

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Renata KOŚCIELSKA

Niektóre aspekty dyskusji dotyczącej kształtu sądowej kontroli administracji w Polsce po II wojnie światowej

The Form of Judicial Supervision over the Administration in Poland
after World War II. Aspects of Discussion

Przedmiotem mojego zainteresowania są najbardziej kluczowe aspekty tej tematyki, dotyczące – właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego, jego organizacji, a także zakresu kontroli.

Już w pierwszych latach po wojnie zwrócono uwagę na konieczność reaktywowania sądowej kontroli administracji. Cechą charakterystyczną w podjętej dyskusji było generalne opowiedzenie się za wprowadzeniem tej instytucji w Polsce. Jakie więc argumenty przemawiające za nią zastały powołane? Po pierwsze – wskazano na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w administracji, która nie mogła w pełni realizować funkcji ochronnej dotyczącej przedmiotowego porządku prawnego¹; po drugie – orzeczenia sądowe wydawane przez sądy administracyjne cechuje duży stopień zobiektywizowania, tak ze względu na niezależność od organów administracji państwowej, jak też wysokie kwalifikacje zawodowe kadry sędziowskiej². Poza tym zwracano uwagę na walory orzecznictwa administracyjnego, które stanowi nadal źródło praktycznych wiadomości z zakresu wykładni a także stosowania prawa. Również odnośnie wymagań, jakie stawia się kontroli administracji, chodzi o jej bezstronność, fachowość i efektywność, to sądowa kontrola administracji spełnia je w zupełności³. W omawianym okresie pojawiły się także głosy przeciwko wprowadzaniu tej instytucji, jak też koncepcja powołania innych organów, zappełniających niejako lukę wywołaną brakiem sądownictwa administracyjnego.

¹ L. Kohutek: *Znaczenie kontroli administracji publicznej*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 9, s. 314; S. Kowalewski: *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 4, s. 37.

² E. Iserzon: *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, nr 1-3, s. 6; T. Bigo: *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracji” 1946, nr 4-5, s. 17-18.

³ Szerzej na ten temat M. Wyrzykowski: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Wydaw. Uniw. Warsz. 1978, s. 24-28.

Na pierwszy plan wysunęła się szczególnie ważna a zarazem dyskusyjna kwestia zakresu właściwości, a więc czy przyjąć system oparty na klauzuli generalnej, czy też zdecydować się na system enumeratywny. Panowało przekonanie, iż zaaprobowanie – w czystej postaci – pierwszego systemu nie będzie w pełni możliwe. Jakie więc były powody dokonania pewnych modyfikacji dotyczących klauzuli generalnej? Ilustruje ten problem stanowisko M. Buszyńskiego⁴, który twierdził, że przyjęcie takiego rozwiązania – w okresie powojennej odbudowy aparatu państwowego, jak i życia społeczno-gospodarczego – mogłoby nasunąć wiele zastrzeżeń. Dlatego też niezbędne jest istnienie określonych wyłączeń. Jurysdykcja sądu administracyjnego, na przykład, nie objęłaby spraw związanych z reformą rolną, nacjonalizacją przemysłu, akcją repatriacyjną i osiedleńczą.

Inaczej problem tych modyfikacji widział T. Bigo⁵. Uważał on za niewłaściwe objęcie zakresem sądowej kontroli aktów administracyjnych opartych na swobodnym uznaniu, stąd postulował, aby były one wyłączone spod kognicji tego sądu.

Alternatywą dla tego rozwiązania było przyjęcie systemu enumeratywnego, ale miał on tę niedogodność, że pozbawiał obywatela – w pewnych sprawach – możliwości obrony swoich praw przed sądem administracyjnym. Jednakże dostrzegano różne sposoby eliminowania tej ułomności: po pierwsze – przez rozszerzenie zakresu sądownictwa administracyjnego i objęcie nim stopniowo dalszych rodzajów spraw⁶; po drugie – istniała możliwość przekazywania np. przez Radę Państwa sądowi administracyjnemu do rozstrzygania spraw, których enumeracja nie obejmowała, jeśli byłoby to podyktowane ważnym interesem strony, a względy publiczne nie stanowiłyby przeszkody⁷.

W następnych latach dyskusja na ten temat została zdeterminowana obawą przed zbyt dużym obciążeniem sądów administracyjnych dużą ilością skarg⁸. Wtedy też większość dyskutantów opowiedziała się za klauzulą generalną, lecz byli oni zgodni co do potrzeby dokonania pewnych wyłączeń. Nie brakowało również zwolenników szerokiego określenia zakresu kontroli⁹, ale koncepcja ta przewidywała również ustanowienie czasowych wyłączeń, np. dotyczyłoby to spraw, gdzie nasilenie naruszenia prawa jest bardzo duże. Generalnie jednak propozycje szły w kierunku, czy to wyłączeń stałych, np. sprawy dyplomatyczne, wojskowe, czy też okolicznościowych – te obowiązywałyby jedynie w początkowym okresie działania sądów administracyjnych, aby odciążyć je przed szerokim zalewem skarg. Równocześnie zwracano uwagę na fakt, by poza kontrolą nie znalazły się

⁴ M. Buszyński: *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 9, s. 428-429.

⁵ T. Bigo: *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, nr 4-5, s. 6.

⁶ W. Klonowiecki: *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 4-6, s. 200.

⁷ M. Buszyński: *op. cit.*, s. 420-421.

⁸ E. Modliński: *O sądownictwo administracyjne ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 7-8, s. 132.

⁹ J. Litwin: *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1956, nr 10, s. 15.

sprawy najbardziej bolesne, do których zaliczano mieszkaniowe i budowlane¹⁰. Jak jednak do tego problemu ustosunkowały się rozwiązania legislacyjne dotyczące sądownictwa administracyjnego? Już projekt ustawy o powołaniu sądów orzekających o zgodności decyzji administracyjnych z prawem z 1958 r. oparł zakres kontroli na klauzuli generalnej z enumeratywnym wyliczeniem spraw, które tej kontroli nie podlegały. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z 1980 r. posłużyła się klauzulą pozytywną. Budowa jej ma nietypowy charakter i stąd nastęrczała wielu problemów. Zasada wynikająca z art. 196 § 1 k.p.a. ujęta została tak, jak gdyby chodziło o zaskarżalność wszystkich decyzji. Dopiero § 2 wymienia 20 dziedzin, z których zakresu decyzje mogą podlegać zaskarżeniu. Katalog ten uzupełnia § 3, mówiący o tym, iż ustawy szczególne mogą również przewidywać możliwość wniesienia skargi do NSA. Takie ujęcie stało się powodem wielu trudności interpretacyjnych, dlatego też słusznie dążono do tego, aby zakres kontroli NSA oprzeć na klauzuli generalnej. W tym też kierunku szły postulaty zawarte w *Raporcie o stanie prawa z 1985 r.*, jaki opracowała Rada Legislacyjna. Ostatnia nowelizacja k.p.a. z 1990 r. objęła swym zasięgiem i tę kwestię, zastąpiła klauzulę enumeratywną przez klauzulę generalną z pewnymi wyłączeniami (art. 196 § 4 k.p.a.). Do zakresu kontroli NSA włączono również zaskarżalność postanowień, ale tylko tych, które zawiera art. 196 § 3 k.p.a.

Koncepcja przyjęta przez ustawodawcę polskiego jest najbardziej typowa dla instytucji sądownictwa administracyjnego i dobrze się stało, że model polskiej kontroli decyzji administracyjnych przestał być w swym rozwiązaniu ewenementem¹¹.

Następną kwestią dyskusyjną była sprawa struktury tegoż sądownictwa. W początkowym aspekcie nie budzącym kontrowersji był postulat utworzenia w Polsce wielostopniowego sądownictwa zajmującego się kontrolą administracji. Takiego stanu rzeczy upatrywać należy w fakcie, że przy ocenie tej instytucji w Polsce międzywojennej – jako jeden z jej mankamentów wyliczano powołanie jedynie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, bez utworzenia organów niższego stopnia, przez co złamano przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r., która takie rozwiązanie przewidywała w art. 73. Przemawiało również za tym brzmienie art. 26 Małej Konstytucji z 1947 r., gdzie mówiło się o powołaniu organów właściwych do orzekania o legalności. W koncepcji tej funkcję niższego szczebla miały spełniać wojewódzkie sądy administracyjne. Dzięki temu starano się uzyskać przyspieszenie biegu załatwiania spraw, większą sprawność orzekania oraz odciążenie sądu wyższej instancji. Z funkcjonowaniem wielostopniowego sądownictwa administracyjnego związana była koncepcja działalności rzecznika interesu publicznego¹². Przewidywano ustanowienie go przy wojewódzkich sądach administracyjnych, a także przy naczelnym organach administracji. Miał on stać na straży prawa i interesu publicznego oraz dążyć do ustalenia w orzecznictwie

¹⁰ E. Modliński: *op. cit.*, s. 135

¹¹ Podobnie M. Wyrzykowski: *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 200-201.

¹² *Rezolucja Kongresu Stronnictwa Demokratycznego*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 4-5.

jednolitej wykładni przepisów prawnych. Ponadto mógł wnieść specjalną skargę w obronie prawa, gdy stwierdził naruszenie przepisu ustawowego. Wyrok w tej sprawie wydawałaby najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego i ograniczałby się do ustalenia właściwej wykładni naruszonego przepisu prawa.

W dalszej kolejności z tą problematyką wiązało się rozstrzygnięcie dylematu, czy tworzyć wyodrębniony pion sądownictwa administracyjnego, czy też włączyć je do systemu sądów powszechnych. W początkowej fazie dyskusji zdecydowanie opowiedziano się za wyodrębnieniem organizacyjnym instytucji sądowej kontroli administracji¹³. Czym argumentowano przyjęcie takiego rozwiązania? Po pierwsze – podnoszono, że spory administracyjne należą do skomplikowanej dziedziny, jaką jest prawo administracyjne; po drugie – w przypadku utworzenia Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego nie widziano możliwości podporządkowania tego rodzaju sądownictwa Ministrowi Sprawiedliwości, gdyż orzekałoby ono w sprawach skarg dotyczących rozstrzygnięć organów podlegających Prezesowi Rady Ministrów oraz innym ministrom. Tak więc byłyby to sprawy wyłączone z zakresu sądownictwa powszechnego¹⁴.

Gdyby zaś przystąpić do realizacji koncepcji wyodrębnienia instytucji sądowej kontroli administracji – Rada Państwa miałaby prawo wykonywania nadzoru nad nią. Wynikało to z tego, że właśnie Rada Państwa czuwała nad legalnością działania administracji. L. Bar i J. Stembrowicz słusznie zauważyli¹⁵, że z ustanowienia wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego duże korzyści miałyby także nauka prawa administracyjnego, która mogłaby korzystać z orzecznictwa tychże sądów, a w dalszej kolejności z pewnością zdobyłaby się na uogólnienie zasad. Zwolennicy koncepcji wyodrębnienia organizacyjnego widzieli także możliwość sprawowania kontroli administracji przez sądy administracyjne w ramach sądownictwa powszechnego i byłoby to, ich zdaniem, nawet wskazane w początkowym okresie funkcjonowania tej instytucji, gdyż dawałoby gwarancję wprowadzenia w życie sądownictwa administracyjnego¹⁶.

Zwolennicy drugiej koncepcji, której założeniem było włączenie kontroli administracji do sądownictwa powszechnego¹⁷ argumentowali to faktem, że po pierwsze – nasze sądy powszechne, z Sądem Najwyższym na czele, uzyskały tak dużą powagę, jak i zaufanie społeczeństwa, co oczywiście ma duże znaczenie dla działania sądowej kontroli administracji. Utworzenie zaś nowego sądu specjalnie przeznaczonego dla sprawowania tej funkcji byłoby niekorzystne, gdyż nowe sądownictwo musiałyby przez wiele lat zdobywać zaufanie i autorytet. Po drugie,

¹³ M. Buszyński: *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Praniczy” 1945, nr 3-4, s. 170; E. Iserzon: *op. cit.*, s. 7; T. Bigo: *op. cit.*, s. 7; E. Modliński: *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 7, s. 14.

¹⁴ M. Buszyński: *Ustawy zapowiedziane ...*, s. 430.

¹⁵ L. Bar, J. Stembrowicz: *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1, s. 118.

¹⁶ L. Bar: *Z dyskusji na temat sądowej kontroli administracji państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 12, s. 472.

¹⁷ Z. Andrełowicz: *Za kontrolą sądową*, „Prawo i Życie” 1956, nr 10; M. Mazur: *Gdy wszystko oznacza nic*, „Prawo i Życie” 1956, nr 10; J. Litwin: *op. cit.*, s. 12; L. Bar: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3.

zastosowanie tej koncepcji prowadzić będzie do skupienia w Sądzie Najwyższym wykładni dotyczącej niemalże całego prawa. W związku z tym przewidywano powierzenie wojewódzkim sądom kontroli decyzji pochodzących od organów administracji terenowej, a Sądowi Najwyższemu rozstrzygnięć organów naczelnych. Takie też rozwiązanie przyjął projekt ustawy z 1958 r. – sądy orzekające o legalności decyzji organów administracji włączono do systemu sądownictwa powszechnego – utworzono wydziały administracyjne sądów wojewódzkich i Izbę Administracyjną Sądu Najwyższego. Specyfiką zaś rozwiązania przyjętego w ustawie o NSA jest fakt, że przy jednoczesnym wyodrębnieniu organizacyjnym tego sądownictwa utrzymana została kompetencja innych sądów, ale jedynie w stosunku do określonego rodzaju decyzji. Chodzi tu przede wszystkim o decyzje z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdzie jurysdykcję sprawują sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, należące do struktury sądów wojewódzkich.

Podobnie jak poprzednio omówione kwestie, również zakres uprawnień sądu administracyjnego był przedmiotem sporu. Za reformacyjnym charakterem wypowiedzieli się teoretycy prawa administracyjnego (M. Buszyński, W. Klonowiecki, T. Bigo)¹⁸. Jednakże widzieli oni możliwość rozszerzenia uprawnień tego sądu, obejmowałyby one: prawo wstrzymania wykonalności zaskarżonego rozstrzygnięcia, stwierdzenie naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Jednak ich zdaniem kompetencje rewizyjne nie powinny przekraczać zakresu kontroli legalności zaskarżonych decyzji.

Inne rozwiązania dotyczące tej problematyki szły w kierunku zróżnicowania uprawnień sądu w zależności od szczebla instancji¹⁹. Zgodnie z tą koncepcją wojewódzkie sądy administracyjne orzekałyby – po pierwsze, jako instancja odwoławcza w sposób ostateczny; po drugie, jako instancja kasacyjna rozpatrująca skargi na decyzje ostateczne wydane przez organy administracji rządowej i samorządowej. Co do uprawnień wyższego szczebla tego sądownictwa miały mieć one charakter kasacyjny – bez względu na to, czy należałyby do systemu sądownictwa powszechnego (Izba Administracyjna SN), czy byłaby to instytucja wyodrębniona organizacyjnie. Wynika stąd, że najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego miała orzekać wyłącznie o legalności aktów administracyjnych i dotyczyłoby to skarg na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte przez naczelne organy administracji. Najdogłębniej stanowisko swoje dotyczące kasacyjnego charakteru orzeczeń sądu sprecyzował E. Modliński²⁰. Uważał on przyjęcie kasacji za słuszne, gdyż dzięki temu odpadną obawy, żeby sądy nie występowały w roli zastępcy w stosunku do organu administracji w ich merytorycznej działalności. Wyłom w tej koncepcji stanowić miała możliwość zaskarżenia milczenia władzy do sądu administracyjnego.

Przeciwnicy tego rozwiązania sięgali w dalszym sporze po coraz to nowe argumenty – widzieli w systemie kasacyjnym powód przewlekłości w ostatecznym

¹⁸ M. Buszyński: *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 1, s. 29-30; W. Klonowiecki: *op. cit.*, s. 139; T. Bigo: *op. cit.*, s. 34.

¹⁹ M. Buszyński: *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1948, nr 1-2, s. 28; K. Mamrot: *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1, s. 37-38.

²⁰ E. Modliński: *op. cit.*, s. 37-38.

załatwieniu sprawy i za trafniejsze uważali przyjęcie zasady, że sąd administracyjny może także zatwierdzić zmianę lub uchylenie decyzji administracyjnej.

Projekt ustawy z 1958 r. przyjął jako zasadnicze uprawnienia sądu o charakterze kasacyjnym, jednak decyzja mogła być uchylona w całości lub w części, gdy uznał on, że rozstrzygnięcie organu administracji jest niezgodne z prawem. Zakres ten poszerzony został również przez ustawę o NSA w art. 207 k.p.a.

Na koniec warto przypomnieć najpoważniejsze z przytoczonych argumentów przeciwko wprowadzeniu sądowej kontroli administracji; z drugiej strony zaś koncepcje przewidujące zastąpienie sądownictwa administracyjnego innym rodzajem kontroli.

Najostrzej przeciwko tej instytucji wystąpił W. Morawski²¹. Zaatakował on sądownictwo administracyjne ze stanowiska polityczno-ustrojowego twierdząc, że zjawilo się ono w państwie burżuazyjnym jako konsekwencja przeciwstawienia jednostki państwu. A w Polsce na skutek przyjętych zmian stało się bezprzedmiotowe przeciwstawienie państwa społeczeństwu, „tym samym odpadł cel istnienia instytucji sądowej kontroli administracji” i, według niego, „nie sądownictwu administracyjnemu, a radom narodowym przekazano kontrolę administracji”. Czy takie rozwiązanie było możliwe w myśl obowiązującej regulacji prawnej?

Zgodnie z ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych – „do ich kompetencji należało m. in. wykonywanie kontroli działalności organów wykonawczych (rządowych i samorządowych) oraz instytucji i osób spełniających funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działania KRN”. Następnie Manifest PKWN stanowił, że KRN i PKWN działają na podstawie konstytucji z 17 III 1921 r., a główne jej założenia obowiązywać mają do czasu wyboru Sejmu Ustawodawczego, który uchwali nową konstytucję. Mała Konstytucja z 1947 r. zapowiadała wprost wprowadzenie sądownictwa administracyjnego. Reasumując należy zauważyć, że ustawa z 11 września 1944 r. określa jedynie zadania organu przedstawicielskiego, gdyż organy te musiały być wyposażone w odpowiednie środki umożliwiające im kierowanie. Stąd też regulacje zawarte w tej ustawie z pewnością należy odnieść do stosunku organ przedstawicielski – organ wykonawczy.

Z drugiej strony z chwilą podjęcia działalności przez rady narodowe rozpoczęto wysuwać szereg koncepcji przewidujących czy to powiązanie sądownictwa administracyjnego z radami narodowymi²² lub powołanie niższego szczebla tej instytucji, ale w łonie rad narodowych²³.

Powiązanie sądowej kontroli administracji z radami narodowymi można było osiągnąć, gdy niższą instancję tych sądów usytuowano by przy prezydiach powiatowych i wojewódzkich radach narodowych. Orzekanie odbywałoby się pod przewodnictwem sędziego i z udziałem członków rady narodowej delegowanych przez nią. Zauważano również, że połączenie tego rodzaju nie może przekreślać tak wyodrębnienia organizacyjnego, jak i niezawisłości sądów administracyjnych.

²¹ W. Morawski: *Zagadnienie kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 1.

²² B. Walawski: *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23-24, s. 9; M. Buszyński: *op. cit.*, s. 33; T. Bigo: *op. cit.*, s. 7.

²³ K. Mamrot: *op. cit.*, s. 34.

Druza z koncepcji mówiąca o utworzeniu niższego szczebla sądowej kontroli administracyjnej w łonie rad, przewidywała usytuowanie tej instytucji przy prezydium rady. Było to o tyle korzystne, że rady narodowe, sprawując merytoryczną kontrolę aktów administracyjnych, miałyby możliwość orzekania o celowości tychże aktów z linią działania KRN.

Znamiennym rysem w dyskusji zwolenników i przeciwników sądowej kontroli administracji był spór pomiędzy J. Paliwodą i E. Iserzonem²⁴. Toczył się on jednocześnie na fali krytyki obejmującej system kontroli w administracji. Szczególnie chodziło tu o kontrolę instancyjną i wykonywaną przez prokuraturę w ramach nadzoru ogólnego.

J. Paliwoda uważał, że nadzór ten spełnia także zadania, które wykonywane miały być przez sądy administracyjne. A przecież, jak podkreślał jego przeciwnik E. Iserzon, takich zadań nie spełniał i z pewnością spełniać nie mógł. Wykonywanie bowiem przez prokuratora nadzoru ogólnego nie zawiera żadnych elementów władczego orzekania. Prokurator jedynie miał za zadanie czuwać nad należytą realizacją prawa, przygotowywać materiał dla sądu lub organów administracyjnych itp. Tak więc charakterowi zadań wykonywanych przez niego obca była jurysdykcja, jego obowiązkiem było jedynie przygotowanie materiału dla niej. Patrząc na to z drugiej strony – bez sądowej kontroli administracji nie można mówić o prawidłowym rozwoju prawa administracyjnego i nauki tego prawa, ponieważ najbardziej twórczym jego czynnikiem są organy sądowe.

SUMMARY

In inter-war Poland the judicial of the administration was entrusted with the Supreme Administrative Tribunal, which executed its functions until the outbreak of World War II. After the war, administrative courts were re-established as late as in 1980. This was preceded by a long and many-sided discussion concerning the form of the institution. The discussion was largely determined by the evaluation of the activities and functioning of administrative courts in the inter-war period. A question arose in the discussion whether, given the new socio-political and economic system in Poland after World War II, this institution should be re-established. If so, the questions was whether it should continue the pre-war Supreme Administrative Tribunal or whether it should assume a different form. Hence one of the most disputed issues was the scope of the judicial control of the administration. The conception of general clause was most favoured, although there were proponents of an enumerative scope. The solution adopted by the Polish legislation in 1980 used the enumerative clause (Articles 196 para 2, 3, Code of Administrative Procedure). This solution was sharply criticized and the 1990 amendment on the Chief Administrative Court introduced the expected general clause. Another issue under discussion is the organization of administrative courts. There were different conceptions: some postulated that the judicial control of the administration should be part of the common courts of law while others insisted that separate administrative courts be instituted. The Law on the Chief Administrative Court and the change in the Code of Administrative Procedure of 1980 established a separate institution of administrative courts. Another problem under consideration was the scope of jurisdiction of administrative courts. The dispute was whether the supervision of administration was to be that of cassation or of reformation. The former gained overwhelming support and it is that solution that has been adopted by the Polish legislation.

²⁴ J. Paliwoda: *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo” 1960, nr 1; E. Iserzon: *Fundamentum regnum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2.

