

PAWEŁ WIĄZEK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: pwiazek@prawo.uni.wroc.pl

Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami

Sądownictwo administracyjne jest obecnie najczęściej definiowane, jako wyodrębniony system sądów powołanych do orzekania o zgodności z prawem decyzji podejmowanych przez organy administracji, a także rozstrzygania spraw między osobami prawnymi oraz obywatelami a organami administracyjnymi. Współcześnie nauki prawne, jako jego główny cel akcentują przede wszystkim ochronę interesów obywatela zagrożonego przez działanie lub zaniechanie działania organu administracji rządowej lub samorządowej.

Instytucja sądownictwa administracyjnego stanowi dziś powszechny i trwały element prawno-ustrojowych systemów państw demokratycznych. Podobnie, jak u progu swego historycznego rozwoju u schyłku XVIII w., tak i współcześnie wykazuje ono daleko idące zróżnicowanie, warunkowane różnorodnymi czynnikami i okolicznościami. Mimo modelowej różnorodności ten tryb rozstrzygania spraw spornych łączyła i łączy pewna fundamentalna, wspólna wszystkim systemom potrzeba — dążenie do ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego.

Potrzeba, o której mowa, jest spowodowana wszechobecnością administracji w życiu społecznym i ich dominacją nad obywatelem w dziele zarządzania państwem. W procesie stosowania prawa organ administracji, łącząc cechy strony z rolą arbitra rozstrzygającego (w imieniu państwa) o prawach i obowiązkach jednostki, zajmuje zawsze pozycję dominującą. Ta nierównorzędność ustaje dopiero w postępowaniu przed niezależnym sądem, który rozstrzyga spór między jednostką a administracją. Istotą sądowej kontroli administracji jest więc ochrona wolności i praw obywatela w jego relacjach z organami państwa, przy czym nie sposób w tym aspekcie pominąć milczeniem tak istotnego faktu jak ten, że z powołaniem sądownictwa administracyjnego łączono także nadzieję na pożą-

dany, kreatywny wpływ jego orzecznictwa na kształtowanie prawa administracyjnego¹.

W doktrynie jest reprezentowane stosunkowo szerokie spektrum poglądów dotyczących początków sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich. Wydaje się, że za skrajne należy uznać te, według których Polska przedrozbiorowa w ogóle nie posiadała i nie mogła posiadać sądownictwa administracyjnego odpowiadającego jego dzisiejszej postaci, nie znała bowiem podziału władz i rozgraniczenia organów administracji od organów wymiaru sprawiedliwości².

Mniej ortodoksyjni i, jak się wydaje, liczniejsi badacze upatrują jednak tych początków w dawnych instytucjach prawno-ustrojowych, które sytuują w dobie Rzeczypospolitej szlacheckiej; bądź to (uwzględniając wcześniejsze tradycje i tendencje rozwojowe) w drugiej dekadzie pierwszej połowy XVIII w., łącząc je z prawie pięćdziesięcioletnią tradycją działalności stałego już Trybunału Radomskiego³ (oraz Trybunału Litewskiego⁴), przypadającą na okres obejmujący lata 1717–1764⁵, bądź też wyraźniej przesuwając tę początkową cezurę granicz-

¹ Zob. J. Trzcziński, *Przemówienie prof. Janusza Trzczińskiego — Prezesa NSA, otwierające Sesję Jubileuszową w dniu 6 grudnia 2005 r. na Zamku Królewskim w Warszawie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 7.

² J. Węsierski, *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, z. 1, nr 3, s. 27. Polemizując niejako z tezą Węsierskiego, w swym z resztą sposób, Borkowski nie kwestionuje twierdzenia adwersarza o braku systemowego podziału władz w ustroju przedrozbiorowej Rzeczypospolitej; co więcej, podkreśla dodatkowo, że historycy słusznie przestrzegają przed odnoszeniem wprost dzisiejszych pojęć i ocen do dawnych instytucji. Uznaje on jedynie, że kontrola sporów administracyjnych na zasadach sądowych była realizowana w dawne Polsce niezależnie od braku podziału władz w duchu dzieła Monteskiusza z 1748 r.; J. Borkowski, *Wykład prof. dr hab. Janusza Borkowskiego — Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 13.

³ W konstytucji sejmowej z 1613 r. nie użyto nazwy „Trybunał Radomski”, mowa jest w niej jedynie o deputatach, którzy mają zebrać się w Radomiu i tam sądzić. Dopiero w 1618 r. użyto po raz pierwszy określenia „Trybunał Radomski”. Potem, nawet gdy nie odbywał się on w Radomiu, zawsze go tak nazywano; A. Filipeczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648. Projekty — konstytucje sejmowe — realizacja*, Warszawa 2007, s. 40.

⁴ Analogicznie, jak w przypadku Trybunału Radomskiego, nie używano początkowo na jego określenie nazwy „Trybunał Skarbowy Litewski”; była to po prostu komisja do ściągania i sądzenia zaległości podatkowych. W latach 1613–1631 kilkakrotnie powoływano Trybunał Skarbowy Litewski, choć w konstytucji sejmowej z 1626 r. użyto określenia: „Trybunał Wileński”. Od 1647 r. posługiwano się już konsekwentnie określeniem „Trybunał Skarbowy Wielkiego Księstwa Litewskiego”. Trybunał ten w 1717 r. dopiero uniezależnił się od sejmu i stał się stałym sądem skarbowym, a w 1726 r. połączono go z Trybunałem Głównym; *ibidem*, s. 241–234.

⁵ Organ ten wyposażono w znaczne uprawnienia sądowe. Sprawował on sądownictwo w stosunku do dłużników skarbu państwa, udzielając swymi wyrokami skwitowania z pobierania i dysponowania pieniędzmi publicznymi, osądzając sprawy opornych dłużników skarbowych i ich spadkobierców. W okresie kilkudziesięcioletniej działalności rozszerzano zakres spraw poddawanych jego kognicji, co nadawało mu coraz wyraźniejszy charakter sądu administracyjnego. Z czasem zaczął on również rozpoznawać sprawy zwolnień od podatków z tytułu klęsk żywiołowych i zniszczeń wojennych. W zakresie jego właściwości znalazły się także niektóre sprawy wojskowe, o wyraźnych

ną o całe stulecie, a mianowicie do początków XVII w. Według tego stanowiska początków dziejów sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich należy upatrywać już w czasach demokracji szlacheckiej, a ściślej w roku 1613, kiedy to zaczęto powoływać niestałe komisje do kontrolowania skarbu państwa, zwane od ich siedziby Komisją Radomską (przekształconą dopiero po upływie stulecia, w wyniku decyzji tzw. Sejmu Niemego, w stały Trybunał Radomski)⁶.

Wśród historyków państwa i prawa nie brak także poglądów wskazujących na jeszcze wcześniejszą genezę tych instytucji, sięgającą bowiem ostatniej dekady XVI w.⁷

Od 1764 r. do 1795 r. powrócono do powoływania przez sejm niestałych komisji skarbowych o tym samym zakresie właściwości, przy czym warto zwrócić uwagę, że ponad 90% wydatków skarbowych było w tym czasie przeznaczonych na wojsko⁸.

Wspomniane instytucje trybunalskie można uznać za pierwsze w tradycji polskiej państwowości sądy administracyjne ze względu na właściwość rozpoznawania sporów administracyjnych w procedurze sądowej. Zalegającym z podatkami dłużnikom otwierano drogę sądową dochodzenia swoich interesów prawnych podobnie, jak żołnierzom, wobec których zwierzchnicy dopuścili się naruszeń prawa, ale pozywano również urzędy grodzkie za zatrzymywanie pieniędzy z zebranych podatków, za beczynność w ściąganiu zaległości, za zaniechanie ich egzekucji, czy wreszcie za praktyki korupcyjne. Powstanie i działalność tych instytucji były rezultatem poszukiwań w ówczesnym systemie prawno-ustrojowym sądowej drogi do udzielenia w trybie procesowym ochrony zarówno indywidualnym prawom publicznym, jak i publicznym interesom skarbowym. I choć, na co zwracano już w literaturze uwagę, co najmniej trudno byłoby dowodzić bezpośredniego wpływu działań tych instytucji na sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich w XIX czy XX w., to jednak zdecydowanie warto i należy zwrócić uwagę na rozwijające się w tamtym czasie świadomość i próby zaspokojenia potrzeby zapewnienia forum sądowego sporom administracyjnym⁹.

cechach sporu administracyjnego, jak na przykład skargi właścicieli dóbr na szkody wyrządzone przez wojsko czy skargi z tytułu zaległości w wypłacie żołdu; por. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 13–14.

⁶ Tak na przykład w: *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 29.

⁷ Uznają oni, że faktyczne dzieje obu Trybunałów zaczynają się w 1591 r., kiedy po raz pierwszy powołano komisje skarbowe (odrębnie dla Korony — w Lublinie oraz dla Wielkiego Księstwa Litewskiego — w Wilnie). Miały one dokonać rozliczenia pisarzy polnych, spadkobierców nieżyjących podskarbach oraz szafarzy ze wszystkich podatków od czasów koronacji Stefana Batorego; A. Filipczak-Kocur, *op. cit.*, s. 240; zob. także: A.B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000, s. 192–194; por. również: L. Babiński, *Trybunał Skarbowy Radomski*, Warszawa 1923; J. Rafacz, *Trybunał Skarbowy Koronny*, „Kwartalnik Historyczny” 1924, t. XXXVIII, s. 413–455; Z. Naworski, *Szlachecki wymiar sprawiedliwości w Prusach Królewskich (1454–1772). Organizacja i funkcjonowanie*, Toruń 2004, s. 188.

⁸ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 14.

⁹ *Ibidem*, s. 14–15.

W wyniku trzech kolejnych rozbiorów z lat 1772, 1793 i 1795 dotychczasowe ziemie Rzeczypospolitej Obojga Narodów weszły u schyłku XVIII w. (na ponad stuletni okres) w skład Rosji, Prus i Austrii. W każdej z powstałych w ten sposób dzielnic sądownictwo administracyjne kształtowało się w sposób odrębny, przechodząc dzieje tej instytucji niezależnie w każdym z państw zaborczych¹⁰.

Od samego początku kształtowania się instytucji sądownictwa administracyjnego, poprzez jego dalszy, ponad dwustuletni rozwój, aż po czasy współczesne trudno — nawet tylko w skali kontynentu europejskiego — mówić o jednym, czy jednolitym, systemie sądownictwa administracyjnego. W pewnym (uzasadnionym i dopuszczalnym) uproszczeniu, w perspektywie rozwojowej, można pokusić się o wyodrębnienie czterech podstawowych modeli ustrojowych tego typu jurysdykcji, a mianowicie modelu: anglosaskiego, francuskiego, niemieckiego (ściślej — północnoniemieckiego, zw. także pruskim) oraz austriackiego.

Pierwszy z wymienionych systemów powstał w prawie angielskim i do dziś jest charakterystyczny dla krajów systemu *common law*. Jego istotą jest skoncentrowanie całokształtu jurysdykcyjnej ochrony obywatela w gestii sądów powszechnych, a w każdym razie przyznanie tym sądom prawa do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze ostatecznym¹¹. W modelu anglosaskim całokształt systemu prawa administracyjnego ma zdecydowanie odmienny, specyficzny charakter w konfrontacji z rozwiązaniami normatywnymi i tradycją prawa kontynentalnego, czego wyrazem, w interesującym nas kontekście, jest brak wyraźnego wyodrębnienia tej gałęzi prawa spośród innych w systemie. Naturalna konsekwencja takiego stanu rzeczy to brak jednolitej kontroli administracji. Nie bez znaczenia jest i to, że z faktu specyfiki rozwoju *common law*, jako prawa precedensowego, a więc rozwijającego się zasadniczo w drodze wykładni sądowej, wynikała i wciąż wynika szczególna pozycja i rola sądów powszechnych we wszystkich działach prawa, przy czym pamiętać należy, że raczej do wyjątków należy dopuszczalność kierowania skarg przeciwko działaniom administracji bezpośrednio do sądów powszechnych¹².

Model francuski odegrał w historycznym rozwoju sądownictwa administracyjnego niewątpliwie szczególną rolę. Wynikało to choćby z tego prostego faktu, że początki rozwoju w europejskiej tradycji ustrojowo-prawnej (zwłaszcza: kon-

¹⁰ J. Węsierski, *op. cit.*, s. 27.

¹¹ Niedopuszczalność tworzenia organów jurysdykcyjnych całkowicie niezależnych od orzeczniczej kontroli ze strony sądów powszechnych stanowi jeden z fundamentów „filozofii” *rule of law*.

¹² Charakterystyczną cechą dla brytyjskiego systemu prawnego są tzw. trybunały administracyjne (*administrative tribunals, special tribunals, statutory tribunals*), jako wyspecjalizowane organy quasi-sądowe rozstrzygające sprawy i spory administracyjne, których funkcjonowanie opiera się zasadniczo na ustawodawstwie parlamentarnym. Nie należy przy tym zapominać, że orzeczenia trybunałów podlegają jednak kontroli sądów powszechnych; L. Garlicki, *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 15. Na temat sądownictwa administracyjnego w systemie *common law* zob. szerzej: L. Bar, *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa 1962.

tymentalnej) tego typu jurysdykcji powszechnie kojarzone są właśnie z napoleońską Francją, co w naturalny sposób skutkowało (zwłaszcza w początkowym okresie) oddziaływaniem na inne kraje kontynentu europejskiego. Jedną z najważniejszych i najbardziej charakterystycznych cech tego modelu było oddzielenie rozpoznawania sporów administracyjnych od systemu sądów powszechnych, przy jednoczesnym uznaniu, że organy rozpoznające te spory stanowią integralny element władzy wykonawczej. Dla francuskiej interpretacji zasady podziału władz założeniem podstawowym pozostawała dyrektywa stanowiąca, że jurysdykcyjna kontrola administracji nie może funkcjonować poza *pouvoir exécutif*. Dalszą cechą tego modelu było oparcie właściwości rzeczowej na klauzuli generalnej, budowanej na tle materialno-prawnego pojęcia „sporu administracyjnego”. Ograniczało to rolę sądownictwa powszechnego, ale też jednocześnie przeciwstawiało kształtowaniu się wyspecjalizowanych organów jurysdykcji administracyjnej (którym z natury rzeczy trudniej jest chronić swą niezawisłość)¹³.

Model pruski, ukształtowany w swym zasadniczym zrębie w drugiej połowie XIX w. hołdował nieco odmiennym założeniom. Sądownictwo administracyjne pojmowano w tym projekcie jako instytucję kontroli administracji, służącą zapewnieniu prawidłowego stosowania przez nią prawa. Różnica dotyczyła w znacznym stopniu rozłożenia akcentów; na pierwszy plan wysunięto w tym przypadku wyraźniej funkcję obiektywną, a nie zadanie ochrony praw podmiotowych jednostki. W efekcie jurysdykcja sporu prawnego została, w myśl przyjętych założeń znacznie silniej powiązana z administracją. W konsekwencji przyjęto wieloszczeblową strukturę organów sądowniczych, przy czym organy terenowe były jednocześnie organami administracji samorządowej lub państwowej. Dopiero na szczeblu centralnym funkcje orzecznicze zostały wydzielone i utworzono odrębny Trybunał Administracyjny. Świadomie zapewne nie stworzono w tym systemie żadnych podstaw do nadawania kontroli jurysdykcyjnej wymiaru uniwersalnego — przyjęta zasada enumeracji pozostawiała wiele spraw poza zakresem tej kontroli¹⁴.

Nieco inną filozofię i kierunek rozwoju sądownictwa administracyjnego przyjęto w południowych Niemczech, jak również (co interesuje nas zwłaszcza) w monarchii habsburskiej. Ten model sądownictwa w znacznym stopniu był efektem dyskusji i sporów wobec dotychczasowych rozwiązań, zwłaszcza modelu francuskiego, który *nota bene* w ciągu kilkudziesięciu lat praktycznego stosowania w życiu prawnym, podlegał wciąż ciekawej i wcale nie powierzchownej ewolucji. Na ostatecznym kształcie modelu przyjętego ostatecznie w Austrii silne piętno wywarł popularny w wielu środowiskach postulat jednolitej ochrony sądowej realizowanej poprzez wyodrębniony w tym celu aparat jurysdykcyjny, oparty na zasadach: niezawisłości (w czym upatruje się nawiązania do wzorców brytyjskich) oraz koncepcjach uniwersalizacji, monopolizacji i jednoszczeblowości. Odrębność sądownictwa administracyjnego w tym jego projekcie miała ostatecznie do-

¹³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9–10.

¹⁴ *Ibidem*, s. 12.

tyczyć zarówno sądownictwa powszechnego, jak i samej administracji. Tym, co w szczególności warto podkreślić, jako determinantę o charakterze imperatywnym dla tego modelu jurysdykcji było postrzeganie i traktowanie jej, przede wszystkim, jako instrumentu ochrony praw jednostki. Skutkiem takiego założenia było w dalszej, logicznej konsekwencji uznanie konieczności zbudowania systemu, który byłby zdeterminowany zasadą szerokiego zakresu właściwości sądowej, opartej na klauzuli generalnej.

Trudne i złożone dzieje narodu polskiego w XIX w. spowodowały, że (w różnym stopniu i zakresie oraz z różnym powodzeniem) na ziemiach polskich pod zaborami stosowano elementy wszystkich tych podstawowych modeli sądownictwa administracyjnego.

To właśnie francuskie rozwiązania stały się pierwowzorem koncepcji ustrojowej sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich w XIX w. W szerszym kontekście przesądziła o tym ówczesna sytuacja geopolityczna Europy i dominująca w niej u progu tego stulecia pozycja napoleońskiej Francji, która w swej ekspansywnej polityce już w pierwszej dekadzie dotarła na ziemie polskie z całym bogactwem nowatorskich idei i rozwiązań prawno-ustrojowych. Bezpośrednio przesądziła o tym treść Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.¹⁵, nadanej przez cesarza Francuzów w Dreźnie, u podstaw której legły założenia organizacji władzy przejęte we Francji¹⁶, na czele z implementowaniem do polskiej tradycji ustrojowo-prawnej kluczowej dla „jurysdykcji sporu administracyjnego” instytucji Rady Stanu¹⁷. Okrojowana ustawa zasadnicza nie mówiła wprawdzie wprost o zaprowadzeniu ustawodawstwa administracyjnego¹⁸, niemniej, przekazując administrację w departamencie prefektowi, zapowiadała powołanie w nim rady interesów spornych (zw. także radami prefekturalnymi¹⁹). Rady te miały się składać z trzech do pięciu osób, powoływanych w jej skład przez króla, według jego uznania²⁰. Co do zakresu kompetencji sądowo-administracyjnych konstytucja upoważniła Radę Stanu do decydowania o tym „co w administracji pod spór podpada”²¹, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że wyroki w takich sprawach wymagać będą zatwierdzenia ze strony panującego²². W praktyce rady interesów spornych rozstrzygały spory (*nota bene* głównie majątkowe), w których jedną ze stron był organ administracyjny lub instytucja publiczna, zaś drugą — osoba prywatna. Poza tym rozpatrywały one skargi na decyzje władz w sprawach zali-

¹⁵ *Dziennik praw Księstwa Warszawskiego* [cyt. dalej: DPKW] Warszawa 1810, t. 1, s. III–XLVII.

¹⁶ M. Kallas, *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. I, s. 112–113.

¹⁷ *Le Conseil d'Etat*, KKW, tyt. III, art. 11–12.

¹⁸ W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, s. 13.

¹⁹ *Conseil des affaires contentieuses; conseil générale de département*; KKW, art. 65.

²⁰ KKW, art. 68.

²¹ *Contentieux de l'administration*; KKW, art. 17.

²² KKW, art. 18.

czanych do sporno-administracyjnych (nie należały do nich akty wydane przez ministrów). Jurysdykcyjne kompetencje Rady Stanu obejmowały rozstrzygnięcie odwołań od decyzji rad departamentowych i prefekturalnych; dodatkowo rozpatrywała ona w I instancji spory z umów zawieranych przez ministrów na potrzeby kraju, jednak za niedopuszczalne uznano odwołania od decyzji ministerialnych²³.

Konstytucja stworzyła pewne ogólne ramy systemu administracyjnego państwa, które, dla jego prawidłowego i sprawnego funkcjonowania, wymagały rozwinięcia i sprecyzowania w drodze aktów wykonawczych. Funkcję tę spełniły przede wszystkim dwa, tj. (chronologicznie): dekret królewski o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach z 7 lutego 1809 r.²⁴ oraz dekret królewski o Radzie Stanu Księstwa Warszawskiego z 19 września 1810 r.²⁵

Po klęsce Napoleona i pieczętujących ją postanowieniach konferencji wiedeńskiej, dalsze funkcjonowanie francuskiego w istocie systemu jurysdykcji administracyjnej stało pod znakiem zapytania. W konstytucji powstałego z większości ziem dawnego Księstwa — Królestwa Polskiego, powrócono wprawdzie zasadniczo do dotychczasowego modelu ustrojowego, niemniej sama ustawa nie zawierała *expressis verbis* żadnych postanowień dotyczących sądownictwa administracyjnego. Pierwsze regulacje prawne zaczęto wprowadzać w 1817 r. — na mocy dekretu z 11 kwietnia „O poleceniu Komisjom wojewódzkim tymczasowego sądownictwa w przedmiotach sporu administracyjnego”²⁶. Komisje, dla wykonywania swych funkcji jurysdykcyjnych (w I instancji), miały orzekać w składach trzyosobowych, złożonych z komisarzy kierujących wydziałami²⁷. W II instancji (odwoławczej) rozstrzygnięcie sporu powierzono Radzie Stanu, orzekającej na zasadach z czasów Księstwa Warszawskiego, w składach siedmioosobowych, z — zastrzeżeniem obligatoryjnego udziału w posiedzeniu prokuratora generalnego i — członków Komisji Sprawiedliwości²⁸.

Działalność sądów administracyjnych trwała do wybuchu powstania listopadowego²⁹. Po jego klęsce powstała sytuacja analogiczna do tej z okresu po upadku Księstwa Warszawskiego. W Statucie Organicznym Królestwa Polskiego z 14 lutego 1832 r.³⁰ oraz ogłoszonych niewiele później zasadach organizacji Rady

²³ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Część II: Polska pod zaborami*, Kraków 2002, s. 192–193.

²⁴ DPKW, t. I, s. 165–166.

²⁵ DPKW, t. II, s. 379–380.

²⁶ Dziennik Praw Królestwa Polskiego [dalej: DPKP], t. III, s. 176–181 [cyt. dalej: DOP].

²⁷ Gwarancję bezstronności sądu administracyjnego miała stanowić instytucja wyłączenia od udziału w sprawie komisarza zarządzającego wydziałem, którego kompetencji dotyczyła sprawa; Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 33.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Ich działalność została zawieszona postanowieniem dyktatora powstania z 28 grudnia 1830 r. Stanowisko to zostało następnie potwierdzone postanowieniem Rządu Tymczasowego z 8 listopada 1831 r.; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 25.

³⁰ DPKP, t. XIV, nr 55, 1832, s. 173–249.

Stanu z 12 grudnia 1832 r.³¹ ponownie całkowitym milczeniem pominięto kwestię sądownictwa administracyjnego. Dopiero kilka lat później, w 1836 r. podjęto decyzję o tymczasowym przywróceniu *status quo ante* (sprzed wybuchu powstania)³². W następnym roku wprowadzono w Królestwie „reformę gubernialną”, która jednak nie zrewolucjonizowała dotychczasowego systemu; w jej rezultacie przemianowano po prostu dotychczasowe komisje wojewódzkie na rządy gubernialne, a prezesów — na cywilnych gubernatorów. Sądem administracyjnym I instancji stał się odtąd sąd gubernialny, orzekający, jak dotąd, w trzyosobowym komplecie³³. Rozstrzyganie sporów administracyjnych w II instancji przechodziło nieco bardziej zmienne koleje losu. W 1841 r., po likwidacji dotychczasowej Rady stanu, jej kompetencje jurysdykcyjne przejęło Ogólne Zgromadzenie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu³⁴, by od 1861 r., powrócić je raz jeszcze w gestię reaktywowanej ponownie Rady Stanu³⁵.

W tak zarysowanym kształcie sądownictwo administracyjne funkcjonowało w Królestwie Polskim do 1867 r. Po upadku powstania styczniowego rozpoczął się stosunkowo szybki proces unifikacyjny, zmierzający *in fine* do likwidacji dotychczasowych odrębności jurysdykcyjnych Królestwa i scalenia ich ze strukturami i procedurami jednolitej, imperialnej, rosyjskiej administracji³⁶. Co prawda, jeszcze w 1866 r. wprowadzono ukaz o zarządzie gubernialnym i powiatowym, przewidujący rozpatrywanie sporów administracyjnych na posiedzeniach pod przewodnictwem gubernatora, z udziałem wicegubernatora i radców wydziałów: administracyjnego, policyjno-wojskowego, skarbowego i prawnego, niemniej już w roku następnym, w związku z likwidacją Rady Stanu postanowiono, że odwołania rozstrzygać będzie Departament Senatu Rządzącego w Petersburgu. Wreszcie, 11 lutego 1875 r. wszedł w życie ukaz, który, wprowadzając rosyjskie przepisy sądowe, zniósł pozostałości sądownictwa administracyjnego³⁷.

³¹ DPKP, t. XV, nr 56, 1834, s. 102–176.

³² Pierwsze posiedzenie Rady, na którym, po kilkuletniej przerwie, obradowała ona w tym trybie odbyło się 17 września 1836 r.; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 30.

³³ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa, s. 157.

³⁴ Senatorowie orzekali z reguły pod przewodnictwem namiestnika, w kompletach liczących 7–13 członków.

³⁵ Na tym etapie sprawy sądowe rozpoznawał liczący siedem osób Skład Sądzący Rady Stanu, który tworzyli członkowie połączonych trzech wydziałów: prawodawczego, spornego i sądowo-administracyjnego.

³⁶ Zob. także: H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1867*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2.

³⁷ W Rosji, a więc tym samym w Kraju Przywiślańskim (niegdyś Królestwie Polskim), od 1890 r., jako swoista namiastka sądownictwa administracyjnego funkcjonowały tzw. urzędy gubernialne (*Gubernskije prisutswja*), które rozstrzygały (jako instancja odwoławcza) skargi na działalność poszczególnych instytucji administracji, orzekały w składzie: gubernator (jako przewodniczący), wicegubernator, przewodniczący sądu okręgowego (lub jego zastępcy), prokurator (lub jego zastępcy) oraz dwóch stałych członków; zob. W. Witkowski, *Historia...*, s. 160.

Nowoczesne sądownictwo administracyjne ukształtowało się w państwie pruskim (a więc i na ziemiach zaboru pruskiego) ostatecznie dopiero w drugiej połowie XIX stulecia. Tradycja rozstrzygania sporów natury administracyjnej sięgała jednak w państwie pruskim czasów znacznie wcześniejszych, co najmniej bowiem ostatnich dziesięcioleci poprzedniego wieku. Wielu badaczy wiąże te tradycje z działalnością w państwie pruskim tak zwanych kamer wojny i domen³⁸, które na ziemiach polskich zaczęto tworzyć w ostatniej dekadzie XVIII w.³⁹ Jurysdykcyjna działalność kamer zyskała sobie osobny termin — *Kammerjustiz*. Krytyka ze strony pruskich kręgów sądowych, a nade wszystko bolesna klęska w wojnie z napoleońską Francją i będące jej konsekwencją reformy Steina-Herdenberga ostatecznie spowodowały likwidację kamer i definitywny kres tego etapu w rozwoju sądownictwa administracyjnego w państwie pruskim⁴⁰. Od tego czasu, przez okres kilkudziesięciu lat wszelkie w istocie spory pomiędzy jednostką a państwem rozpoznawane były w sądach powszechnych. Przeprowadzenie w okresie reform definitywnego rozgraniczenia między sądownictwem a administracją, a także nowy podział terytorialny państwa na prowincje i rejencje (w pełni zrealizowany dopiero w 1815 r.) określiły dalsze kroki w kierunku modernizacji administracji państwowej. Dotychczasowe kamery wojen i domen przekształciły się w rejencje (*Regierung*)⁴¹. Już kilka lat później ujawniła się tendencja zmierzająca do stopniowego ograniczania drogi sądowej, co można uznać za pewien regres w rozwoju zasad pruskiego państwa prawnego.

Nowoczesne sądownictwo administracyjne powstało w monarchii pruskiej już w dobie konstytucyjnej, w ramach szerokiej koncepcji państwa prawnego w latach 1872–1883. Szczególne zasługi personalne powszechnie przypisywane są w tym względzie wybitnemu niemieckiemu uczonemu, a zarazem politykowi

³⁸ *Kriegs- und Domänenkammer* zaczęto tworzyć na przełomie XVII i XVIII w., stopniowo rozwijając je zarówno organizacyjnie, jak i funkcjonalnie. W latach 1713–1723 Fryderyk Wilhelm I przeprowadził etapami unifikację administracji państwowej na szczeblu poszczególnych prowincji, dzieląc je na okręgi pod nazwą departamenty kamer, przy czym początkowo istniały osobno kamery domen i komisariaty wojenne, połączone następnie w kamery wojen i domen. Regułą było, że w prowincji istniała tylko jedna kamera, Prusy Wschodnie np. dzieliły się jednak na dwie kamery (Litwy ze stolicą w Gąbinie i Prus ze stolicą w Królewcu). Kamery, na których czele stali prezesi, działały kolegialnie, w ścisłym podporządkowaniu Berlinowi; zob. S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2004, s. 160.

³⁹ Powołano je w utworzonych wówczas (1793–1806) tzw. Prusach Południowych (utworzonych zasadniczo z ziem II zaboru, głównie — Wielkopolski i Mazowsza). Na siedzibę tych władz pierwotnie wyznaczono Poznań i Łęczycę, którą jednak zastąpił najpierw Piotrków Trybunalski, a od 1798 r. — Kalisz. Dodatkowo, na obszarze tzw. Prus Zachodnich powstała kamera w Toruniu (zgodnie z intencjami władz pruskim miało to być rozwiązanie jedynie tymczasowe). Po III rozbiorze powołano jeszcze kamerę w Warszawie, zaś na obszarze tzw. Prus Nowowschodnich — utworzono kamery w Płocku i Białymstoku.

⁴⁰ Ostatecznie stało się tak na mocy postanowień przepisów z 26 grudnia 1808 r., wprowadzających szeroką reformę administracyjną.

⁴¹ S. Salmonowicz, *op. cit.*, s. 247.

łączonemu zazwyczaj z nurtem liberalnym — Rudolfowi von Gneistowi, który państwo prawne postrzegał przede wszystkim, jako strażnika prawa przedmiotowego, nie zaś — indywidualnej sfery jednostki. Ochrona praw podmiotowych była więc dla niego zagadnieniem wtórnym, wywodzonym tylko z obowiązku samokontroli władzy publicznej⁴². Te właśnie założenia teoretyczne legły u podstaw reformy, która ustawami z lat 1872 i 1875 oraz dodatkowo dwiema z 1883 r. prowadziła trójinstancyjne postępowanie administracyjne.

W nowym porządku ustrojowo-prawnym I instancję stanowiły wydziały powiatowe, będące organami samorządowymi działającymi przy starostach i pod ich przewodnictwem. Składały się one z 6 członków wybieranych przez sejmiki na okres 6 lat, przy czym kompletem orzekającym był skład trzyosobowy (łącznie z przewodniczącym). W miastach liczących więcej niż 25 tys. mieszkańców, te same funkcje (sądowe i samorządowe) pełniły wydziały miejskie, złożone z burmistrza (jako przewodniczącego) oraz czterech członków magistratu.

Drugą instancję tworzyły, działające przy prezydentach rejencji, wydziały obwodowe, będące organami administracji ogólnej. Pełniąc funkcję sądu administracyjnego orzekały one w składach 3–5-osobowych pod przewodnictwem prezydenta rejencji lub (jako jego zastępcy) sędziego mianowanego przez króla z tytułem dyrektora sądu administracyjnego. Funkcję sędziów administracyjnych w wydziale pełniło dwóch sędziów mianowanych przez króla (z których jeden posiadał kwalifikacje sędziowskie, drugi zaś — kwalifikacje urzędnika państwowego), oraz czterech członków wybieranych przez wydział prowincjonalny spośród mieszkańców prowincji na okres sześciu lat.

Najwyższą, III instancję Najwyższy Sąd Administracyjny (określany przez niektórych polskich badaczy mianem Wyższego Trybunału Administracyjnego) z siedzibą w Berlinie. W swojej wewnętrznej strukturze organizacyjnej dzielił się na cztery specjalistyczne senaty i składał z członków mianowanych dożywotnio, tj. prezydenta, prezydentów senatów oraz pozostałych członków, z których połowa miała mieć kwalifikacje sędziowskie, natomiast pozostali mieli być rekrutowani spośród urzędników administracyjnych⁴³.

⁴² Rudolf von Gneist (ur. 13 sierpnia 1816 r. w Berlinie, zm. 22 lipca 1895 r. w Berlinie) był niemieckim prawnikiem i politykiem, profesorem Uniwersytetu w Berlinie oraz posłem do sejmiku pruskiego i Reichstagu). Uznaje się go za jednego z najwybitniejszych niemieckich znawców problematyki samorządu (zwłaszcza terytorialnego) oraz głównego autora pruskiej reformy administracyjnej z drugiej połowy XIX w. Powszechnie są mu przypisywane szczególne zasługi w przekształceniu państwa Hohenzollernów w państwo prawne, na którego kształt wywarł ogromny wpływ. W kwestii sądownictwa administracyjnego nie nawiązywał on wprost do dotychczasowych tradycji, unikając jednocześnie kreowania nadmiernie rozbudowanych w tym względzie teorii. Dążył do funkcjonalnego oddzielenia orzecznictwa od administracji aktywnej, ale pozostawienia go jednocześnie w strukturach szeroko pojętej administracji i dopuszczenia udziału sądów powszechnych, w tym trybie jurysdykcji jedynie wyjątkowo; por.: W. Szwarc, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, „Annales UMCS” Lublin 1988, sectio G, vol. 35, s. 89; zob. także: M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 95–98.

⁴³ W. Witkowski, *Historia...*, s. 192.

Kompetencje sądów administracyjnych w monarchii pruskiej zostały określone metodą enumeratywną (w przeciwieństwie do Francji, gdzie przyjęto metodę klauzuli generalnej); obowiązujące ustawodawstwo szczegółowo wyliczało wszystkie sprawy, dla których właściwym był sąd administracyjny. Wszelkie sprawy rozstrzygane były merytorycznie, a nie tylko kasacyjnie. Strona mogła złożyć zażalenie na decyzję administracyjną i w takim przypadku było ono przedmiotem rozpatrzenia zarówno w aspekcie legalności zaskarżonej decyzji, jak i jej celowości⁴⁴. Rozwiązania systemowe przyjęte i realizowane w Prusach ceniono za to, że w znacznie większym stopniu, niż miało to miejsce w innych krajach, zarówno w teorii, jak i praktyce oprócz ochrony praw podmiotowych obywateli, przyjmowano za punkt wyjścia orzecznictwa także przedmiotowy porządek prawny, dzięki czemu sądownictwo to stało się jednym z filarów państwa prawnego⁴⁵.

Jeszcze nieco inaczej potoczyły się dzieje sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich zaboru austriackiego. Przede wszystkim powstało tu ono najpóźniej (w stosunku do pozostałych dzielnic), ponadto zbudowano je według odrębnych koncepcji i zasad, czyli takich, jakie modelowo przyjęto w monarchii habsburskiej. Aż do głębokiej przebudowy ustrojowej Cesarstwa Austriackiego, zapoczątkowanych w latach 60. XIX w., nie sposób mówić o istnieniu jakichkolwiek w istocie form czy przejawów działalności aparatu państwowego lub ewentualnie samorządowego, które można by utożsamiać z jurysdykcją administracyjną. Do tego czasu sytuacja ustrojowo-prawna Galicji nie wyróżniała się w żaden szczególny sposób i była analogiczna, jak w pozostałych krajach koronnych — system urzędów państwowych absolutnej Austrii oparty był na zasadach centralizmu i biurokratyzmu⁴⁶.

Rewolucyjne zmiany ustrojowe w monarchii habsburskiej zapoczątkowały ustawy zasadnicze z 21 grudnia 1867 roku. Ustaliły one nowe, konstytucyjne zasady ustroju sądów (na czele z całkowitym rozdziałem wymiaru sprawiedliwości od administracji), zapowiadając jednocześnie powołanie (obok sądów powszechnych), odrębnych trybunałów na szczeblu centralnym, tj. Trybunału Państwa (*Reichsgericht*), dla sporów o charakterze politycznym, a przede wszystkim Trybunału Administracyjnego, dla rozstrzygania sporów o naruszenie praw podmiotowych obywateli przez orzeczenia organów administracji rządowej i samorządowej⁴⁷. Ostatecznie podstawę ustroju sądownictwa administracyjnego w Galicji, obok ustawy zasadniczej o Trybunale Państwa z 21 grudnia 1867 r.) stworzyła przede wszystkim ustawa o Trybunale Administracyjnym (o fundamentalnym

⁴⁴ *Ibidem*; zob. także: J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 136; W. Szwarc, *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie Wyższego Trybunału administracyjnego w Berlinie (1875–1914)*, CPH 1987, t. XXXIX, z. 2, s. 85.

⁴⁵ J.S. Langrod, *op. cit.* s. 140.

⁴⁶ Por. M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 231.

⁴⁷ K. Grzybowski, *Galicja 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków-Wrocław-Warszawa 1959, s. 182.

w tym kontekście znaczeniu) z 22 października 1875 r., uzupełniona ustawami: z 12 marca 1894 r. oraz z 22 września 1905 r. Zgodnie z określonym tymi aktami normatywnymi stanem prawnym w monarchii habsburskiej powstał jeden Trybunał Administracyjny⁴⁸ dla obszaru całego państwa (z wyj. Węgier)⁴⁹.

Podstawową cechą charakterystyczną austriackiego systemu (w opozycji do modelu pruskiego) było przyznanie (w zakresie realizacji zadań) priorytetowego znaczenia prawom podmiotowym jednostki kosztem funkcji ochrony całości kształtu porządku prawnego (prawa przedmiotowego, bliższej filozofii prawnej państwa Hohenzollernów). W konsekwencji utworzono tylko jedną instancję sądowno-administracyjną, właśnie w postaci Trybunału Administracyjnego z siedzibą w Wiedniu. Jego właściwość (również odmiennie niż w monarchii pruskiej) określono zasadą klauzuli generalnej, z wyliczeniem spraw wyłączonych spod kompetencji sądownictwa administracyjnego.

Trybunał miał się składać z pierwszego i drugiego prezydenta, prezydentów senatu oraz z radców, mianowanych dożywotnio. Jedna czwarta spośród nich miała mieć kwalifikacje sędziowskie, pozostali zaś — sędziowskie prerogatywy. Właściwość Trybunału dotyczyła tych spraw, w których jednostka uważała się za pokrzywdzoną w swym publicznym prawie podmiotowym poprzez sprzeczne z ustawami zarządzenia władzy administracyjnej⁵⁰.

Wniesienie skargi do Trybunału Administracyjnego było dopuszczalne wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich instancji administracyjnych. Orzekając o kasacji zaskarżonego orzeczenia władzy administracyjnej, Trybunał obligował tym samym te władze do wydania nowego orzeczenia⁵¹.

Odradzające się Państwo Polskie stało u progu swego niepodległego bytu z bagażem dziedzictwa różnorodnych koncepcji i doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, wynikających z odmiennych jego dotychczasowych dróg rozwojowych realizowanych w ramach reżimów ustrojowo-prawnych państw zaborczych. Nie wnikając w szczegóły toczonej debaty, ostatecznie w II Rzeczypospolitej zdecydowano się przyjąć jednolicie dla całego kraju dotychczasowe rozwiązania austriackie. Ostatni prezes Senatu Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, Jan Sawicki, został pierwszym

⁴⁸ Jedynie pewne spory o charakterze politycznym, ogólnopaństwowym rozstrzygał Trybunał Państwa.

⁴⁹ Na Węgrzech, na podstawie odrębnej ustawy z 1896 r. powołany został do życia (na wzór austriackiego) Trybunał Administracyjny z siedzibą w Budapeszcie. Od Trybunału z siedzibą w Wiedniu różnił się tym, że nie był jedynie instancją kasacyjną, lecz rozpatrywał sprawy także merytorycznie. Ponadto (co dodatkowo zbliżało go do koncepcji pruskiej) przyjął (w zakresie właściwości) metodę taksatywnego wyliczenia spraw podpadających pod jego kompetencję, jak również odrzucił austriacką koncepcję praw podmiotowych publicznych, jako podstawę kompetencji jurydykcyjnych; por. J. Węsierski, *op. cit.*, s. 34–35.

⁵⁰ Za władzę administracyjną w obowiązującym ustawodawstwie uznawano zarówno organy administracji państwowej, jak i samorządu krajowego, powiatowego oraz gminnego.

⁵¹ J. Węsierski, *op. cit.*, s. 34; na temat Trybunału, jego genezy i orzecznictwa zob. szerzej: A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). Władza-obywatel-prawo*, Kraków 2001, s. 146–250.

prezesem Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie; to jego głównie autorstwa był projekt, na którym ostatecznie oparła się ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵². Procesu unifikacji nie udało się jednak przeprowadzić w pełni konsekwentnie: przyjęty system jednoinstancyjny traktowano jako rozwiązanie przejściowe, zapowiadając wprowadzenie w przyszłości sądów niższego stopnia. Spowodowało to w konsekwencji zachowanie pewnej odrębności jurysdykcyjnej na ziemiach byłego zaboru pruskiego, gdzie pozostawiono tymczasowo dotychczasowe rozwiązania, dokonując w nich jedynie niezbędnych zmian adaptacyjnych; jako sądy II instancji powołano tam wojewódzkie sądy administracyjne i dopiero sądem III instancji stał się na tych obszarach Najwyższy Sąd Administracyjny w Warszawie⁵³.

Administrative justice in the Polish lands in times of the partitions

Abstract

The paper is devoted to the issues related to the history of administrative justice in the Polish lands. It is an attempt to synthesise the beginning of the development of such jurisdiction, in complex political reality, and a constitutionally legal period in which the Polish nation was deprived of its sovereign statehood. Using mainly the method of legal comparison, which promotes the use of research subjects taken, the author seeks to present the problem in a possibly condensed way, finally forming a complete view on administrative justice in the Polish lands under occupation, while presenting it in a way that ensures proper perception by a potential reader.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den besetzten polnischen Gebieten

Zusammenfassung

Die Publikation wurde der mit der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf polnischen Gebieten verbundenen Problematik gewidmet. Sie stellt einen Versuch dar, die Entwicklungsanfänge dieser Art der Jurisdiktion in vielschichtigen politischen und systemrechtlichen Realien der Zeit aufzufassen, als Polen über seine souveräne staatliche Existenz nicht verfügte. Sich der Methode der rechtlichen Komparatistik intensiv bedienend, deren Anwendung an das gewählte Forschungsthema günstig ist, bemüht sich der Verfasser, das untersuchte Thema möglichst komprimiert zu erfassen. Zum Schluss stellt er ein möglichst komplettes Bild der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den besetzten polnischen Gebieten dar und präsentiert es auf die Art und Weise, die dem potentiellen Leser eine entsprechende Wahrnehmung garantiert.

Keywords: history of law, history of administrative law, history of administrative proceedings, administrative courts, administrative judiciary, administrative procedure, system of courts, judicial system.

⁵² Dz.U. z 1922, Nr 67, poz. 600. Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy z 27.10.1932 r., które formalnie zastąpiło ustawę, nie zmieniło jednak przyjętych w ustawie podstawowych zasad (Dz.U. z 1932, Nr 94, poz. 806).

⁵³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 83–84.