w ustroju socjalistycznym, rozszerzeniem funkcji rumuńskiej prokuratury jako organu ochrony praworządności oraz wprowadzeniem procedury odwołań instancyjnych w ramach postępowania administracyjnego, dokonano ich całkowitej likwidacji. Instytucji sądów administracyjnych nie przewidywały ani powojenne rumuńskie kon-

nr 10, s. 22.

²³ A zlikwidowanych w 20-leciu międzywojennym, pod dojściu do władzy kierowanej przez A. Hitlera NSDAP.

²⁴ Art. 138 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 1949 r.

²⁵ K. Nowak, *Ustrój państwowy NRD*, Katowice 1971, s. 204.

²⁶ Początkowo jako III Oddział (Administracyjny) Sądu Najwyższego Księstwa (później Królestwa) Bułgarii.

²⁷ J. Łętowski, *Sądowa kontrola administracji – Bułgaria*, „Prawo i Życie” 1966, nr 1 s. 34 i nast.

²⁸ J. Łętowski, dz.cyt., s. 36.

²⁹ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 80-82.

stytucje (wzorowana na konstytucji ZSRR ustawa zasadnicza z 1948 r. oraz późniejsza konstytucja z 13 kwietnia 1952 r.), ani ustawy o organizacji sądownictwa rumuńskiego. Po zniesieniu sądownictwa administracyjnego, jedynie w bardzo wąskim zakresie spraw o legalności działań administracji (w większości przypadków tylko pośrednio, przy okazji rozstrzygania innego rodzaju spraw) orzekać mogły sądy powszechne³⁰. Sądową kontrolę administracji, acz sprawowaną przez sądy powszechne, napowrót dopuszczono w Rumunii od 1967r.

Na Węgrzech ogólne sądownictwo administracyjne wykonywał wywodzący się jeszcze z okresu monarchii austro-węgierskiej³¹ Wyższy Sąd Administracyjny w Budapeszcie. Jego ustrój i organizacja podobne były do działającego w austriackiej części monarchii już od roku 1875 Trybunału Administracyjnego w Wiedniu. Właściwość Wyższego Sądu Administracyjnego określała klauzula generalna, z zastrzeżeniem katalogu spraw z niej wyłączonych, był on w sprawach mu powierzonych sądem administracyjnym jedynej instancji. Obok niego działał także sąd szczególny, jakim był Sąd do Spraw Własności. Oba w/w sądy administracyjne zlikwidowano w roku 1949, w związku z uchwaleniem nieprzewidującej w ogóle sądowej kontroli administracji nowej Konstytucji Republiki Węgierskiej z 18 sierpnia 1949 r. Funkcje dotychczasowych sądów administracyjnych przejściowo powierzono nowoutworzonym organom rozstrzygającym - „komisjom arbitrażowym”, odpowiednio: w miejsce Wyższego Sądu Administracyjnego - komisji arbitrażowej do spraw opłat i komisji arbitrażowej do spraw finansowych, a w miejsce Sądu do Spraw Własności - komisji arbitrażowej do spraw własności. Sąd, począwszy od roku 1949, sądowej kontroli podlegały jedynie akty administracyjne enumeratywnie wyliczone w ustawach szczególnych, a sprawowały ją wyłącznie sądy powszechne. Dwie pierwsze komisje (surogaty Wyższego Sądu Administracyjnego) rozwiązano już po roku działalności - w roku 1950, włączając rozstrzygane przez nie sprawy do właściwości organów administracji, a tym samym likwidując instytucjonalne pozostałości ogólnego sądownictwa administracyjnego. Komisję arbitrażową do spraw własności rozwiązano w roku 1954, analogicznie jak w przypadku wcześniejszym składając jej kompetencje w ręce organów administracji³². Sądową kontrolę administracji przywrócono na Węgrzech, w enumeratywnie wyliczonych kategoriach spraw, w roku 1957³³.

W Czechosłowacji, podobnie jak na Węgrzech, ogólne sądownictwo administracyjne po II wojnie światowej funkcjonowało w oparciu o instytucję wywodzącą się jeszcze z okresu monarchii austro-węgierskiej, a działającą w oparciu o ustawę nr 3/1918 Sb. o Najwyższym Sądzie Administracyjnym i sporach kompetencyjnych z 1918 r., tj. Najwyższy Sąd Administracyjny (*a de facto* dwa sądy o tej nazwie i funkcji). Sąd ten działał przed II wojną światową w Pradze, najpierw w ramach Republiki Czechosłowackiej (pierwszej w latach 1918-1938 i drugiej w latach 1938-1939),

³⁰ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] dz.cyt., red. J. Łętowski, s. 307-308.

³¹ Utworzony w roku 1896.

³² M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] dz.cyt., red. J. Łętowski, s. 309.

³³ W. Dąbrowski, *O kontroli administracji w WRL*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP], 1961, nr 4-5, s. 600-601.

następnie zarówno w Protektoracie Czech i Moraw³⁴ jak i Republice Słowackiej³⁵ (na skutek czego doszło do utworzenia drugiego Najwyższego Sądu Administracyjnego w Bratysławie), a po zakończeniu II wojny światowej ponownie w Republice Czecho-słowackiej (trzeciej)³⁶. Mimo braku, po ponownym zjednoczeniu kraju, podstaw dla istnienia odrębnych Sądów Administracyjnych w Pradze i Bratysławie, utrzymano je oba, nie precyzując przy tym podziału kompetencji czy stosunku między nimi (ew. hierarchii lub równorzędności). Istnienie w Czechosłowacji sądów administracyjnych deklarowała przyjęta już po uzyskaniu pełni władzy w kraju przez partię komunistyczną Konstytucja Czechosłowacji z 1948 r.³⁷, w tym samym roku rozpoczęto jednak działania zmierzające, w nieodległej perspektywie, do likwidacji sądownictwa administracyjnego. W 1949 r. oficjalnie przeniesiono siedzibę sądu administracyjnego Republiki Czechosłowackiej z Pragi do Bratysławy (gdzie wraz z nią przenieść miał się cały personel, tak administracyjny, jak i sędziowie), unifikując dwa faktycznie istniejące dotychczas Najwyższe Sądy Administracyjne, jednak ze względu na zaniedbania w organizacji, braki kadrowe i materialne, brak wsparcia i zainteresowania złą sytuacją sądu ze strony władz, sąd w części przenoszony z Pragi nigdy nie rozpoczął prac, a jego część „bratysławska” mimo braku wyraźnej podstawy zaprzestała działalności³⁸, a sam sąd, już czysto formalnie, zniesiony został w roku 1952³⁹. Jeszcze w latach 40. XX w. projektowano natomiast w Czechosłowacji zorganizowanie odrębnego systemu administracyjnego sądownictwa ubezpieczeń społecznych, którego zasady i rozwiązania organizacyjne regulowała czechosłowacka ustawa o ubezpieczeniu narodowym z dnia 15 kwietnia 1948 r.⁴⁰. Sądownictwo ubezpieczeniowe miało zostać zorganizowane w strukturze trójinstancyjnej, przy czym w dwóch niższych instancjach - rozpoznających sprawy merytorycznie i z udziałem ławników (sądy ubezpieczeniowe i wyższe sądy ubezpieczeniowe) - sądy działałyby samodzielnie, natomiast sąd ostatniej instancji - orzekający wyłącznie w składach sędziów zawodowych i jedynie w sporach związanych z naruszeniem prawa (Najwyższy Sąd Ubezpieczeniowy) - działać miał przy Sądzie Najwyższym Czechosłowackiej Republiki Ludowej w Brnie⁴¹. Opisany wyżej model administracyjnego sądownictwa ubezpieczeniowego nie został jednak wdrożony - w grudniu 1948 r. uchylono przepisy w/w ustawy dotyczące sądów, przekazując właściwość we wszystkich sprawach z zakresu ubezpieczeń spo-

³⁴ którego ustrój dostosowano do niemieckiego m.in. likwidując instytucje kontrolujące administrację, lecz utrzymując Najwyższy Sad Administracyjny.

³⁵ w której przedwojenne instytucje działały w dotychczasowym kształcie.

³⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] dz.cyt., red. J. Łętowski, s. 313.

³⁷ Art. 137 Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Ludowej z 1948 r.

³⁸ V. Mikule, *Správní soudnictví - ano či ne?*, „Právník” 1968, nr 1, s. 773-774.

³⁹ Ustawą Konstytucyjną nr 64/1952 Sb. o sądach i Prokuraturze Generalnej oraz ustawą nr 65/1952 Sb.

⁴⁰ Akt prawny przygotowany jeszcze przed przejęciem w Czechosłowacji władzy przez partię komunistyczną, co wyjaśniać może zawarcie w nim negowanych później przez te władze rozwiązań z zakresu sądowej kontroli administracji.

⁴¹ J. Pasternak, *Tryb rozstrzygania sporów ubezpieczeniowych w Czechosłowackiej Republice Ludowej*, „Prze-gład Ubezpieczeń Społecznych” 1950, nr 10, s. 31.

lecznych sądom powszechnym⁴² - które od 1952 do 1969 r.⁴³ właśnie w zakresie sporów dotyczących ubezpieczeń społecznych jako jedyne w Czechosłowacji sprawowały sądową kontrolę administracji.

Ze względu na specyficzną w chwili odzyskiwania niepodległości sytuację Polski, gdzie przed wybuchem II wojny światowej działały sądy administracyjne o charakterze zarówno ogólnym⁴⁴ jaki szczególnym⁴⁵, lecz na skutek likwidacji państwowości polskiej na całym dawnym terytorium RP i związanej z nią utraty ciągłości działania przez przedwojenne instytucje wymiaru sprawiedliwości, w chwili wyzwolenia jej ziem przez armię radziecką żadne przedwojenne polskie sądy administracyjne nie funkcjonowały. Uwzględniając postanowienia Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego oraz postawę władz komunistycznych bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, deklarującej ciągłość Polski Ludowej z II Rzeczypospolitą, wykluczając z jej dziedzictwa ustrojowego instytucje prowadzone pod dyktando sanacji, w pierwszych latach po wyzwoleniu za przesądzone uznawano szybkie odtworzenie w Polsce sądownictwa administracyjnego⁴⁶, szczególnie, iż jego istnienie, w tym prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przewidywano w ustawodawstwie lat 1945–1947⁴⁷, a zgłaszającym gotowość powrotu do przedwojennej służby sędziom Najwyższego Trybunału Administracyjnego Ministerstwo Sprawiedliwości wypłacało wynagrodzenia⁴⁸. Jednakże władze nie podjęły wówczas żadnych działań organizacyjnych czy legislacyjnych, zmierzających do odtworzenia ogólnego sądownictwa administracyjnego⁴⁹, a trwająca od 1944 r. dyskusja środowisk prawniczych, w której uczestniczyli prominentni reprezentanci nauki jak E. Iserzon, T. Bigo, W. Kłownowiecki, J.S. Langrod, i in. oraz przedstawiciele ówczesnych władz, m. in. L. Chajm, S. Rozmaryn, M. Buszyński, wygasła z końcem lat 40-tych jako pozbawiona racji bytu⁵⁰ i stan ten utrzymywał się do przełomu politycznego roku 1956. Abstrahując od braku reaktywacji w omawianym okresie ogólnego sądownictwa administracyjnego⁵¹,

⁴² Co miało miejsce na mocy przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 1948 roku o demokratyzacji sądownictwa.

⁴³ Kiedy to przywrócono w Czechosłowacji wykraczającą poza sprawy ubezpieczeniowe, lecz nadal dokonywaną przez sądy powszechne, sądową kontrolę wybranych rodzajów decyzji administracyjnych.

⁴⁴ Na które składał się Najwyższy Trybunał Administracyjny, a nadto w b. dzielnicy pruskiej Wojewódzkie Sądy Administracyjne i Wydziały Powiatowe.

⁴⁵ M.in. Inwalidzki Sąd Administracyjny.

⁴⁶ Chociaż Manifest PKWN w żadnym ze swoich postanowień nie odwoływał się wprost do odbudowy bądź utworzenia jakiegos modelu sądownictwa administracyjnego.

⁴⁷ M.in. ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.), dekret z dnia 10 grudnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz. U. z 1947 r. Nr 2, poz. 2.), dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe (Dz. U. z 1947 r. Nr 32, poz. 140).

⁴⁸ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 426.

⁴⁹ Mimo zawarcia w Ustawie Konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 1947 r. zapowiedzi uregulowania w drodze odrębnej ustawy „organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej”, co powszechnie, acz z perspektywy kierunku późniejszych działań władz błędnie, utożsamiano z sądami administracyjnymi.

⁵⁰ Co potwierdziło wprowadzenie w roku 1950, modelu kontroli administracji opartego o instytucje dyspozycyjne wobec administracji rządowej i partii: prokuraturę oraz rady narodowe.

⁵¹ Co nastąpiło dopiero w roku 1980 poprzez utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

wyraźnie zasygnalizować należy utworzenie w Polsce w latach 40-tych XX w. sądów administracyjnych o charakterze szczególnym, jakimi były sądy ubezpieczeń społecznych⁵², powołane do życia ustawą z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁵³. Były to bowiem jedyne sądy administracyjne działające w Polsce Ludowej w omawianym okresie, a także jedyne takie sądy utworzone bezpośrednio po II wojnie światowej, a następnie systematycznie działające w europejskich krajach bloku socjalistycznego, w których do końca lat 40-tych ewentualnie istniejące sądy wyłączanie likwidowano. Sądownictwo ubezpieczeń społecznych było dwuinstancyjne, w instancji I orzekały Okręgowe Sądy Ubezpieczeń Społecznych, w instancji II Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Sprawowały one wymiar sprawiedliwości „w sporach z zakresu ubezpieczeń społecznych” (ich kognicje doprecyzowano klauzulą negatywną), co w latach 60. XX w. zawężono do „sporów o świadczenia pieniężne z zakresu zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin oraz w innych sprawach przekazanych im odrębnymi przepisami”. Postępowanie przed sądami miało charakter kontradyktoryjny, prowadzone było na podstawie szczególnej procedury, w ramach ich kompetencji mieściło się zarówno wydawanie orzeczeń o charakterze kasatoryjnym, jak i orzecznictwo reformacyjne. W orzekaniu w I instancji poza sędziami zawodowymi uczestniczyli przedstawiciele czynnika społecznego (ławnicy). W całym okresie działania sądy ubezpieczeń społecznych pozostawały jedyną niezawisłą instytucją, przed którą obywatele Polski Ludowej mieli swobodną możliwość kwestionowania legalności rozstrzygnięć kierowanych do nich przez organy administracji.

Jedynym krajem demokracji ludowej, który w relacjonowanym okresie, odrzucając przejęte za nauką i prawem radzieckim paradygmaty braku konfliktów między działającymi w interesie społeczeństwa organami władzy wykonawczej, a członkami tegoż społeczeństwa i nieprzystawalnością sądownictwa administracyjnego do ustroju socjalistycznego, wprowadził do swego wymiaru sprawiedliwości ogólne sądownictwo administracyjne była Jugosławia. Ustawą z 23 kwietnia 1952 roku o sporach administracyjnych powołano tam, wcześniej nieznanego ustrojowi tego państwa mechanizmu sądownictwa administracyjnego, acz zastrzeżone dla istniejących wówczas sądów najwyższej instancji, które uzyskały w ten sposób charakter mieszany. Przewidywała ona powołanie dwóch struktur sądownictwa administracyjnego, odrębnych dla kontroli aktów wydawanych na szczeblu republikańskim - zarówno przez organy administracji jak i inne podmioty uprawnione do wydania indywidualnych rozstrzygnięć w ramach wykonywanych funkcji administracyjnych oraz na szczeblu związkowym - tu tylko przez organy administracji⁵⁴. Sądownictwo sprawowały odpowiednio na szczeblu republik Sądy Najwyższe każdej z nich, zaś na szczeblu federacji Sąd Najwyższy Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii⁵⁵. W ramach kognicji sądowoadmi-

⁵² J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 250-251, W. Witkowski, dz.cyt., s. 441-442.

⁵³ Dz. U. z 1939 r. Nr 71, poz. 476. Zgodnie z w/w ustawą, sądy rozpocząć miały działanie z dniem 1 kwietnia 1940 r. (art. 423 ustawy), jednak ze względu na wybuch II wojny światowej rozpoczęły je w latach 1945-1946 i kontynuowały do końca roku 1974.

⁵⁴ J. Starościk, *Sądy administracyjne w Jugosławii*, „Prawo i Życie” 1957, nr 14, s. 43.

⁵⁵ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 107.

nistracyjnej właściwość obu wyznaczono za pomocą klauzuli generalnej, obejmującej m.in. poddane sądownictwu administracyjnemu także w Polsce Ludowej spory z zakresu ubezpieczeń społecznych. Spory tego ostatniego rodzaju stanowiły zresztą ponad 50% spraw rozpoznawanych przez jugosłowiańskie sądy administracyjne⁵⁶. Sądowej kontroli podlegała także bezczynność organów administrujących, przewidziano bowiem instytucję skargi na milczenie organu. Sądy posiadały kompetencje do wydawania orzeczeń o charakterze zarówno kasatoryjnym, jak i reformatoryjnym, zastępujących zaskarżone akty administracyjne. Powyższe cechy jugosłowiańskiego modelu sądownictwa administracyjnego, zestawione z czasem jego powołania, w niektórych państwach socjalistycznych zbieżnym z likwidowaniem pozostałości istniejących wcześniej sądów administracyjnych, nakazuje (mimo braku czysto administracyjnego charakteru sądów go sprawujących) uwzględnić w niniejszym tekście fakt jego powstania, szczególnie, iż utrzymany on będzie w nieznacznie modyfikowanym kształcie⁵⁷ do rozpadu Jugosławii.

VI. Przedstawione powyżej przykłady jednoznacznie obrazują widoczną we wszystkich państwach socjalistycznych w latach 40. XX w. – *de facto* niezwłocznie po przejęciu władzy przez partie komunistyczne - tendencję do likwidacji istniejących wówczas sądów administracyjnych (zarówno ogólnych, jak i szczególnych) oraz niepowoływania nowych instytucji tego rodzaju, która wpisywała się w szersze zjawisko eliminacji rozwiązań ustrojowych, mogących ograniczać swobodę działania przejmowanej przez komunistów władzy wykonawczej.

Za uzasadnienie takich działań starczyć miało przyjęcie, opartego o stosownie selekcionowane wypowiedzi przedstawicieli nauki radzieckiej, czysto politycznego, a zarazem fikcyjnego założenia, że w państwie socjalistycznym społeczeństwo jest zbiorowością bezkonfliktową, państwo i obywatel nie mogą reprezentować interesów sprzecznych, spór administracyjny w ogóle nie może mieć miejsca, a w państwach dążących do socjalizmu winien być ograniczony, czego instytucjonalnym zaprzeczeniem były sądy administracyjne, powołane właśnie do rozstrzygnięcia takich sporów. Podkreślić jednak należy, iż doktryna radziecka nie była w tej materii jednolita⁵⁸. Artykułowana w niej krytyka zewnętrznej kontroli administracji, w szczególności sprawowanej przez sądy administracyjne, motywowana była w różny sposób, miała też swych oponentów, a praktykowane podówczas opieranie jej o tezy Lenina nie mogło się obronić przed krytyką, albowiem całościowo analizowane pisma Lenina nie dają

⁵⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] dz.cyt., red. J. Łętowski, s. 330–331.

⁵⁷ Najistotniejszą zmianę wprowadzono ustawą o sporach administracyjnych z 23 kwietnia 1965 r. (tekst jednolity po nowelizacji: Службени лист СФР (Belgrad) 21/1965 (25)).

⁵⁸ Patrz m.in. А.И. Елистратов, *Об утверждении законности в советском строительстве*, „Советское право” 1922, nr 1. (który proponował utworzenie wówczas w RFSRR sądów administracyjnych z Najwyższym Sądem Administracyjnym na czele), М.Д. Загряцков, *Административная юстиция и право жалобы*, Moskwa 1925 (podkreślający konieczność istnienia kontroli administracji w formie odrębnego pionu sądownictwa administracyjnego, m.in. ze względu na specyfikę działania administracji, wykraczającą zarówno poza ramy właściwości, jak i efektywnego sprawowania funkcji kontrolnych, sądów cywilnych bądź karnych), a już w latach 40-tych XX w. Б.П. Левин, *Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении*, Swierdłowski 1944 (dopuszczający zarówno istnienie odrębnych organów pełniących funkcje sądownictwa administracyjnego, jak i sprawowanie go przez sądy powszechne).

podstaw do uznania go za krytyka sądowej kontroli administracji (ówczesne twierdzenia opierano na wybiórczym zestawianiu tez Lenina, korzystając z ówczesnego braku publikacji bądź dostępności wielu prac klasyka rewolucji).

Wg powszechnych, bo powtarzanych w latach 40-tych XX w. przez władze i przychylnych im przedstawicieli nauki we wszystkich krajach demokracji ludowej⁵⁹, argumentów za odejściem od sądowej kontroli administracji, organy administracji państwa socjalistycznego działać mogły wyłącznie w obiektywnym interesie obywateli, a niezadowolenie z działania administracji mogło być następstwem bądź opacznego rozumienia przez adresatów tego działania ich własnych interesów (poprzez stawianie ich w subiektywnym jedynie, a co za tym idzie, błędnym ujęciu), bądź faktycznych, acz jedynie incydentalnych nieprawidłowości w działaniu administracji. Powyższe nieprawidłowości powinny jednak być korygowane w drodze kontroli wewnętrznej, prokuratorskiej, społecznej, ewentualnie instancyjnej i inne materialne i polityczne gwarancje praworządności w działaniu administracji nie były potrzebne.

Instytucje sądów administracyjnych, w ślad za nauką radziecką⁶⁰, uznawano za z natury obce idei państwa socjalistycznego, a zatem zbędne czy nawet potencjalnie szkodliwe. Dlatego też we wszystkich państwach socjalistycznych zasadniczo jednolicie podkreślano zastrzeżenia co do samej instytucji sądownictwa administracyjnego, jako nieadekwatnej od nowego ustroju. Działalność sądownictwa, szczególnie w sytuacji niedostosowania ówczesnych systemów prawnych tych państw (opartych na regulacjach z poprzedniego okresu) do ich nowych założeń i celów politycznych, jako krajów budujących socjalizm, postrzegana była jako niebezpieczna, gdyż jedynym kryterium ocen sądów administracyjnych była legalność, a w materii tej działania administracji na wszystkich jej szczeblach pozostawiała często wiele do życzenia.

Wskazywano na, szczególnie istotny w okresie przemian ustrojowych, prymat osiągnięcia celów politycznych nad ewentualnymi naruszeniami prawa przez administrację, co wiązało się z powszechnymi w latach 40-tych we wszystkich krajach demokracji ludowej niedoborami wykwalifikowanych kadr w administracji, a w konsekwencji bardzo niską jakością ich pracy. Konieczność przedkładania w pracy, słabo merytorycznie przygotowanych, funkcjonariuszy i organów administracji względów celowościowych nad formalno-prawnymi, szczególnie, gdy obowiązujące prawo nie odpowiadało nowym stosunkom społeczno-gospodarczym, ostatecznie skutkowało ogólną negacją idei sądownictwa administracyjnego, jako mogącego opóźniać bądź blokować dobre zmiany wdrażane przez organy władzy wykonawczej.

Kolejnym argumentem przeciw utrzymaniu sądów administracyjnych była budowa podówcześnie nowych, swoistych dla ustroju socjalistycznego, mechanizmów i instytucji kontroli administracji, jak rozbudowana kontrola społeczna oraz nadzór ogólny prokuratury nad przestrzeganiem prawa przez wszystkie instytucje państwowe (tak organy administracji, jak i podmioty takiego charakteru nie mające). Tworzyć one miały rzekomo wystarczające gwarancje niedopuszczania do naruszeń praw obywa-

⁵⁹ Problematykę tą szczegółowo analizuje M. Wyrzykowski w rozdziale IV swej monografii *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978, s. 75-147.

⁶⁰ Której ówczesne poglądy relacjonuje M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola praworządności działania administracji w ZSSR*, PiP 1978, nr 10, s. 61-65.

teli, co eliminowało potrzebę istnienia innych podmiotów nadzorujących z zewnątrz działalność administracji, w rzeczywistości zaś były instytucjami dyspozycyjnymi wobec władz, których działania miały kontrolować.

W wąskim zakresie, w jakim akceptowano sądową kontrolę administracji, postulowano powierzenie jej sądom powszechnym. Zjawisko powyższe, zdaniem M. Wyrzykowskiego, było także następstwem przekonania, że „w systemie demokracji socjalistycznej kontrola decyzji administracyjnych powinna być zapewniana raczej przez sądownictwo zwykłe aniżeli przez organy specjalnie do tego celu powołane”⁶¹. Trudno przy tym oceniać pobudki przyjęcia takiego rozwiązania, bezsporne jest jednak to, że sądy powszechne, ze swej natury niewyspecjalizowane w rozstrzyganiu spraw administracyjnych i traktujące je jako zjawisko incydentalne, sprawować mogły kontrolę administracji na niższym merytorycznie poziomie niż sądy administracyjne.

⁶¹ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, [w] dz.cyt., red. J. Łętowska, s. 309.

Аннотация

Михал Новаковски

Административные суды европейских социалистических государств после Второй мировой войны (1944/45 – 1952)

Статья представляет эскиз истории административных судов существующих в этих государствах центральной и восточной Европы, которые в 1944/1945 – 1952 находились под властью СССР. Анализ выполнен с учетом контекста захвата власти коммунистическими партиями и бурных перемен политической системы и государственного строя. Автор описывает уничтожение административных судов в Болгарии, Румынии, Чехословакии и Венгрии а также неисполненные заявления ликвидации таких судов в советской оккупационной зоне Германии. На таком широком фоне автор представляет особый пример Польши и Югославии где некоторые виды административных судов сохранились. Наконец автор цитирует аргументы коммунистических режимов против судовой контроли над администрацией.