

2014

Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku

Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie

Mateusz Mąkosa



MATEUSZ MAKOSA

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W POLSCE
GENEZA – USTRÓJ – FUNKCJONOWANIE

Radomskie Towarzystwo Naukowe
Radom 2014

Recenzja

dr hab. ks. Sławomir Wojciech Fundowicz, prof. nadzw.

Opracowanie redakcyjne

mgr Paweł Błach

© Copyright by Radomskie Towarzystwo Naukowe, Radom 2014

ISBN 978-83-88100-33-8

Radomskie Towarzystwo Naukowe
ul. Kościuszki 5a
26-600 Radom
<http://www.rtn.radom.pl>

SPIS TREŚCI

I. Wstęp	6
II. Geneza sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich	9
1. Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce. Rzeczpospolita Obojga Narodów	9
1.1. Trybunał Skarbowy Koronny Radomski (1613-1764)	10
1.2. Organy administracyjno – sądowe utworzone w ramach reform podjętych w latach 1764-1775 oraz na Sejmie Czteroletnim (1788-1792)	15
1.2.1. Komisja Skarbu Koronnego (1764-1794)	16
1.2.2. Komisja Wielka Wojskowa (1764-1776), Departament Wojskowy Rady Nieustającej (1776-1788), Komisja Wojskowa Obojga Narodów (1788-1793)	18
1.2.3. Komisja Edukacji Narodowej (1773-1795).....	22
1.2.4. Urząd Marszałka Wielkiego Koronnego (1766-1775), Komisja Marszałków Obojga Narodów (1775-1792), Komisja Policji Obojga Narodów (1788-1792).....	25
1.3. Sąd Asesorski Koronny – Asesoria Koronna (1764-1794)	30
2. Sądownictwo administracyjne w Polsce rozbiorowej (1795-1918).....	32
2.1. Początki właściwego sądownictwa administracyjnego	33
2.1.1. Księstwo Warszawskie (1807-1815).....	34
2.1.1.1. Rady prefekturalne	35
2.1.1.2. Rada Stanu Księstwa Warszawskiego	36
2.1.2. Królestwo Polskie (1815-1864)	38
2.1.2.1. Rady wojewódzkie	40
2.1.2.2. Pierwsza Rada Stanu Królestwa Polskiego (1815-1831)	43
2.1.2.3. Druga Rada Stanu Królestwa Polskiego (1832-1841).....	45
2.1.2.4. Trzecia Rada Stanu Królestwa Polskiego (1861-1867).....	47
2.2. Sądownictwo administracyjne w zaborze pruskim.....	48
2.2.1. Wydziały powiatowe/wydziały miejskie.....	49
2.2.2. Wydziały obwodowe	50
2.2.3. Wyższy Trybunał Administracyjny z siedzibą w Berlinie	51
2.3. Sądownictwo administracyjne w zaborze austriackim	53
2.3.1. Trybunał Administracyjny z siedzibą w Wiedniu	54

III. Koncepcje funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w odrodzonej Polsce (1918-1939)	56
1. Sądy administracyjne jako sądy szczególne. Niezależność sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego	61
2. Niezależność sądownictwa administracyjnego od administracji publicznej.....	64
3. Jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne podejmujące rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjnym.....	67
4. Co najmniej dwuszczeblowe sądownictwo administracyjne z możliwością podejmowania rozstrzygnięć o charakterze reformatoryjnym (rewizyjnym).....	69
5. Kontrola legalności aktów wydawanych przez organy administracji rządowej i samorządowej	71
6. Sądy administracyjne sprawujące wymiar sprawiedliwości z udziałem czynnika społecznego	74
IV. Ustrój i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej.....	78
1. Dualizm systemów sądownictwa administracyjnego na ziemiach wchodzących w skład II RP.....	79
1.1. Struktura i funkcjonowanie sądów administracyjnych na ziemiach dawnego zaboru austriackiego (Galicja) i rosyjskiego (d. Królestwo Polskie).....	80
1.1.1. Jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne w postaci Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) o uprawnieniach kasacyjnych.....	81
1.2. Struktura i funkcjonowanie sądów administracyjnych w dawnej dzielnicy pruskiej	86
1.2.1. Trójinstancyjne sądownictwo administracyjne dla województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego	89
1.2.1.1. Wydziały powiatowe/wydziały miejskie	90
1.2.1.2. Wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu, Toruniu i Katowicach	91
1.2.1.3. Najwyższy Trybunał Administracyjny o uprawnieniach rewizyjnych	94
2. Inwalidzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie	97
V. Zakończenie.....	102

VI. Bibliografia	104
1. Literatura	104
1.1. Publikacje zwarte	104
1.2. Rozdziały w publikacjach	108
1.3. Artykuły w czasopismach	110
2. Akty normatywne	111
3. Źródła prawa/publikatory prawne	113
4. Orzecznictwo	113

I. WSTĘP

Sądownictwo administracyjne nie jest zjawiskiem nowym w europejskiej kulturze prawnej. Jego początki sięgają czasów rewolucyjnej Francji, „sądownictwa sporu administracyjnego”. Miało ono wówczas zaspokoić potrzebę ochrony obywatela przed nadużyciami ze strony wszechwładnej biurokracji. W nowoczesnej formie pojawiło się w II połowie XIX w., ukształtowane w oparciu o koncepcję państwa praworządnego (*Rechtsstaat*), tj. takiego, w którym organy władzy wykonują swoje zadania na podstawie i w granicach prawa.

Sądownictwo administracyjne jest czymś więcej niż sądową kontrolą (prawnych) form aktywności administracji publicznej, która zresztą może być wykonywana przez inne niż sądy administracyjne instytucje i podmioty. Jest szczególną formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Niezależne od władzy wykonawczej sądownictwo administracyjne jest gwarantem prawidłowego funkcjonowania państwa i jego administracyjnych struktur. Stanowi doskonałe zabezpieczenie jednostki przed bezprawną ingerencją administracji w przysługujące jej publiczne prawa podmiotowe.

Monografia zawiera oryginalne przedstawienie dziejów polskiego sądownictwa administracyjnego, jego genezy, dawnego ustroju i funkcjonowania. Składa się z trzech, powiązanych ze sobą tematycznie, rozdziałów, z których każdy kolejny stanowi kontynuację wcześniejszego.

Pierwszy rozdział (najobszerniejszy) traktuje o genezie (prawno-ustrojowych korzeniach) polskiego sądownictwa administracyjnego. Szczegółowo omówione zostały organy sądowe i organy administracyjno-sądowe I-szej Rzeczypospolitej (z czasów demokracji szlacheckiej oraz początków monarchii konstytucyjnej), wpisujące się w polskie tradycje wspomnianej instytucji. Jeśli chodzi o Polskę rozbiorową, przedstawione zostały rozwiązania instytucjonalne z czasów Księstwa Warszawskiego (1807-1815) i Królestwa Polskiego (1815-1864) – dwóch ograniczonych form bytu politycznego państwa, a także – istniejące na ziemiach rozbiorowych – obce tradycjom polskim, pruskie i austriackie urządzenia sądownictwa

administracyjnego (przede wszystkim berliński Wyższy Trybunał Administracyjny i wiedeński Trybunał Administracyjny).

Drugi rozdział naświetla koncepcje funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wysuwane przez naukowe środowiska prawnicze i polityczne, które zrodziły się wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości, a towarzyszyły potrzebie określenia ustroju odrodzonego państwa i powołania do życia krajowych struktur wymiaru sprawiedliwości (wysuwane przez prawników – praktyków, środowiska polityczne i naukowe, oficjalne i prywatne projekty konstytucji oraz ustawy regulującej przyszłą organizację i zasady działania polskich sądów administracyjnych).

Trzeci rozdział stanowi omówienie ustroju (analizę unormowań konstytucyjnych i ustawowych) oraz funkcjonowania (przede wszystkim działalności orzeczniczej) polskiego sądownictwa administracyjnego okresu międzywojennego, sprawowanego w głównej mierze przez, utworzony już w 1922 r., pierwszy ogólnokrajowy sąd administracyjny – Najwyższy Trybunał Administracyjny z siedzibą w Warszawie. Przedstawione zostały – istniejące wówczas na terytorium II RP – dwa odmienne modele organizacyjne tego sądownictwa, pierwszy – dla województwa śląskiego oraz dawnej Dzielnicy Pruskiej („popruski” model sądownictwa administracyjnego), drugi – model austriacki, dla pozostałej części państwa (ziem dawnych zaborów: austriackiego i rosyjskiego, Galicji i byłego Królestwa Polskiego), jak również problemy związane z ich prawną „synchronizacją”.

Omówienie poszczególnych zagadnień – elementów składowych kompozycji pracy, dokonane zostało w oparciu o analizę źródeł prawa (m.in. zbioru dawnego polskiego prawa sądowego – *Volumina Legum*), aktów normatywnych (przepisów, które znalazły się w tzw. konstytucji „marcowej”, dekretach Naczelnika Państwa, ustawach, rozporządzeniach Ministra b. Dzielnicy Pruskiej oraz Prezydenta RP) z przywołaniem wybranego orzecznictwa międzywojennych polskich sądów administracyjnych (Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w Poznaniu i Katowicach).

By oddać charakter dawnych urzędów sądowych, terminologii prawnej i poglądów doktryny okresu międzywojennego, celowo użyte zostały, autor monografii umieścił, w licznych cytowaniach, oryginalne sformułowania językowe.

II. GENEZA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA ZIEMIACH POLSKICH

Geneza (gr. *genesis* – narodzenie, pochodzenie, początek), dość często określana mianem rodowodu, to zespół warunków i przyczyn, które złożyły się na powstanie, pojawienie się, na rozwój danego zjawiska.¹ Można mówić, np. o genezie organizacji, koncepcji prawa, instytucji państwa, ustroju politycznego czy społecznego. W tym wypadku owym zjawiskiem jest sądownictwo administracyjne, stanowiące jeden z kluczowych elementów struktury dzisiejszego polskiego (i nie tylko) wymiaru sprawiedliwości.

Warunków i przyczyn powstania tej formy sądownictwa należy (z całą pewnością) upatrywać w rozwiązaniach prawno – ustrojowych zaistniałych na przestrzeni dziejów państwa polskiego.

1. TRADYCJE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE. RZECZPOSPOLITA OBOJGA NARODÓW

Sądownictwo administracyjne (we współczesnym kształcie) pojawiło się w polskiej przestrzeni prawno – ustrojowej dopiero w okresie II Rzeczypospolitej.² Nie należy jednak zapominać o fakcie istnienia, na przestrzeni wieków, organów sprawujących sądową kontrolę działalności administracji państwowej.³

Kontrola ta ma długą tradycję sięgającą czasów Rzeczypospolitej Obojga Narodów – unii realnej Królestwa Polskiego (tzw. Korony Polskiej) i Wielkiego

¹ B. Dunaj, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo WILGA, Warszawa 2002, s. 270.

² A. Jankiewicz, *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 11.

³ Zofia Duniewska rozwija to zagadnienie i podkreśla, że „[...] w przeciwieństwie do ugruntowanej na zachodzie Europy teorii, w myśl której władca nie podlega prawom [...], bo sam je ustanawia, w Polsce, w której nie wykształcił się okres absolutyzmu monarszego, obowiązywała inna reguła. Panujący w Polsce był związany prawem i było to poddane kontroli”; Z. Duniewska, *Powstanie i kształtowanie się prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 71.

Księstwa Litewskiego, ukonstytuowanej na sejmie lubelskim w 1569 roku. Ten związek polityczny dwóch państw środkowo – europejskich wytworzył szereg własnych, oryginalnych form ustrojowych w zakresie kultury prawnej, obywatelskiej czy parlamentarnej. Demokracja szlachecka i - powstała na jej kanwie - świadomość prawna „narodu szlacheckiego” (świadomość przysługujących mu praw), przyczyniły się w znacznym stopniu do utworzenia systemu wymiaru sprawiedliwości (w postaci sądów/trybunałów), władzy sądowniczej, co do zasady, niezależnej od władzy politycznej (tu: panującego monarchy). Żądania ruchu egzekucyjnego, dotyczące utworzenia odrębnego sądownictwa stanowego dla szlachty polskiej i litewskiej, zostały zrealizowane przez króla elekcyjnego Stefana Batorego. Za czasów jego panowania Rzeczpospolita szlachecka doczekała się własnego systemu sądownictwa z Trybunałem Koronnym i Litewskim na czele.⁴

W fachowym piśmiennictwie przeważa zdanie, iż nie można, w Polsce XVI i XVII-wiecznej, mówić jeszcze o sądach prawa publicznego.⁵ Warto jednak zwrócić uwagę na - funkcjonujące w tamtym okresie dziejowym – sądy/trybunały oraz organy administracyjno-sądowe, albo sprawujące sądową kontrolę działalności aparatu państwowego, albo podejmujące rozstrzygnięcia w sprawach należących do materii publicznoprawnej (np. z zakresu skarbowości czy wojskowości). Instytucją łączącą w sobie obydwie cechy był Trybunał Skarbowy Koronny, zwany niekiedy „Trybunałem Radomskim”.

1.1. TRYBUNAŁ SKARBOWY KORONNY (1613 – 1764)

Trybunał Skarbowy Koronny, utworzony za panowania Zygmunta III Wazy, był organem sądownictwa skarbowego o uprawnieniach sądu najwyższego. Inaczej mówiąc, była to najwyższa instytucja sądowa mającą zapewnić pomoc władzom skarbowym w ich podstawowej funkcji ściągania należności do skarbu publicznego.⁶

⁴ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 13.

⁵ zob. *Ibidem*.

⁶ A. Filipczak – Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1632: projekty, ustawy, realizacja*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 38.

Powołany został konstytucją sejmu warszawskiego z 24 grudnia 1613 roku⁷, w związku z ujawniającym się już wówczas kryzysem egzekucji należności finansowych państwa: „Iż na piętężnych ratunkach po większej części całość y bezpieczeństwo Rzeczposp: zawisło, siła na tym należy, aby się, wiedzieć mogło, iako były, y będą wybierane podatki Rzeczposp: y kędy się od Poborców obracały, y obracać będą; tedy chcąc mieć porządek w dosyć uczynieniu Poborców, Trybunał w Radomiu, na przeszłym Seymie szczęśliwey Koronacyi naszej, uchwalony, względem pozwolonych na tym terazniejszym Seymie podatkow, z temiż Deputatami *in suo robore* zostawuiemy.”⁸.

Niektórzy przedstawiciele nauk historyczno – prawnych określają Trybunał Skarbowy mianem „komisji skarbowej radomskiej” czy „organem szlacheckiego wymiaru sprawiedliwości”.⁹

Trybunał Skarbowy powstał na bazie praktyki dawnego Trybunału Głównego oraz deputacji do przyjmowania kwarty w Koronie. Bezpieczeństwo funkcjonowania Trybunału Skarbowego gwarantowały takie same prawa jak w przypadku Trybunału Głównego.¹⁰

Trybunał Skarbowy Koronny obradował, aż do roku 1704, w różnych miastach królewskich wchodzących w skład tzw. Korony Polskiej - w Lublinie, Lwowie, Sandomierzu czy Warszawie. Od pierwszych lat XVIII wieku jego obrady miały miejsce wyłącznie na zamku radomskim, a w 1717 roku sejm tzw. „niemy” mu status sądu stałego.¹¹ Za rządów pierwszych Wazów - Zygmunta III oraz Władysława IV – powołano go 17 razy (1591, 1613, 1618, 1620, 1621, 1626, 1627, 1628, 1629 [na obu sejmach], 1631, 1633, 1634, 1635, 1637, 1638, 1642).¹²

⁷ Józef Rafacz, historyk ustroju Polski okresu międzywojennego, przesunął rok powstania Trybunału z 1613 na 1591, kiedy to w Lublinie powołano do życia komisję o kompetencjach sądowno-skarbowych, mającą za zadanie dokonanie rewizji dochodów państwowych i królewskich, a jednocześnie a jednocześnie uprawnioną do ściągania wszelkich zaległości w tej materii poczynwszy od koronacji Stefana Batorego. Zob. J. Rafacz, *Trybunał Skarbowy Koronny*, Nakł. Towarzystwa Historycznego, Lwów 1924, s. 328-330.

⁸ *Volumina Legum*, Tom III, s. 396.

⁹ Zob. Z. Naworski, *Szlachecki wymiar sprawiedliwości w Prusach Królewskich (1454-1772). Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 188.

¹⁰ A. Filipczak – Kocur, *op. cit.*, s. 38.

¹¹ S. Piątkowski, *Radom. Historia miasta*, Radomskie Towarzystwo Naukowe, Radom 2005, s. 28.

¹² *Volumina Legum*, Tom II, s. 328, Tom III, s. 120 i in., Tom IV, s. 26.

Deputaci¹³, sędziowie Trybunału, byli powoływani na sejmie walnym spośród przedstawicieli (członków) Senatu i Izby Poselskiej, przy czym liczba senatorów wchodzących w skład Trybunału była różna (maksymalnie do 7 osób).¹⁴ Zawsze w ich skład wchodził podskarbi koronny. Każde z województw Korony było reprezentowane przez jedną osobę. Co ważne, władzy Trybunału podlegały wszystkie osoby pełniące funkcje skarbowe (począwszy od poborców po dzierżawców dochodów publicznych i królewskich, a także włodarze miast królewskich nie wywiązujących się z obowiązków płatniczych wobec skarbu publicznego), z wyjątkiem podskarbiego koronnego. Trybunał rozstrzygał również sprawy rotmistrzów i towarzyszy, którzy nie wykorzystali we właściwy sposób pieniędzy otrzymanych (przeznaczonych) na zaciąg wojskowy. Ponadto rozliczał on pisarzy polnych i generałów artylerii.¹⁵ Wszyscy ci, którzy byli winni malwersacji, lub też nie rozliczyli się rzetelnie z ze skarbem, podlegali jurysdykcji Trybunału Skarbowego. Zaś osoby, które uważały się za pokrzywdzone przez wojsko i poborców podatkowych, miały prawo do wnoszenia skarg przed Trybunał.¹⁶

Należy tu zaznaczyć, iż sądownictwo skarbowe miało również miejsce na sejmie w sprawach oznaczonych w konstytucji z 1607 roku. Rozpatrywano na nim sprawy dotyczące sum zapisanych na dobrach królewskich oraz związane z kwartą w przypadku niewpłacenia jej do „skarbu rawskiego” lub wtedy, gdy podskarbi i deputaci nie byli w stanie wykazać się właściwą dokumentacją. Zaległości z poboru kwarty sądził zarówno sejm walny, jak i Trybunał (w przypadku braku czasu na podjęcie rozstrzygnięć w tychże sprawach w trakcie obrad sejmu). Do kompetencji Trybunału Skarbowego nie należało natomiast sądownictwo w sprawach podatków uchwalonych przez sejmiki ziemskie.¹⁷

¹³ Wielu historyków prawa i ustroju Polski, w tym Stanisław Płaza, posługuje się terminem „komisarze”. Zob. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X-XVIII w.*, Wydawnictwo Naukowe „Księgarnia Akademicka”, Kraków 1997, s. 554.

¹⁴ A. Filipczak – Kocur, *op. cit.*, s. 42.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S. Piątkowski, *op. cit.*, s. 28.

¹⁷ A. Filipczak – Kocur, *op. cit.*, s. 42; Fragmentaryczne opisy funkcjonowania Trybunału Skarbowego Koronnego z pierwszych dwóch dekad XVIII wieku można znaleźć w zbiorze pn. *Uchwały sądu głównego Trybunału Skarbowego Radomskiego z lat 1717-1727*, „Manuscripta Instituti Ossoliniani”, II. 282.

Trybunał, obradujący raz do roku przez sześć tygodni¹⁸, nie zawsze miał możliwość osądzić w tak krótkim czasie wszystkich spraw. W związku z tym, Trybunał nieraz limitowano, tj. zwoływano ponownie na kolejną kadencję.

Warto w tym miejscu przywołać fragment jedynej zachowanej (*notabene* pierwszej) ordynacji (zbioru przepisów organizacyjnych i porządkowych rozwieszanego w miejscach publicznych) Trybunału Skarbowego z 1614 roku – *Ordinatio Iuditorum Tribunalis Radomiensis*: „Do sądu tego, który się w zamku odprawiać będzie, żeby strony przystępowały i zachowały się tak, jako w Trybunale Koronnym i w jakiej liczbie wchodzili i na wota wstępowali i nie wchodzili aż za przywołaniem woźnego do rejestru j. mości pana podskarbiego strony potrzebujące wpisać powinni. A sądy odprawować się będą *per palatinatus*, począwszy od krakowskiego według porządku w konstytucyjnej opisanego. Rejestr retent p.p. skarbowi zarazem podać mają tak, jako na sejmie podane były. Jeden do sądu, a drugi na wrociech przybity być ma, według którego sądy odprawowane będą. Od początku sądów tych, jeśliby kogo *in contumaciam* zdano, pójdzie mu *beneficium aresti*, aż do trzeciego dnia, a potem już kondemnacje, jednak nie aresztowane i dekreta *bannitionis aut infamiae vel confiscationis bonorum in determinatione eorum judiciorum* publikowane będą przy limitacyjnej. [...] Sądy te [...] odprawować się każdego dnia będą od godziny 16 aż do godziny 22”.¹⁹

Obrady Trybunału Skarbowego cieszyły się dużym zainteresowaniem „braci szlacheckiej” nie tylko ze względu na jego ogólnokrajową rangę, ale także na kontrowersje nieopuszczające spraw przedstawianych na Trybunale (co podnosiło „atrakcyjność” obrad).²⁰ W latach, w których nie funkcjonował, sprawy skarbowe (*causae fisci*) rozstrzygane były przez inne sądy, takie jak: (przywołany wyżej) Trybunał Główny, sąd sejmowy i zadworny, a od roku 1634 – komisja wojskowo-skarbowa, sądy grodzkie. W 1659 roku powołano (dodatkowo) wojewódzkie

¹⁸ Zob. S. Piątkowski, *op. cit.*, s. 28.

¹⁹ Zob. Archiwum Państwowe w Toruniu [APT], Kat. II - XII-16, s. 222.

²⁰ S. Piątkowski, *op. cit.*, s. 28.

i powiatowe sądy skarbowe, które miały (jak się później okazało) charakter okresowy.²¹

Trybunał Skarbowy funkcjonował źle²² - na taki stan rzeczy wpłynęło wiele różnorodnych czynników, m.in. negatywne przemiany ustrojowo - polityczne skutkujące dezorganizacją w dziedzinie skarbowości.²³ W XVIII-wiecznej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, przy braku jednego silnego ośrodka sprawowania władzy, przemożnym wpływem na kształt państwa największych rodów magnackich (np. przez tworzenie ordynacji z własnym aparatem administracyjnym), stopniowo postępowała decentralizacja systemu fiskalnego. Dało się odczuć brak centralnego organu skarbowego. Sejm Rzeczypospolitej, sprawujący kontrolę nad działaniami (poczynaniami) Trybunału Skarbowego, stracił kompetencje w zakresie skarbu publicznego na rzecz, źle już wówczas funkcjonujących, sejmików ziemskich. Skomplikowany, niejasny system ściągania podatków (każdy z podatków był egzekwowany przez inny organ fiskalny), liczne nieprawidłowości i malwersacje środków publicznych dokonywane przez urzędników państwowych, generowały ogromną ilość spraw, z którymi Trybunał, przy takim trybie obradowania, nie mógł się uporać. Upadek kultury prawnej i obyczajów wraz z utrwalonym w świadomości dużej części „panów szlachty” poglądem, iż „Polska nierządem stoi”, przyczyniły się do narastania braku szacunku dla państwa i prawa, a w konsekwencji dla wymiaru sprawiedliwości i powagi rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*).²⁴

Wyjątkowo plastyczny obraz kultury i obyczajów „braci szlacheckiej” zgromadzonej wokół obrad Trybunału Skarbowego dał ksiądz Józef Kitowicz, XVIII-wieczny historyk i prozaik: „Mając zamiar wystawić Czytelnikowi obyczajność narodu pod panowaniem Augusta III, nie mogę zamilczeć ucztów, doboszów, pijaństwa i kosterstwa, którego przy wszelkim warunku komisji więcej tu nierównie

²¹ A. Filipczak – Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej lat 1587-1697: (stan badań, źródła i postulaty)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” T. 8, Lublin – Łódź 2003, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 35.

²² S. Płaza, *Historia prawa ... Cz. I: X-XVIII w.*, s. 554.

²³ H. Łowmiański, *Kryzys folwarczno-pańszczyźnianej Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] *Historia Polski*, opracowanie zbiorowe pod red. T. Manteuffla, L. Grosfelda, B. Leśnodorskiego/ *Tom I: Do roku 1764, część II: Od połowy XV w. do połowy XVIII w.*/pod red. H. Łowmiańskiego, Polska Akademia Nauk, Instytut Historii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955, s. 628.

²⁴ *Ibidem*, s. 629-631 i in.

bywało niżeli w trybunałach, ile gdy ten zjazd składał się po większej części z samych wojskowych osób, najwięcej z towarzystwa owych to znaków wielce poważnych, husarskich i pancernych, namiestników, pułkowników, rotmistrzów, przedniej straży i oficerów autoramentu cudzoziemskiego (...). Ci tedy panowie wojskowi (...) poufałością żołnierską tłoczyli się do stołów i kielichów (...). Kto tu byt komisarzem, można mu przyznać, iż wytrzymał najostrzejszy nowicjat cierpliwości. (...) Na komisji radomskiej napatrzeć się było kielichów natłuczonych, sukien (...) i gorsów (...) takimiz bigosami i frykasami uszamerowanych”.²⁵

1.2. ORGANY ADMINISTRACYJNO - SĄDOWE UTWORZONE W RAMACH REFORM PODJĘTYCH W LATACH 1764-1775 ORAZ NA SEJMIE CZTEROLETNIM (1788-1792)

Historia funkcjonowania w dawnej Polsce sądów publiczno – prawnych, związana jest z częściowymi reformami ustrojowymi, przeforsowanymi na sejmie konwokacyjnym i elekcyjnym w 1764 r. przez wpływową i dosyć postępową grupę Czartoryskich i Poniatowskich²⁶ (w czasie sejmiku elekcyjnego dokonano „wyboru” na tron polski Stanisława Poniatowskiego, który przybrał imię koronacyjne August).

W odpowiedzi na - szerzące się w życiu społeczno – politycznym - patologie, postępujący upadek ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów (w tym form sprawowania władzy publicznej), już w początkowych latach tzw. „epoki stanisławowskiej” powołano do życia nowe organy administracyjno – sądowe oraz przekształcono istniejące uprzednio sądy zadworne (sąd asesorski, sąd referendarski, sąd marszałkowski) w kierunku sądów prawa publicznego.²⁷

²⁵ Zob. „*O komisji radomskiej*”, [w:] J. Kitowicz, *Opis obyczajów za panowania Augusta III. Tom I*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich/DeAgostini, Wrocław 2003, s. 143.

²⁶ B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej. Ogólny zarys historyczny*, [w:] Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom II. Od połowy XV wieku do r. 1795*, pod red. J. Bardacha, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971, s. 465.

²⁷ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 13.

Tradycji polskiego sądownictwa administracyjnego należy doszukiwać się zatem w działalności takich instytucji jak: Komisja Skarbu Koronnego, Komisja Wielka Wojskowa, Departament Wojskowy Rady Nieustającej, Komisja Wojskowa Obojga Narodów, Komisja Edukacji Narodowej i innych.²⁸

1.2.1. KOMISJA SKARBU KORONNEGO (1764-1794)

Na sejmie konwokacyjnym 1764 roku powołano, osobno dla Korony i Litwy, komisje rządowe, w postaci komisji wielkich skarbu i wojska. Na tle owych organów kolegialnych, wyróżniającą postawę zaprezentowała Komisja Skarbu Koronnego. Na jej czele stał podskarbi wielki koronny (przewodniczący), a zastępował go podskarbi nadworny (gremialne podejmowanie decyzji ujawniło tendencję do stopniowego zmniejszania roli jednoosobowych, centralnych organów administracji państwowej, zaś odpowiedzialność Komisji przed Sejmem wpływała znacząco na kierunek jej aktualnych i przyszłych prac). Oprócz przewodniczącego Komisji i jego zastępcy, wchodzących w skład tego gremium z urzędu (*ex officio*), sejm powoływał w jej szeregi innych członków (początkowo 16, potem 9)²⁹, wybieranych na okres 2 lat z poczwórnej liczby kandydatów przedstawianych przez króla obu izbom sejmującym (Izbie Poselskiej i Senatowi).³⁰

Działalność Komisji Skarbu Koronnego nie miała charakteru permanentnego. Komisja zbierała się cztery razy w roku na czterotygodniowe sesje.³¹ Do jej zadań należało m.in.: zajęcie się „porządkiem skarbu koronnego”, „pomnożenie dochodów” przez „wprowadzenie rządu i ekonomiki ku lepszemu pożytkowi Rzeczy-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ „Komisja (...) składała się z 9 komisarzy wybieranych, 3 z senatu, 6 z posłów na lat dwa, jako rada obradująca nad sprawami skarbu pod przewodnictwem podskarbiego. Dziesiątym członkiem był instygator koronny z dwoma zastępcami i kilku <plenipotentami> i ci tworzyli sądownictwo skarbowe”. *Księga pamiątkowa polskiej administracji skarbowej na Górnym Śląsku*, Nakładem Stowarzyszenia Urzędników Skarbowych Rzeczypospolitej Polskiej w Katowicach, Katowice 1929, s. 20.

³⁰ B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej. Pierwsze reformy w latach 1764-1775*, [w:] Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 502-503.

³¹ *Ibidem*.

pospolitej”: „Chcąc iak naydoskonalszy na zawsze uczynić porządek skarbu Koronnego, y pomnożyć onegoż dochody, przez wprowadzenie rządu y ekonomiki ku lepszemu pożytkowi Rzpltey, za zgodą powszechną skonfederowanych Stanów sądziemy za rzecz potrzebną ustanowić na zawsze Radę Economiczną skarbu Koronnego, *vim commissionis* [moc komisji] mającą”.³² Oznaczało to powierzenie Komisji, zarówno spraw podatkowych, zagadnień gospodarki budżetowej, prac nad rozbudową komunikacji oraz transportu³³ (lądowego i wodnego), jak i spraw z zakresu „dochodów skarbowych, instruktaży celnych, weryfikacji kwartalnej importancji, miar, wag i łokci, traktów opisania, mostowego i grobelnego ułożenia, młynów i zawad na rzekach spławnych uprzątnięcia”.³⁴ Oprócz ww. kompetencji, typowych dla organu administracji publicznej, Komisja Skarbu Koronnego posiadała również uprawnienia prawodawcze, sądowe i egzekucyjne³⁵. Wraz z ustaniem funkcjonowania Trybunału Skarbowego Koronnego, stanowiła sąd najwyższej instancji w sprawach skarbowych i handlowych: „[...] o depaktacyje kupców, zwracania z traktów, słowem sprawy z intrat skarbowych z jakimikolwiek osobami tyczące się”.³⁶

Sąd Komisji Skarbowej (Komisji Skarbu Koronnego) był również sądem I-szej i ostatniej instancji w sprawach o „pokrzywdzenie” i naruszenie skarbu Rzeczypospolitej (skarbu publicznego, pospolitego) „w dochodach publicznych”, w sprawach o przestępstwa popełnione przez urzędników skarbowych, a także w sprawach handlowych. Wskutek reform podjętych na Sejmie Czteroletnim (1788-1792) sąd Komisji Skarbowej zyskał charakter sądu powszechnego, tj. sądu orzekającego w sprawach ogółu ludności bez względu na przynależność stanową (nadal jednak jego działalność obejmowała materię publicznoprawną).³⁷ Siedzibą główną Komisji Skarbowej był warszawski Pałac Rzeczypospolitej (docelowo przeznaczony dla czterech „jurydykcji ultimae instantiae Koronnych

³² *Volumina Legum*, Tom VII, s. 18.

³³ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 503.

³⁴ *Volumina Legum*, Tom VII, s. 27 i n.

³⁵ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 14.

³⁶ *Volumina Legum*, Tom VII, s. 20.

³⁷ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 14.

Rzeczypospolitej”). Ów pałac stanowił zatem miejsce sprawowania sądów. Mieściło się w nim również archiwum Skarbu Koronnego.³⁸

Komisja Skarbu Koronnego, pomimo licznych trudności, funkcjonowała stosunkowo dobrze. Dla realizacji swych zadań, stworzyła, po raz pierwszy w dziejach prawno -ustrojowych Polski, liczny i odpowiednio kierowany aparat urzędniczy. Docenić należy również jakość, sprawowanego przez nią, sądownictwa skarbowego, znacznie podupadłego w ostatnich latach istnienia Trybunału Skarbowego Koronnego.³⁹

1.2.2. KOMISJA WIELKA WOJSKOWA (1764-1776), DEPARTAMENT WOJSKOWY RADY NIEUSTAJĄCEJ (1776-1788), KOMISJA WOJSKOWA OBOJGA NARODÓW (1788-1793)

Komisja Wielka Wojskowa (*Consilium Bellicum*), podobnie jak Komisja Skarbu Koronnego, utworzona została na sejmie konwokacyjnych w 1764 r. Jako komisja rządowa, zorganizowana w oparciu o zasadę kolegalności, ponosiła odpowiedzialność przed sejmem. Sprawowała zarząd nad wojskiem koronnym (w celu utrzymania *disciplina militari*), otrzymywała stosowne raporty wojskowe, wypłacała należne wojsku środki pieniężne, przekazane na ten cel przez Komisję Skarbową.⁴⁰ Komisja Wojskowa przejęła kompetencje skarbowo-wojskowe od – zlikwidowanego w tym samym roku – Trybunału Radomskiego. Przede wszystkim jednak, Komisja Wielka Wojskowa sprawowała wymiar sprawiedliwości – rozstrzygała w sprawach między wojskowymi, rozpatrywała skargi osób cywilnych na wojskowych.⁴¹ Stanowiła najwyższą instancję sądową (*ultima instantia*) w sprawach o zaległy żołd, podejmowała się „rozsądzenia spraw (...) o krzywdy wszelkie, któreby się od wojskowych na leżach, w przechodach lub exakcyjach komużkolwiek działy, albo w tychże samych wojskowej służby okazjach, lub pod bokiem terażniejszej

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 503 i in.

⁴⁰ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 14.

⁴¹ *Ibidem*.

komisji między wojskowym a wojskowym jednym, czyli więcej trafiły, albo z nieposłuszeństwa ordynansom komisji wynikały (...).⁴²

Komisji Wielkiej Wojskowej przewodził hetman wielki koronny, a w jego zastępstwie hetman polny koronny. W braku zaś („w niebytności”) hetmanów, Komisja obradowała pod przewodnictwem (*sub praesidentia*) pierwszego co do porządku (*ex ordine*) Senatora.⁴³ Poza hetmanami, w skład Komisji wchodziło początkowo, wybieranych przez sejm na okres dwuletni, szesnastu komisarzy wojskowych (do tzw. sejmu „repninowskiego” z roku 1768), ostatecznie - sześciu.

Komisja Wielka Wojskowa funkcjonowała zaledwie cztery lata. Jej likwidacja, dokonana w 1776 roku, była efektem zaciekłych walk politycznych (politycznej rywalizacji) pomiędzy hetmanami koronnymi a królem i jego kancelarią wojskową.⁴⁴ W wyniku zmian ustrojowych, w miejsce Komisji Wojskowej, utworzono Departament Wojskowy Rady Nieustającej.

Powołana w 1775 roku (na sejmie ekstraordynaryjnym warszawskim) Rada Nieustająca (*Consilium Permanens*), posiadała pełnię władzy rządowo-administracyjnej. Oprócz zebrań plenarnych (król oraz 36 członków wybieranych przez sejm co 2 lata), prace Rady prowadzone były w pięciu departamentach: Interesów Cudzoziemskich, Policji (czyli Dobrego Porządku), Wojskowym, Sprawiedliwości, Skarbowym.

Departament Wojskowy był, podobnie jak cała Rada Nieustająca, organem kolegialnym (ośmioosobowym), podejmującym rozstrzygnięcia absolutną większością głosów (zatem nie w drodze aklamacji).⁴⁵ Proces decyzyjny ograniczał znacząco kompetencje hetmanów koronnych – hetmana wielkiego i hetmana polnego – w zakresie przywództwa nad wojskiem: „Rozdział zaś y rozporządzenie wszystkich części wojska Koronnego, Nam y Departamentowi Wojskowemu w Radzie Nieustającej, za zdaniem teyże Rady *in pleno*, zostawuiemy [...]”.⁴⁶

Szczegółową organizację („ułożenie”) Departamentu Wojskowego określiła konstytucja sejmowa z 1775 r., statuująca Radę Nieustającą w obszarze centralnych

⁴² *Volumina Legum*, Tom VII, s. 51.

⁴³ Zob. *Ibidem*.

⁴⁴ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 507.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 540.

organów władzy państwowej. Na przykład fragment konstytucji zatytułowany „Ułożenie Wojskowego Departamentu *in Consilio Permanenti*”: „[...] odbierać będzie dwa razy na rok raporta o całym wojsku od Hetmana Wielkiego, y te będzie examinował, y w akta wprowadzał. Hetman z liczby Ministrów zasiadający *in Consilio Permanenti* przydować będzie w Departamencie Wojskowym, a w nieprzytomności iego, *primus in ordine* tego Departamentu. Gdyby zanoszono uskarżenia na Hetmanów Wielkich lub Polnych o niedopełnienie [...], na ten czas ci, lub który z nich, gdyby był w Radzie Nieustającej, nie będzie mógł być przytomnym, gdy rezolucye w takowych okolicznościach zachodzić będą”.⁴⁷

O ile Departament Wojskowy przejął, od zlikwidowanej w 1776 roku Komisji Wielkiej Wojskowej, uprawnienia egzekucyjne i sądowe (sprawy szczegółowe w zakresie wojskowości), to kompetencje wojskowo – skarbowe znalazły się w gestii Komisji Skarbu Koronnego.⁴⁸

Pod koniec roku 1788, jeszcze przed kasatą Rady Nieustającej (dokonaną ostatecznie na Sejmie Czteroletnim w styczniu 1789 r.), powołana została do życia Komisja Wojskowa Obojga Narodów⁴⁹: „Rząd wojska dotąd departamentowi wojskowemu powierzany, My Król, za zgodą rzeczypospolitey stanów, odtąd przy kommissyi wojskowej zostawionym mieć chcemy [...]”⁵⁰.

Zgodnie z postanowieniami Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 roku, zaliczona została w poczet tzw. „komisji wielkich” (oprócz Komisji: Policji, Skarbu, Edukacji Narodowej), podlegających Straży Praw – najwyższemu organowi rządowemu (swoistej radzie ministrów z królem jako przewodniczącym i szefem tego gremium).⁵¹

Na czele Komisji Wojskowej Obojga Narodów stał jeden z ministrów nie wchodzących w skład rządu (stąd żaden z hetmanów –będący wówczas ministrem wojny – nie kierował pracami Komisji⁵²), a większość z 18-osobowej liczby

⁴⁷ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁸ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jeziarczyk (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Volumina Legum*, Tom IX, s. 52.

⁵¹ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 536-537.

⁵² Tzw. zasada *incompatibilitas* wyrażająca zakaz jednoczesnego sprawowania dwóch lub więcej funkcji państwowych; „Ostrzegamy, iż WW. hetmani wszyscy, oprócz iednego tego, na którego kolej z prawa przypadać będzie zasiadania, przez trzy miesiące w kommissyi razem zasiadać nie będą mogli; ani też ten wojskiem komenderować nie będzie mógł w tym czasie, kiedy kolej na niego przypadać będzie (...). *Ibidem*, s. 53.

komisarzy, wybieranych na sejmie ordynaryjnym na okres 2 lat, stanowiły osoby cywilne: „Kommissya woyskowa [...] składać się [...] będzie z osób ósmnastu: z której to liczby dwie części ma być cywilnych, trzecia woyskowych, to iest: hetmana i pięciu woyskowych lub cywilno-woyskowych w następujący sposób: z WW. hetmanów Wielkich i Polnych obojga narodów, z których każdy po iednemu w roku całym przez trzy miesiące, przy prezydowaniu kommissyi woyskowej zasiadać i prezydować w niey powinien będzie. [...] Oprócz tedy hetmana prezydującego, też kommissya składać się ma z pięciu woyskowych aż do pułkownika *inclusive*, [...] tudzież z dwunastu kommissarzy cywilnych [...], to iest: trzech senatorów, a dziewięciu ze stanu rycerskiego [...].⁵³ Zakres działań tej Komisji zbliżony był do zakresu działań dawnych kolegialnych organów wojskowych (Komisji Wielkiej Wojskowej i Departamentu Wojskowego Rady Nieustającej).

Komisja Wojskowa Obojga Narodów, będąc jednocześnie „*sui generis* kolegialnie zorganizowanym ministerstwem”⁵⁴ i specjalnym (nadal jednak stanowym) organem wymiaru sprawiedliwości, zajmowała się sprawami z obszaru administracji wojskowej oraz podejmowała rozstrzygnięcia sądowe w tejże materii⁵⁵: „Co się tyczy sądów, kommissya woyskowa rozsądzać będzie *forma judiciaria* sprawy między woyskowemi wszystkimi, bez excepcyi w materyach wpływających ze służby; do sądenia zaś spraw *ex appellatione* przychodzących, między cywilnym i woyskowym w pokrzywdzeniach od woyskowego cywilnemu zdarzonych, kommissya przez ordynacyą trzy dni w każdym tygodniu wyznaczy [...]. Co się tyczy [...] pomocy woyskowej [...], podług prawa Grodzińskiego z zaskarżeniem o pomoc woyskową [...], do kommissyi woyskowej udać się ma [...]”⁵⁶

Warto zasygnalizować fakt istnienia (w latach 90-tych XVIII wieku) komisji porządkowych cywilno – wojskowych. Te „terenowe ogniwa administracji”⁵⁷, wykonujące stosowne polecenia komisji rządowych, w tym Komisji Wojskowej Obojga Narodów, stanowiły znamieny przykład odejścia od stanowego pojmowania

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2001, s. 55.

⁵⁵ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 537.

⁵⁶ *Volumina Legum*, Tom IX, s. 55.

⁵⁷ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 55.

sądownictwa dawnej Polski („wyłomu w strukturze feudalnej”).⁵⁸ Komisje te wydawały orzeczenia w sprawach spornych pomiędzy żołnierzami a osobami cywilnymi.⁵⁹

Komisja Wojskowa Obojga Narodów została zlikwidowana na sejmie „grodzieńskim” (sankcjonującym drugi rozbiór Polski) w 1793 roku. Skutkiem uchwalenia tzw. „konstytucji grodzieńskich” był ponowny podział komisji wojskowej na Komisję Koronną i Komisję Litewską.

Zorganizowanego sądownictwa wojskowego można dopatrzeć się również w strukturze władz Insurekcji Kościuszkowskiej. W czasie tego powstania narodowego z roku 1794, kompetencje administracyjno – sądowe posiadał Komisariat Wojenny i Wydział Potrzeb Wojskowych Rady Najwyższej Narodowej.⁶⁰

1.2.3. KOMISJA EDUKACJI NARODOWEJ (1773-1795)

Komisja Edukacji Narodowej (KEN) utworzona została konstytucją sejmu nadzwyczajnego (ekstraordynaryjnego) warszawskiego z 24 października 1773 roku. Nawiązywała do ducha (umiarkowanych) reform podjętych w pierwszych latach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego.⁶¹ Tworzyło ją ośmiu komisarzy powoływanych na okres sześciu lat (*per sexennium*). Członkowie KEN wywodzili się *ex senatu et ministerio*. Na czele tego gremium stał biskup wileński. W przypadku nieobecności (*in absentia*) przewodniczącego, obrady miał prowadzić pierwszy *in ordine* komisarz. W razie śmierci któregośkolwiek z nich lub „złożenia komisarstwa w drodze urzędowego ustąpienia” (*per recessum officiosum*), Król wyznaczał na wakujące miejsce inną osobę, w sposób „przepisany dla Komisji Skarbowej i Wojskowej w konstytucji 1764”.⁶² Powołanie na stanowiska w KEN prominentnej magnaterii (po części zachowawczej, konserwatywnej, po części zaś postępowej,

⁵⁸ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 543.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jeziarczyk (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Zob. *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 152.

reformatorskiej) świadczyło o dużym zainteresowaniu, środowiska politycznego, działalnością tej nowej, państwowej instytucji.⁶³

Wspomniana wyżej konstytucja sejmu warszawskiego z października 1773 roku, „oddawała pod dozór i rozporządzenie” KEN „wszystkie generalnie akademie, *gymnasia*, kolonie akademickie, szkoły publiczne, żadnych nie wyłączając, (...) do wydoskonalenia nauk, y ćwiczenia w nich młodzi szlacheckiey (...)”.⁶⁴

Komisja Edukacji Narodowej, jako kolegialny organ, zarządzała rozbudowanym systemem oświaty publicznej i świeckiej⁶⁵, wymagającym reorganizacji (w duchu oświeceniowym), po ponad dwustuletniej dominacji, na ziemiach polskich, (anachronicznego jak na XVIII wiek, zlikwidowanego w tym samym roku) szkolnictwa jezuickiego.⁶⁶

Aktywność KEN sprowadzała się, początkowo, do trzech rodzajów działalności: prac legislacyjnych (sporządzania i przekazywania wniosków na sejm, kierowania stosownych dyspozycji [normatywnych] do podległych sobie szkół), prac naukowo – organizacyjnych oraz inspekcji ośrodków/instytucji naukowych i oświatowych, a także prac administracyjno – finansowych związanych z zarządem posiadanych przez nią dóbr i funduszy.⁶⁷

Wskutek zapisów konstytucji sejmowej z roku 1776, rozszerzono zakres uprawnień Komisji Edukacji Narodowej. Oddając pod jej dozór całą oświatę „w Krajach Rzeczypospolitej” oraz wszystkie „dobra, sumy i ruchomości” przeznaczone na utrzymanie systemu kształcenia (w tym majątek pojezuicki), wyposażono KEN w jurysdykcję sądową w sprawach odnoszących się do dysponowanego przez nią mienia⁶⁸: „[...] aby kapitały przez lokacją niepewną nie zaginęły: oraz fundusze wszelkie edukacyjne w niczym nie były uszczerbione; chcąc przytym opatrzeć dla obywatelów Rzeczypospolitey, którzy spraw swoich w Kommissyach Sądowych y innych zaczętych, ieszcze nie mają zupełnie zakończonych, należytą y ostateczną sprawiedliwości administracyą, [...] iuryzdykcyą

⁶³ R. Dutkova, *Komisja Edukacji Narodowej. Zarys działalności. Wybór materiałów źródłowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973, s. 15.

⁶⁴ *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 152.

⁶⁵ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁶⁶ R. Dutkova, *op. cit.*, s. 6.

⁶⁷ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁶⁸ *Ibidem*.

Sądową z Kommissyi Sądowych obojga narodow na Kommissyą Edukacyną przenosiemy, y miejsce oney do sądenia naznaczamy [...]”.⁶⁹

Sąd Komisji Edukacji Narodowej, złożony z dwunastu sędziów – komisarzy, pełnił rolę najwyższej instancji (*supremae instantiae*) dla osób „niezdolnych do wniesienia odwołania” (*pro inappellabili*). Wydawał rozstrzygnięcia (orzekał) w co najmniej pięcioosobowym składzie. Egzekucja wyroków sądowych KEN powierzona została Departamentowi Wojskowemu Rady Nieustającej.⁷⁰ Warto przywołać także niektóre postanowienia *Ustaw Komisji Edukacji Narodowej dla stanu szlacheckiego i na szkoły w krajach Rzeczypospolitej przepisane*, ogłoszonych i zatwierdzonych w 1783 roku.

Hierarchicznie zorganizowane szkolnictwo publiczne⁷¹ (zwłaszcza akademickie) dysponowało odtąd szerszym zakresem środków i narzędzi, służących wyrobieniu w „akademikach” takich cech jak: honor, posłuszeństwo, odpowiedzialność, sumienność, roztropność, „obyczajność” czy umiarkowanie. Owa hierarchia wpływała znacząco na sposób funkcjonowania sądownictwa szkolnego. Było ono wieloinstancyjne - każdy szczebel w strukturze akademickiej odpowiadał danej instancji sądowej: „[...] każdy z podległych zwierzchności, czując się być uciemiężonym w niższym sądzie, może wytoczyć sprawę do wyższej po stopniach władzy, jako to od nauczyciela do prefekta, od prefekta do rektora, od tego do wizytatora i rektora Szkoły Głównej [...]”.⁷²

Właściwość instancyjna zależała przede wszystkim od rodzaju prowadzonej sprawy – bądź „z urzędu”, bądź „ze skargi prywatnej”. W przypadku naruszenia określonych dóbr lub obowiązków akademickich – od rodzaju podmiotu dopuszczającego się „niegodziwego” czynu, od materii [charakteru] przewinienia,

⁶⁹ *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 538.

⁷⁰ Zob. *Ibidem*.

⁷¹ Dutkova zwraca uwagę na ukonstytuowanie się w czasach KEN tzw. *stanu akademickiego*, tj. „osobnego stanu nauczycielskiego, wyróżniającego się specjalnym strojem i trybem życia”, z uwagi na fakt ukończenia studiów uniwersyteckich; R. Dutkova, *op. cit.*, s. 141; W *Ustawach* KEN przewidziano, iż stan ten składać się miał ze Szkół Głównych (Akademii Krakowskiej i Wileńskiej) wraz z ich „rządcami” i nauczycielami oraz ze „zgrupowań akademickich wydziałowych i podwydziałowych” (rozlokowanych na terytorium Rzeczypospolitej), a więc „wszystkich w tym społeczeństwie rządzących, uczących, posługi duchowne dla uczniów odprawiających, i z tych, którzy w takowych posługach zasłużonymi będą”. *Ibidem*.

⁷² Zob. art. 7, Rozdział XXIV *Ustaw* KEN.

a także sankcji (dolegliwości) przewidzianej za działanie sprzeczne z prawami stanu akademickiego, np. sąd szkolny „w rzeczach ważniejszych” oraz „w rzeczach mniejszych” składać się miał z rektora lub prorektora, prefekta i nauczycieli; sąd rektora władny był do rozpatrywania skarg: dyrektora na złe traktowanie przez prefekta, „akademików” przeciwko nauczycielom, nauczyciela na drugiego nauczyciela (chyba, że „ważność rzeczy i niemożliwość otrzymania [...] sprawiedliwości przymuszała wytoczyć sprawę do wizytatora lub Szkoły Głównej).⁷³

Definitywny rozbiór I-szej Rzeczypospolitej, dokonany przez państwa zaborcze w 1795 r., przeciął ponad dwudziestoletnią działalność Komisji Edukacji Narodowej. Przemiany dokonane przez KEN, w strukturze państwowej oświaty, miały jednak charakter nieodwracalny.⁷⁴ Kładły podwaliny pod budowę nowoczesnego systemu szkolnictwa polskiego, rozpoczętą w okresie II RP, po 123 latach niewoli narodowej.

1.2.4. URZĄD MARSZAŁKA WIELKIEGO KORONNEGO (1766-1775), KOMISJA MARSZAŁKÓW OBOJGA NARODÓW (1775-1792), KOMISJA POLICJI OBOJGA NARODÓW (1788-1792)

Urząd ten, zwany również Urzędem Jurysdykcji Marszałkowskiej, należał do najważniejszych instytucji dawnej Rzeczypospolitej.⁷⁵ Związany był z osobą Marszałka Wielkiego Koronnego⁷⁶ i jego kompetencjami sądowymi w miejscu przebywania króla „i w okolicach *circa circum* na milę”.⁷⁷ Wyrósł na kanwie żądań „narodu szlacheckiego”, sprzeciwiającego się dowolności w ferowaniu wyroków przez jednoosobowe organy państwowe: „Przez wzgląd, y rozliczność obowiązkow,

⁷³ Zob. art. 8, Rozdział XIV; dz. IV, Rozdział XX; art. 1, 2; Rozdział XXIV *Ustaw KEN*.

⁷⁴ R. Dutkova, *op. cit.*, s. 100.

⁷⁵ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 15.

⁷⁶ Urząd marszałka ma długą tradycję w dziejach prawno-ustrojowych Polski. Od połowy XIV wieku (dokładnie od 1358 r.) marszałek zarządzał dworem monarszym, sprawował nadzór i jurysdykcję (sądownictwo karne) nad dworzanami królewskimi, wykonywał władzę policyjną w miejscu pobytu władcy. W celu zapewnienia bezpieczeństwa podczas sejmowania, od poł. XVI w., ustanawiał tzw. artykuły marszałkowskie. Marszałek (zarówno wielki, jak i nadworny) rozstrzygał sprawy, naruszające „mir sejmowy” oraz spokój i bezpieczeństwo (*violatae securitatis*), zawsze w rezydencji króla. S. Płaza, *op. cit.*, s. 553.

⁷⁷ Zob. *Volumina Legum*, Tom VII, s. 332.

które prawo do WW. Marszałków przydało Urzędowi, y chcąc wraz sprawiedliwie z innymi tegoż *Ministerium* uczynić porównanie; a ten Nam, y narodowi miły, y potrzebny Marszałkowski Urząd zasłonić od tej nieufności, y niechęci, którą arbitralna iedney osoby władza w wolnych obywatelach wzniecać przywykła [...]”.⁷⁸

Urząd Jurysdykcji Marszałkowskiej składał się zatem z Marszałka Wielkiego Koronnego jako przewodniczącego (a w jego zastępstwie – Marszałka Nadwornego Koronnego) oraz sześciu, „przybranych” Marszałkowi na sejmie, asesorów, których obowiązywała reguła *incompatibilitas* – nie mogli pełnić jednocześnie funkcji asesora sądowego i członka Izby Poselskiej: „Assessorom Sądow naszych Marszałkowskich y Zadwornych *capacitatem* do funkcji Poselskich odeymuiemy, a iako Assessor Sądow rzeczonych Posłem nie będzie mógł być, tak żeby ani Poseł Assessorem mógł być obierany [...]”.⁷⁹ Reguła ta nie miała zastosowania względem asesorów-senatorów, którzy w liczbie dwóch mogli wchodzić w skład tego gremium. W razie niedyspozycji (*in absentia*) obu marszałków, na czele Urzędu stać miał najwyższy co do porządku (*in ordine*) asesor.

Urząd ten, będąc organem kolegialnym, „prezydował” cztery razy w ciągu roku, a czterech (spośród sześciu) asesorów przebywało stale „u boku” sejmu. Wyrazem osłabienia pozycji marszałków koronnych, było przyznanie takich samych uprawnień wszystkim członkom wchodzącym w skład tej instytucji: „Ci zaś UUr. Assessorowi z Seymu naznaczeni, ażeby do wszelkich spraw równie, iak [...] Marszałkowie należeli, mieć chcemy [...]”.⁸⁰

Urząd Marszałka Wielkiego Koronnego (Sąd Marszałkowski, Sąd Jurysdykcji Marszałkowskiej) stanowił najwyższą instancję (*ultima instantiae*) w sprawach cywilnych i karnych („kryminalnych”) z zakresu bezpieczeństwa króla i instytucji publicznych Rzeczypospolitej.⁸¹

Na mocy postanowień konstytucji sejmowej z 1768 r. (ustawy sejmu ekstraordynaryjnego warszawskiego), Sąd Jurysdykcji Marszałkowskiej sprawował

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 334.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 332.

⁸¹ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 17.

wymiar sprawiedliwości w przypadku naruszeń prawa (m.in. ustaw marszałkowskich), których dopuścił się sędzia bądź inny „oficjalista”, jak też dworzanin: „W sprawach zaś *violatae securitatis*, lub *ex appellatione vel remissa* przypadających, ktoreby były przeciwko Sędziemu, lub innemu Oficjaliście Marszałkowskiemu, y innym iakimkolwiek Urzędom do tey iuryzdykcji obowiązany, albo przeciwko ludziom dworu Marszałkowskiego, Sąd Marszałkowski *ultimae instantiae* sam wyprowadzi inkwizycje [...]. A gdyby kiedy Marszałek sam co wykroczył [...], mieć chcemy, aby w Sądzie Marszałkowskim nie znajdując się sam na swoiey sprawie, odpowiedział, y był sądzony *pluralitate votorum*”.⁸² Rozstrzygał również sprawy o „stancye, w które szlachta wchodzą”, „cudzoziemcow podrożnych”, którzy – na terenie Korony bądź Litwy - „ani obywatelstwa, ani ustawicznego pomieszkania nie mają”, „o długi, albo tym podobne pretensje”.⁸³

Wyżej wzmiankowana konstytucja sejmowa, wyposażyła obu Marszałków w środki i narzędzia służące zapewnieniu poszanowania prawa i ładu wewnętrznego na dworze królewskim: „Zaaresztowanie [...] osob, dla zapobieżenia, y przeszkodzenia złemu, lub ucieczce obwinionego, samym [...] Marszałkom zostawuie się [...]. Ostrzeganie bezpieczeństwa Posłów, y Ministrow cudzoziemskich, y charakterem podobnym zaszczycających się osob, y zachowanie w tym punkcie prawa narodow, tak co do wzwyż wymienionych osob, iako też y do ich dworow [...], pieczy samych [...] Marszałkow polecamy”.⁸⁴

Wyroki Sądu Jurysdykcji Marszałkowskiej, jak i każdego z Marszałków, podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Stąd organ ten działał – w przeciwieństwie do innych – sprawnie i efektywnie. Walnie do tego przyczyniła się dobrze funkcjonująca straż marszałkowska oraz więzienie, które – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – należało do najlepszych i do najnowocześniejszych.⁸⁵

W 1775 roku, po zaledwie dziewięciu latach funkcjonowania, dokonano likwidacji Urzędu Marszałka Wielkiego Koronnego. Powołano wtedy, jedną dla

⁸² *Volumina Legum*, Tom VII, s. 333.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Zob. Ibidem*.

⁸⁵ S. Płaza, *op. cit.*, s. 553.

Korony i Litwy, Komisję Marszałków Obojga Narodów.⁸⁶ Składała się z marszałków wielkich i nadwornych (koronnych i litewskich) oraz – podobnie jak poprzednio istniejąca instytucja – z sześciu asesorów („z dwóch Senatorów, y z czterech osób z Stanu rycerskiego”⁸⁷), wybieranych na sejmie ordynaryjnym. Procedura naboru członków „Kommissyi Marszałków” była taka sama, jak w przypadku powoływania osób na stanowiska konsyliarzy Rady Nieustającej. Marszałkowie zobowiązani zostali do przebywania na dworze królewskim przez sześć miesięcy, zaś asesorowie przez cztery. Wszystko to podyktowane było koniecznością rozstrzygania napływających do Komisji spraw w składzie co najmniej pięcioosobowym: „Marszałkowie obligowani będą sześć miesięcy mieszkać u boku I. K. Mci, [...] Assessorowie zaś, każdy cztery miesiące mieszkać powinien, ażeby liczba zasiadających w Sądzie z pięciu przynajmniej składała się, rachując w to Marszałków [...]”.⁸⁸ Co do zasady, żaden z członków Komisji Marszałków nie mógł zasiadać w Izbie Poselskiej, z wyjątkiem tych „*per vota secreta* obieranych”. Po upływie kadencji, połowa dawnych asesorów mogła być „na drugie dwa lata confirmowana”. Komisja ta wyrokowała kolegialnie „we wszystkich sprawach kryminalnych”, „o taxę y cenę postanowioną żywności y towarów, w mieyscu [...] rezydencyi Krolewskiej, wyiąwszy zboża y produkta szlacheckie”, „we wszystkich sprawach o długi lub pożyczone summy”.⁸⁹ Do „sądu Marszałka z Assessorami” trafiały również „wszystkie appellacye *a prima Instantia* o niesłuchanie taksy”.

Zgodnie z zapisami konstytucji sejmowej z 1768 r., istniała możliwość (na podstawie „osobnego proiektu”) zaskarżania orzeczeń Komisji Marszałków Obojga Narodów do Rady Nieustającej, jako sądu ostatniej (najwyższej) instancji, w szczególności „w sprawach *denegatii iudicii, et corruptionis Iudicis, perjurii, et oppressionis civis liberi*”.⁹⁰

W okresie Sejmu Czteroletniego (1788-1792) kompetencje jurysdykcji marszałkowskiej przekazane zostały, m.in. Komisji Policji Obojga Narodów.⁹¹

⁸⁶ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 17.

⁸⁷ *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 74.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Zob. Ibidem*.

⁹¹ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 17.

To kolegialne ministerstwo składało się z „marszałków narodowych” (koronnych i litewskich) oraz z piętnastu komisarzy - trzech z Senatu, sześciu ze „stanu rycerskiego”, sześciu przedstawicieli („plenipotentów”) miast na sejm walny.⁹² Wszyscy „kommissarze policji” wybierani byli co dwa lata na sejmie ordynaryjnym, w sposób przewidziany w ustawach – „O seymie” i „O miastach”. Osoby pełniące funkcje komisarzy mogły ponownie zasiadać w Komisji Policji (oczywiście po uprzednio dokonanej „elekcji”).⁹³ Członkiem tego gremium nie mogła być osoba: nie posiadająca „possessyi dziedzicznej” ziemskiej (w przypadku kandydatów ze stanu rycerskiego) bądź miejskiej (w przypadku mieszczan), nie pełniąca przez oznaczony czas funkcji publicznej (np. posła, deputata, komisarza wojewódzkiego „policji”), zasiadająca jednocześnie w Izbie Poselskiej lub zobowiązana w tym okresie do odbycia służby wojskowej.⁹⁴ Prezesem Komisji Policji Obojga Narodów był jeden z „marszałków narodowych”, a w przypadku jego „nieprzytomności” – pierwszy *in ordine* komisarz. Prezesowi wolno było „wybierać i zapraszać” do Komisji, *cum voce consultiva*, dowolną liczbę asesorów. *Cum voce decisiva* miało pozostawać permanentnie pięciu (i więcej) komisarzy, w większości wywodzących się ze stanu szlacheckiego.⁹⁵

Ustawa Rządowa z 1791 roku wyznaczała „granice władzy” Komisji Policji – „dla ustanowienia i utrzymania powszechnego porządku” w miastach⁹⁶ „wolnej Rzplitey”, „władza i zarządzanie” Komisji miały obejmować to wszystko, co się tyczy „bezpieczeństwa i spokojności publicznej”, „wygody publicznej” oraz „sądowności i urzędników policji”⁹⁷. Komisja Policji nie mogła jednak nic czynić („stanowić, nakazywać lub zakazywać”), co by naruszało niezbywalne („przyrodzone i zabezpieczone ustawami Rzeczypospolitey”) prawa „wolności i własności osobistej” obywateli i „przechodniów”.⁹⁸

⁹² *Volumina Legum*, Tom IX, s. 277.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Zob. Ibidem*, s. 277-278.

⁹⁵ *Zob. Ibidem*, s. 278.

⁹⁶ Bogusław Leśnodorski stał na stanowisku, że Komisja Policji Obojga Narodów miała przede wszystkim sprawować nadzór nad miastami królewskimi. Stwierdzał przy tym, że „miarą nasilenia prac tej (...) Komisji jest rozpatrzenie przez nią w ciągu roku urzędowania 2004 memoriałów różnych miast.” *Zob. Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, op. cit.*, s. 537.

⁹⁷ *Zob. Volumina Legum*, Tom IX, s. 278.

⁹⁸ *Zob. Ibidem*.

Konstytucja 3 Maja ustanowiła zamknięty katalog spraw, co do których właściwy był Sąd Komisji Policji: po pierwsze – „o całość wszelkich w kraju funduszków i dochodów ogólnych miast na obiekty policji przeznaczonych”, po drugie – „o zatajanie percept, nierzetelność lub niedokładność wydatków i rachunków z tychże publicznych dochodów i funduszków lub ich użycie bez wiedzy komisji policji”, po trzecie – „o niezachowanie przepisów prawa licytacji”, po czwarte – „o nieposłuszeństwo komisji wojewódzkich i zwierzchności miejskich na rezolucje, dyspozycje i rozrządzenia komisji policji oraz urzędników i dozorców egzekwujących jej dyspozycje”, po piąte – „o gwałcenie bezpieczeństwa jurysdykcji komisji osób, komisarzy, urzędników, oficjalistów i dozorców policji w miejscach, gdzie z urzędu znajdować się będą”, po szóste – „o niezachowanie rozporządzeń komisji względem jednostajności miar i wag”, po siódme – „o przestępstwa urzędników, oficjalistów, dozorców i sług policji”.⁹⁹ W części z nich Sąd Komisji Policji stanowić miał pierwszą, w innych zaś ostatnią instancję.

1.3. SĄD ASESORSKI KORONNY – ASESORIA KORONNA (1764-1794)

Sąd Asesorski, zwany również Asesorią, należał do tzw. sądów zadwornych.¹⁰⁰ Wywodził się z dawnego sądu kanclerskiego. W wyniku reform podjętych na sejmie konwokacyjnym w 1764 roku, stał się organem kolegialnym z kanclerzem (wielkim koronnym) lub podkanclerzem jako przewodniczącym. Członkami tego gremium (asesorami) byli: z urzędu – sekretarze wielcy (królewscy), referendarze, instygatorowie, wiceinstygatorowie, regenci, pisarze (w tym pisarz dekretowy), a także senatorowie (w liczbie czterech) oraz przedstawiciele „stanu rycerskiego” wybierani ze składu Izby Poselskiej (w licznie dwunastu).¹⁰¹

Na przestrzeni wieków zakres kompetencji Asesorii podlegał fluktuacji. Zjawisko to związane było ze specyficznymi (i dynamicznymi) zmianami polityczno -

⁹⁹ Zob. *Ibidem*, s. 282.

¹⁰⁰ Zob. S. Płaza, *op. cit.*, s. 552.

¹⁰¹ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 17.

ustrojowymi. Jej pierwotne uprawnienia, w sposób dokładny, zostały określone przy powołaniu (w 1578 r.) Trybunału Koronnego oraz w konstytucji sejmowej z roku 1611.¹⁰²

Asesoria Koronna była przede wszystkim najwyższą (pierwszą tylko wyjątkowo) instancją apelacyjną (odwoławczą) dla sądów miast królewskich, wypierając przy tym (jak się okazało – skutecznie) małopolski sąd sześciu miast – w przeciwieństwie do niego, miała charakter ogólnopaństwowy.¹⁰³ Podejmowała również rozstrzygnięcia w sprawach spornych między miastami na prawie magdeburskim czy chełmińskim a władzami państwowymi, instytucjami kościelnymi, szlachtą, mieszczanami z miastem, nawet między sobą. Działalność orzecznicza Asesorii Koronnej obejmowała władcze rozwiązywanie sporów o dobra i dochody królewskie, w tym o granice między królewszczyznami a nieruchomościami prywatnymi oraz wyrokowanie w niektórych sprawach skarbowych szlachty.¹⁰⁴

Wskutek reform z pierwszych lat „epoki stanisławowskiej”, Sąd Asesorski Koronny wyposażony został, na krótki czas, w kompetencje sądów referendarskich (roztaczał on opiekę, nad odwołującymi się do niego miastami prywatnymi szlachty i zakonów, jedynie „od przypadku do przypadku”¹⁰⁵), a po roku 1775 jego właściwość uległa rozszerzeniu na sprawy dysydentów, przejmując w ten sposób uprawnienia sądu mieszanego (*iudicium mixtum*). Od tego też roku, Asesoria uzyskała status instancji apelacyjnej od wyroków sądów grodzkich dla Inflant.¹⁰⁶

Asesoria Koronna była sądem o dobrym przygotowaniu prawniczym i zawodowym, cechującym się wysoką merytorycznością orzeczeń. Pomimo faktu, iż w składzie orzekającym zasiadała wyłącznie szlachta¹⁰⁷, przypisana do niej palestra pochodziła w znacznej mierze ze stanu mieszczańskiego. W XVIII wieku utworzono przy tym sądzie obrońców (patronów) dla ubogich, głównie ze środków finansowych przeznaczonych na ten cel ze skarbu „pospolitego”.¹⁰⁸ Rządy Stanisława Augusta Poniatowskiego były więc dla Sądu Asesorskiego czasem względnej prosperity –

¹⁰² S. Płaza, *op. cit.*, s. 552.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 553.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Zob. *Ibidem*, s. 552.

¹⁰⁶ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierniczka (red.), *op. cit.*, s. 17.

¹⁰⁷ Z. Kaczmarczyk, *Demokracja szlachecka*, [w:] Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 155.

¹⁰⁸ S. Płaza, *op. cit.*, s. 552.

jako kolegialny sąd *ultimae instantiae* (ostatniej, najwyższej instancji), dzięki usprawnieniu organizacyjnemu i proceduralnemu¹⁰⁹, wszedł do kanonu najważniejszych organów wymiaru sprawiedliwości I Rzeczypospolitej.

2. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W POLSCE ROZBIOROWEJ (1795-1918)

Wiek XIX przyniósł doniosłe zmiany w europejskich systemach wymiaru sprawiedliwości. Pojawiło się wtedy, po raz pierwszy we Francji, sądownictwo administracyjne, które stanowiło odpowiedź na panującą wówczas wszechwładzę (uznaniowość, „dyskrecjonalność”) administracji.¹¹⁰ Polska, znajdująca się wtedy pod zaborami, nie uczestniczyła w tym procesie. Priorytetowym zadaniem, postawionym przed środowiskiem (głównie szlacheckim, choć nie tylko) wyrosłym z ruchu reformatorskiego Sejmu Czteroletniego, była restytucja państwowości.¹¹¹ Odzyskanie niepodległości i suwerenności wiązano z przywróceniem systemu rządów nakreślonych w Konstytucji 3 Maja, a co za tym idzie – z powrotem sądowej kontroli „poczynań” władzy publicznej. Nie mogło być zatem mowy wówczas o stworzeniu, na zagarniętych przez państwa ościenne ziemiach dawnej Rzeczypospolitej, polskim systemie sądownictwa administracyjnego. Pewne elementy dawnych urzędów (rozwiązań prawnych, instytucji) weszły, w drodze kompromisu, do systemów prawno-ustrojowych Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (jako monarchii

¹⁰⁹ „Gdy czas kadencji Sądów naszych Zadwornych ordynacją naszą roku 1764 wyznaczony dla sądzących, y sądzących się, zdaie się być niewygodnym, przeto kadencye dwie w roku iednym postanowione, na iedną kadencyą przemieniamy, a czas pułroczny; to iest *a prima Novembris* roku tego wciąż *ad ultimam Aprilis*, y tak na zawsze wymierzamy. Z tych zaś sześciu miesięcy dla spraw *Iudicii mixti* nieunickich, y dysydentskich niedziel sześć, od piętnastego Marca do ostatniego Kwietnia w każdej kadencji naznaczamy (...).”; *Iurydykcyja nasza Sądów Zadwornych Assessoryi Koronney*, [w:] *Volumina Legum*, Tom VIII, s. 545.

¹¹⁰ D. Malec, *Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 23.

¹¹¹ Zob. M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy”, R. XV, 5(82)/2007, s. 11-12.

konstytucyjnej) – dwóch form ograniczonej państwowości polskiej I połowy XIX wieku.¹¹²

Obce modele sądownictwa administracyjnego funkcjonowały w II poł. XIX w. na terenach zaboru pruskiego i austriackiego (Wielkopolska, Śląsk, Galicja i Lodomeria). Polacy - obywatele Cesarstwa Niemieckiego oraz Cesarstwa Austro-Węgierskiego, czynnie włączali się w budowanie struktur tamtejszego wymiaru sprawiedliwości (znamienicy prawnicy, twórcy ustroju i systemu prawnego II RP, zasiadali nierzadko w składach orzekających najwyższych organów sądowych państw zaborczych).

Istnienie niemieckiego i austriackiego modelu sądowej kontroli administracji nie pozostało bez wpływu na prace nad projektem powołania do życia (w okresie międzywojennym) polskich struktur sądownictwa specjalnego.¹¹³

2.1. POCZĄTKI WŁAŚCIWEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Sądownictwo administracyjne Księstwa Warszawskiego (a potem Królestwa Polskiego I poł. XIX w.) nie należy postrzegać przez pryzmat dzisiejszych rozwiązań systemowych. Nie miało ono na celu kontrolę legalności aktów (decyzji) administracyjnych przez niezawisły sąd, w oparciu o przyjęte z góry (najczęściej w drodze ustawy) reguły procedowania. Sprowadzało się do rozpoznawania przez oznaczone organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw spornych (tj. uznanych przez przepisy za sporne) między obywatelami a administracją publiczną.¹¹⁴ Przekazanie ich ówczesnym „sądom administracyjnym” (specjalnym) uzasadniano potrzebą (wręcz koniecznością) zapewnienia szybkości i fachowości postępowania, czemu nie mogły sprostać sądy zwyczajne („pospolite”).¹¹⁵

¹¹² A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 13.

¹¹³ zob. D. Malec, *Rozważania...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 23.

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno – Historyczne”, Tom XLV – 1993 – Zeszyty 1-2, s. 150.

Recypowanie rozwiązań francuskich doprowadziło do ukształtowania się dwóch pionów („kategorii”) sądownictwa administracyjnego – „cywilnego sądownictwa administracyjnego” (ze względu na prywatnoprawny charakter spraw jemu oddanych) i „administracyjnego sądownictwa karnego”¹¹⁶ (zajmującego się orzekaniem w sprawach karno-skarbowych: nielegalnego handlu lub przemytu, przestępstw celnych bądź przestępstw skierowanych przeciwko monopolom państwowym).

2.1.1. KSIĘSTWO WARSZAWSKIE (1807-1815)

„Sądownictwo sporu administracyjnego” (bo tak wówczas oficjalnie określano sądownictwo administracyjne) zajmowało jedno z czołowych miejsc w napoleońskiej koncepcji wymiaru sprawiedliwości przyjętej w - utworzonym na mocy traktatów tylżyckich z 7 i 9 lipca 1807 roku - Księstwie Warszawskim.¹¹⁷

W zaprowadzonym na obszarze Księstwa, okrojowaną przez Napoleona konstytucją, modelu sądów administracyjnych, dostrzec można monteskiuszowską koncepcję podziału władzy (abstrahując od zaburzonej równowagi między legislatywą a egzekutywą¹¹⁸) oraz rozdział administracji na „aktywną” (fr. *active*), tj. realizującą bezpośrednio swoje zadania i „sporną” (fr. *contentieuse*), polegającą na rozpatrywaniu skarg. Zjawisko to, stanowiące znamienne *novum* nie tylko na gruncie polskim, lecz także w ówczesnej Francji, odebrane jednakowoż zostało, przez krajowe

¹¹⁶ Terminologia ta (zresztą niefortunna) pojawiła się w XIX-wiecznej polskiej literaturze przedmiotu. Podział sądownictwa administracyjnego na „cywilne” i „karne” przyjął m.in. August Heylman (*O sądownictwie w Królestwie polskim: wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 42-60; *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1861, s. 51-59). Funkcjonowała też w pismach i projektach rządowych, czasami w praktyce sądowej. Za: *Ibidem*.

¹¹⁷ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe...*, s. 149.

¹¹⁸ M. Kallas, *op. cit.*, s. 16; Zgodnie z reskrytem ministra spraw wewnętrznych z 8 stycznia 1808 r., do czasu utworzenia rad prefekturalnych, funkcje tychże rad - w sprawach sądownoadministracyjnych - pełnili konsyliarze izb administracyjnych wspólnie i pod kierownictwem prefekta. Wg Michała Kania, „powierzenie wykonywania funkcji w zakresie rozstrzygania sporów administracyjnych w pierwszej instancji konsyliarzom uzasadnione było problemami natury organizacyjnej i koniecznością ścisłego określenia funkcji oraz trybu postępowania przed radami prefekturalnymi”; *Geneza środków zaskarżenia na tle rozwoju procedury sądownoadministracyjnej*, [w:] M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 17.

środowisko polityczne, za ukłon w stronę administracji, mogącej od tej pory samodzielnie rozwiązywać spory między nią samą a obywatelami.¹¹⁹

2.1.1.1. RADY PREFEKTURALNE

Wspomniane wyżej dwie „kategorie” sądownictwa administracyjnego połączone zostały na poziomie organów administracji lokalnej szczebla departamentowego – rad prefekturalnych.¹²⁰

Na mocy postanowień Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.¹²¹, a potem dekretu z 7 lutego 1809 r., wyżej przywołane rady miały orzekać w kompletach trzyosobowych pod przewodnictwem prefekta (skład rady ustalono na 3 do 5 osób, gdzie radców powoływał sam monarcha). Decyzje w materiach sądowych zapadały większością głosów, a w przypadku ewentualnej równości zdań przeważało stanowisko „prezydującego”. Rady organizacyjnie pozostawały częścią prefektur, co determinowało ich podwójny charakter – organu administracji pomocniczej dla prefekta i władz samorządowych oraz sądu administracyjnego. Ta dwoistość budzić mogła uzasadnione kontrowersje – prefekt zasiadający w składzie sędziowskim jako przewodniczący, wydawał uprzednio, jako organ administracji, decyzję będącą przedmiotem sporu sądowego, zaś radcy będąc sędziami, funkcjonowali (i działali) w strukturze administracji aktywnej.

Rady były, co do zasady, sądami I instancji – wyjątkowo tylko orzekały ostatecznie w sprawach, gdzie wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 1000 złotych. Za podstawę do rozpoznania znacznej części (kategorii) spraw, w tym z zakresu „cywilnego sądownictwa administracyjnego”, służył kontrakt, sporządzony w oparciu o przepisy cywilne i administracyjne (dla niektórych bezpośrednim źródłem był Kodeks Napoleona – zwłaszcza wtedy, gdy należało ustalić istnienie/brak istnienia oraz charakter stosunku prawnego między stronami). Uprawnienia karno-skarbowe rad (element „sądownictwa administracyjnego karnego”) wywodzono z XVII-wiecznego

¹¹⁹ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 149.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 150-151.

¹²¹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego z 1807 r., t. I., s. II-XLVIII.

pojęcia „policji” i oparto na utrzymanym w Księstwie pruskim systemie skarbowym. Bazując na tamtejszym modelu procesowym, sposób rozstrzygania (przez rady prefekturalne) tego rodzaju spraw unormowano ostatecznie w roku 1809 (dekretem z 25 marca i instrukcją ministra skarbu z 20 listopada). Członków rad prefekturalnych nie wyposażono, niestety, w typowe gwarancje sędziowskie (m.in. nieusuwalność z urzędu), co - w myśl ówczesnych przekonań, że „zawiaduje jeden, a sędzi kilku” – sprawiało, że jako kolegialne organy administracyjno-sądowe w praktyce pozostawały całkowicie zależne od prefektów.¹²²

2.1.1.2. RADA STANU KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO

Zasadnicze znaczenie, tak dla ustroju prawno-politycznego Księstwa, jak i samego systemu sądownictwa administracyjnego, miała, powołana na mocy postanowień konstytucyjnych¹²³, Rada Stanu¹²⁴. Utworzona, choć nie do końca, na wzór francuskiej *Conseil d'Etat*, składała się – oprócz króla, z wicekróla lub prezesa mianowanego przez króla oraz ministrów: wewnętrznego i czci religijnych, sprawiedliwości, przychodów i skarbu, wojny, policji, ministra sekretarza stanu, a także z referendarzy¹²⁵ (ci ostatni, początkowo w liczbie czterech, a później sześciu, nie byli jej członkami, lecz jedynie funkcjonariuszami¹²⁶).

Dekretem z 12 sierpnia 1809 roku, skład tego gremium powiększony został o sześciu radców stanu, a po 1810 r., tj. z chwilą włączenia Galicji do Księstwa,

¹²² A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 151 i 153.

¹²³ m.in. art. 17 Konstytucji Księstwa Warszawskiego [KKW]: „Rada Stanu rozpoznaje zajścia o jurysdykcję, zachodzące między władzami administracyjnymi i władzami sądowymi tudzież co w administracji pod spór podpada, jako też oddanie pod sąd urzędników administracji publicznej.”

¹²⁴ Występowała we wszystkich konstytucjach państw podbitych przez Napoleona. Kształtowała się jednak różnie, w zależności od warunków i tradycji prawnych istniejących na danym terytorium; zob. W. Sobociński, M. Senkowska-Gluck, *Księstwo Warszawskie. Ustrój polityczny i administracja*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 93.

¹²⁵ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jeziarczyk (red.), *op. cit.*, s. 18.

¹²⁶ W. Sobociński, M. Senkowska-Gluck, *op. cit.*, s. 93.

ich liczba wzrosła do dwunastu.¹²⁷ Członkowie Rady Stanu zasiadali w izbie niższej (Izbie Poselskiej) Sejmu Księstwa.¹²⁸

Rada Stanu w Księstwie Warszawskim, rywalizująca z Radą Ministrów o funkcję rządu krajowego, posiadała szersze uprawnienia niż jej francuska odpowiedniczka. W dziedzinie legislacji – przygotowywała projekty ustaw i dekretów królewskich (przy jej pomocy monarcha realizował inicjatywę ustawodawczą). Na polu egzekutywy – „odpowiadała za sprawy budżetu, wydatków, rozkładu podatków na departamenty, urządzenia dóbr narodowych”¹²⁹. Dekretami z 25 marca i 20 kwietnia 1809 r. uzyskała prawo do decydowania (zamiast króla) w nagłych przypadkach, zapewniając sobie tym samym kierownictwo nad ministrami.¹³⁰

Najistotniejszy jest jednak fakt sprawowania przez nią sądownictwa administracyjnego opartego na, wspomnianym wyżej, modelu francuskim. Rozpatrywała zarówno spory kompetencyjne między władzami administracyjnymi a sądowymi, jak i spory skarbowe między administracją a obywatelem, wynikające z zawieranych (w interesie publicznym) kontraktów. Rada, jako sąd II instancji, rozpoznawała odwołania od orzeczeń rad prefekturalnych, określających granice, ponoszonych przez społeczeństwo, ciężarów publicznych. Podejmowała ponadto kluczowe decyzje o pociągnięciu do odpowiedzialności sądowej (karnej) ministrów i urzędników państwowych, którzy dopuścili się przestępstw związanych z zajmowanym stanowiskiem.¹³¹

W przeciwieństwie do francuskiej *Conseil d'Etat*, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego pełniła funkcję sądu kasacyjnego¹³², mającego zapewnić (przede wszystkim) jednolite stosowanie prawa w całym państwie.¹³³ Podstawą kasacji mogło być jedynie naruszenie prawa – materialnego lub formalnego (procesowego). Wnieść ją było od każdego ostatecznego, lecz jeszcze nie prawomocnego, wyroku

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ M. Kallas, *op. cit.*, s. 20.

¹²⁹ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 18.

¹³⁰ M. Kallas, *op. cit.*, s. 21.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Art. 72 KKW: „Rada Stanu, do której przyłączeni są czterej referendarze mianowani od króla odbywa obowiązki sądu kasacyjnego.”

¹³³ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. II: Polska pod zaborami*, Wydawnictwo Naukowe „Księgarnia Akademicka”, Kraków 1998, s. 191.

jakiegokolwiek instancji zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych. Rada Stanu, orzekająca w pięcioosobowym składzie, w razie stwierdzenia uchybień prawnych, ograniczała się wyłącznie do uchylenia wyroku (nie dokonując analizy zgromadzonego uprzednio materiału dowodowego, a tym samym nie wprowadzając merytorycznych zmian jego treści) oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia innemu sądowi równego stopnia. Ten ostatni nie był związany w żaden sposób wykładnią kasacyjną, dlatego też dana sprawa mogła wrócić do sądu kasacyjnego (Rady Stanu) i to z tych samych powodów (kasacyjnych) co poprzednio. Rada, w takiej sytuacji, po raz kolejny rozpoznawała sprawę, ale już w powiększonym (bo dziewięcioosobowym) komplecie. Dopiero po trzecim z kolei zaskarżeniu wyroku (powołując się na identyczne, co poprzednio, podstawy), przesyłała sprawę monarsze, który formułował wyjaśnienie prawne w danej materii, wiążące właściwy skład orzekający.¹³⁴

Szeroki zakres uprawnień Rady Stanu Księstwa Warszawskiego nie został przez nią w pełni wykorzystany. Traciła przede wszystkim na znaczeniu politycznym. Zjawiska takie jak: konflikt kompetencyjny z Radą Ministrów, stopniowe (po 1812 r.) zwiększanie roli tej ostatniej, przy - charakterystycznej dla dawnych rozwiązań ustrojowych – rozbudowie instytucji parlamentarnych, doprowadziły do zredukowania pozycji Rady Stanu do drugoplanowego (choć centralnego) organu władzy publicznej i sądu kasacyjnego. To, że na mocy postanowień konstytucji, sprawowała najważniejsze funkcje w krajowym wymiarze sprawiedliwości, dawało jej względną niezależność od woli monarchy i rządu.¹³⁵

2.1.2. KRÓLESTWO POLSKIE (1815-1864)

Sądownictwa administracyjne w Królestwie Polskim podlegało licznym przeobrażeniom sprzężonym z postępującymi zmianami polityczno – ustrojowymi

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ Zob. M. Kallas, *op. cit.*, s. 21-22 oraz W. Sobociński, M. Senkowska-Gluck, *Księstwo...*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 94.

(współczesna literatura przedmiotu wyodrębnia tu dwa okresy: konstytucyjny oraz międzypowstaniowy). Tylko w niewielkim stopniu nawiązywało do form organizacji i działania wymiaru sprawiedliwości z czasów Księstwa Warszawskiego.¹³⁶ Widać to zwłaszcza na przykładzie modelu sądownictwa najwyższego Królestwa, gdzie „kompetencje ostateczne” dawnej Rady Stanu przejął Sąd Apelacyjny (w sprawach karnych) oraz sąd najwyższej instancji (w sprawach cywilnych) – organy posiadające uprawnienia o charakterze rewizyjno – kasacyjnym.¹³⁷

Na gruncie konstytucji Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 roku, sądownictwo miało być niezawisłe. Ową „niezawisłość” rozumiano jako nie uleganie przez sędzię wyrokującego jakimkolwiek naciskom (wpływow) ze strony „władzy najwyższej i ministerialnej”.¹³⁸ Sędziowie mianowani przez króla (dożywotnio lub na określony czas) mogli być usunięci z urzędu jedynie w przypadku prawomocnego skazania za wykroczenia (bądź inne przestępstwa) popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.¹³⁹ Koncepcja ta nie miała zastosowania do „sędziów administracyjnych”, którzy – orzekając w sprawach z zakresu materii publicznej – wchodziłi w skład organów administracyjno-sądowych.

Brak oderwania (organizacyjnego i personalnego) sądownictwa administracyjnego I-szej połowy XIX wieku od administracji aktywnej oraz rozszerzania jego kompetencji, nie dawał możliwości przejścia do form bardziej nowoczesnych. Choć próby wprowadzenia ograniczonych reform systemowych (w tym zakresie) były przewidywane, fakt stłumienia przez władze carskie (w 1864 r.) powstania styczniowego, pociągnął za sobą upadek (utrata samodzielności) tego rodzaju sądownictwa i „wtłoczenia” go w struktury administracji rosyjskiej.¹⁴⁰

¹³⁶ Zob. A. Korobowicz, *Królestwo Polskie 1815-1863. Organizacja sądownictwa*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 469-493.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 469-470.

¹³⁸ Zob. art. 138 Konstytucji Królestwa Polskiego [KKP].

¹³⁹ Zob. art. 139-142 KKP.

¹⁴⁰ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 150.

2.1.2.1. RADY WOJEWÓDZKIE

Rady te, zwane również komisjami, były organami administracji ogólnej. Miały w Królestwie Polskim analogiczne znaczenie co rady prefekturalne w Księstwie Warszawskim – łączyły w sobie dwie „kategorie” („cywilną” i „karną”) sądownictwa administracyjnego.¹⁴¹

Rady (komisje) wojewódzkie (tu: organy „cywilnego sądownictwa administracyjnego”) rozpatrywały zasadniczo w I instancji wszelkie sprawy sporne. Ostatecznie orzekały jedynie w sporach, których wartość nie przekraczała 50 złotych. Właściwość miejscowa tych rad (komisji) związana była z siedzibą oznaczonych władz administracyjnych, pod których zarządem pozostawał przedmiot sporu. Tak, np. w sprawach z kontraktów zawieranych „w przedmiotach ogólnych potrzeb krajowych” forum właściwym była Warszawa (a w konsekwencji – organy administracyjno-sądowe mające tam swoją siedzibę).¹⁴²

Zgodnie z założeniami przyjętymi w aktach prawnych Królestwa, rady (komisje) miały orzekać w składach trzyosobowych, uformowanych z członków danej rady wojewódzkiej, tj. prezesa i komisarzy (sprawujących kierownictwo nad wydziałami rady), przy czym „członek zawiadujący wydziałem”, którego spór dotyczył, nie mógł „wchodzić do kompletu”. Widać tu wyraźnie iluzoryczność gwarancji bezstronności sądu – owi członkowie składów orzekających („sędziowie administracyjni”) bywali nierzadko *iudices in causa sua*.¹⁴³ Rady (komisje) wojewódzkie, posiadając status władz administracyjnych, miały bowiem niemały wpływ na treść zawieranych kontraktów, a zdarzało się, iż występowały w charakterze strony w sporze administracyjnym. Mimo tego, iż zdawano sobie sprawę z wadliwości powyższego rozwiązania, „odejście od jedności strukturalnej i personalnej sądu i urzędu nie było możliwe”, głównie z powodów politycznych.¹⁴⁴

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 151.

¹⁴² Stanowiły tak przepisy z 11 kwietnia 1817 r.; Dziennik Praw Królestwa Polskiego [DPKP], III, s. 177-181.

¹⁴³ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 151.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 152.

Na kanwie polemik środowiska prawniczego dotyczących ww. koncepcji procedowania, miała miejsce (praktycznie do likwidacji Królestwa Polskiego) batalia o kształt składów orzekających rad wojewódzkich, a po 1837 r. – rad gubernialnych. Pojawiły się silne tendencje do rozszerzenia kategorii urzędników państwowych zajmujących się sądzeniem spraw spornych, np. o adiunktów rad (komisji) czy naczelników sekcji. Odpór im dawały wyższe instancje „sądów administracyjnych” – starając się praktyki te ukrócić, uchylały wyroki rad wojewódzkich zapadłe w „niewłaściwym komplecie”.

Punktem zwrotnym w tym „impasie orzeczniczym” był rok 1866, tj. moment wejścia w życie ukazu carskiego o zarządzie gubernialnym i powiatowym. Na mocy tego aktu prawnego, spory administracyjne były rozstrzygane na posiedzeniach kolegialnych pod przewodnictwem gubernatora, z udziałem wicegubernatora i radców wydziałów: administracyjnego, prawnego, skarbowego, sądowo – policyjnego.¹⁴⁵ W regulacji tej objawiło się fasadowe traktowanie zasady *nemo iudex in causa sua* - utrzymano (w stosunku do wcześniejszych unormowań) wyłączenie członka rady („sądu administracyjnego”), której wydziału dotyczyła sprawa, lecz (niestety) jedynie w formie „odebrania głosu stanowczego”, zachowując mu możliwość uczestniczenia w posiedzeniu.¹⁴⁶

Rady (komisje) wojewódzkie, jako organy „sądownictwa administracyjnego karnego”, orzekały w sprawach karno – administracyjnych (a dokładnie: karno – skarbowych).¹⁴⁷ Początki tego rodzaju sądownictwa w Królestwie Polskim nie były łatwe. Problem wyważenia „ochrony interesów władz skarbowych” i „gwarancji praworządności dla obywatela” (który „szukający sprawiedliwości a szczególnie przeciw Rządowi, winien ją znaleźć w sądach, które nie są podległe odpowiedzialności za swe działania i są pośrednikiem między obywatelem prywatnym a Rządem”¹⁴⁸), do roku 1824, nie został jednolicie unormowany, w wyniku czego w praktyce był różnorodnie, chaotycznie rozstrzygany.¹⁴⁹

¹⁴⁵ DPKP, LXVII, s. 35.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 35 i n.

¹⁴⁷ Zob. A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 154.

¹⁴⁸ Archiwum Główne Akt Dawnych [AGAD], I Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 374, s. 26-27.

¹⁴⁹ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 154.

Brak jednoznaczności kompetencyjnej organów sądowych widoczny był zwłaszcza w postanowieniach namiestnika Królestwa Polskiego z 11 kwietnia 1817 r.¹⁵⁰, zaprowadzających na terenie Królestwa regulacje z czasów Księstwa Warszawskiego. Recepcja dawnych koncepcji na ówczesny „polski” porządek prawny spowodowała chaos interpretacyjny. Zaradzić temu musiała w jakiś sposób praktyka – wprowadzono wtedy w życie trzy sposoby rozstrzygania spraw karno-administracyjnych. Opcja pierwsza polegała na tym, że decyzje (traktowane jako wyroki) w I instancji wydawały rady (komisje) wojewódzkie (w drodze „prosto-administracyjnej” bądź działając w charakterze sądów administracyjnych). W zależności od trybu przyjętego przez organ I-szej instancji, sprawa mogła trafić do ministra skarbu lub do sądu administracyjnego wyższej instancji (opcja druga), bądź sądu powszechnego (opcja trzecia).¹⁵¹

Uporządkowania tego stanu rzeczy dokonano, na wniosek Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, postanowieniem namiestnika z 24 sierpnia 1824 roku.¹⁵² Biorąc głównie pod uwagę zagadnienia szybkości i efektywności działań, przyjęto jako zasadę przekazywanie spraw karno – skarbowych wyłącznie administracji. W akcie tym wyróżniano dwie formy postępowania: „prosto-administracyjną” oraz „sądowo-administracyjną”. Kryterium tego podziału stanowiła wartość przedmiotu sporu łącznie z przewidzianą, za dane wykroczenie, karą (poniżej lub powyżej 100 złotych). W trybie „prosto-administracyjnym” rady (komisje) wojewódzkie wydawały decyzje, a osobie uznanej za winną, służyła jedynie „droga łaski” do wyżej wzmiankowanej Komisji.¹⁵³ Natomiast w trybie „sądowo-administracyjnym” orzeczenia tych rad zapadały w formie wyroków (opatrzonych klauzulami egzekucyjnymi).¹⁵⁴ W ciągu 14 dni od daty otrzymania wyroku, istniała możliwość zaskarżenia go do Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, jako sądu wyższej instancji.¹⁵⁵

¹⁵⁰ DPKP, III, s. 176-181.

¹⁵¹ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 154.

¹⁵² DPKP, IX, s. 44-49.

¹⁵³ Zob. art. 1 postanowienia z 24 VIII 1824 r.; DPKP, IX, s. 45.

¹⁵⁴ Art. 2 postanowienia z 24 VIII 1824 r.: „W sprawach nad sto złotych Kommissyie Woiewódzkie w swym komplecie zbierają się, i iako Sąd wyrok wydają”. *Ibidem*, s. 45-46.

¹⁵⁵ Art. 3 *ab initio* postanowienia z 24 VIII 1824 r.: „Od wyroku Kommissyi Woiewódzkiej służy założenie rekursu do Kommissyi Rządowej Przychodów i Skarbu, tak obwinionemu iako też

Model takiego (dwutorowego) postępowania w sprawach karno-skarbowych przetrwał do czasu likwidacji odrębności państwowych Królestwa Polskiego (do 1864 roku). Wyjątek stanowiło tu prawo celne, gdzie organy administracji ogólnej utraciły właściwość sądową w sprawach „defraudacyjnych” i „kontrabandowych” – w zależności od wagi przestępstwa i grożącej za niego kary – na rzecz sądów powszechnych bądź organów celnych i administracyjnych.¹⁵⁶

2.1.2.2. PIERWSZA RADA STANU KRÓLESTWA POLSKIEGO (1815-1831)

Instytucja Rady Stanu stanowiła schedę po zlikwidowanym w roku 1815 Księstwie Warszawskim. W napoleońskiej koncepcji państwa była składnikiem systemu władzy wykonawczej, służącym stopniowemu ograniczaniu roli parlamentu, przejmującym jego funkcje ustawodawcze.¹⁵⁷ Byt Rady Stanu Królestwa uzależniony był w dużej mierze od (zmiennych) czynników politycznych.¹⁵⁸

W Królestwie Polskim Rada Stanu znacznie różniła się od swojej poprzedniczki z czasów Księstwa. Składała się z ciał (gremiów) wewnętrznych, tj. Zgromadzenia Ogólnego oraz – mniej licznej – Rady Administracyjnej. Pod szyldem Rady Stanu konstytucja Królestwa umieściła dwie instytucje (organy) o różnych kompetencjach, w pewnym stopniu połączone ze sobą więzią personalną (w skład obu wchodziły częściowo te same osoby).¹⁵⁹

Zgromadzenie Ogólne Rady Stanu, potocznie zwane „Radą Stanu”, było zespołem (kolegium) liczącym kilkadziesiąt osób. Zasiadali tu: ministrowie (w licznie pięciu), radcowie stanu zwyczajni i nadzwyczajni, członkowie Trybunału

Skarbowi Publicznemu. Obwiniony nie przestając na wyroku obowiązany pod prekluzją w dniach 14. od publikacji lub doręczeniu wyroku rekurs założyć oddając takowy do tej Władzy lub tego Urzędu który publikacją lub doręczeniem trudnić się będzie.” *Ibidem*, s. 46.

¹⁵⁶ A. Korobowicz, W. Witkowski, *op. cit.*, s. 155.

¹⁵⁷ Z. Stankiewicz, *Królestwo Polskie 1815-1863. Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 308.

¹⁵⁸ Literatura przedmiotu wyróżnia tu trzy okresy polityczno-ustrojowe, w których funkcjonowała ta instytucja: okres konstytucyjny (do wybuchu powstania listopadowego) – Pierwsza Rada Stanu, okres odwilży popowstaniowej do początku lat 40-tych XIX wieku – Druga Rada Stanu, okres reform Wielopolskiego do upadku powstania styczniowego – Trzecia Rada Stanu; por. *Ibidem*, s. 308-316.

¹⁵⁹ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 95.

Najwyższego, prokurator generalny, referendarze pod prezydencją króla, namiestnika bądź „pierwszego z porządku” (*primus in ordine*) członka Rady Administracyjnej.¹⁶⁰

Zgromadzenie Ogólne uprawnione było do oddawania pod sąd (mianowanych przez króla) urzędników, którzy dopuścili się przestępstw związanych z zajmowanym stanowiskiem (w tym: nadużycia władzy, przekupstwa, fałszowania akt, przywłaszczenia pieniędzy i dokumentów powierzonych ich pieczy, dokonania bezprawnego uwięzienia).¹⁶¹

Mniejsze znaczenie (przynajmniej z początku) miało węższe gremium Rady Stanu – Rada Administracyjna. Patrząc na jej strukturę (tworzyli ją: ministrowie – naczelnicy pięciu wydziałów rządowych oraz inne osoby powołane przez monarchę, pod przewodnictwem namiestnika¹⁶²) i pełnione funkcje (przede wszystkim z obszaru władzy wykonawczej) zauważyć można, że w dużym stopniu odpowiadała Radzie Ministrów z czasów Księstwa Warszawskiego.¹⁶³ Rada ta w szczególności realizowała postanowienia królewskie „w przedmiotach administracyjnych” oraz podejmowała rozstrzygnięcia w sprawach przekraczających kompetencje poszczególnych ministrów.¹⁶⁴

W latach 1816-1822 (tj. w początkowym stadium „rządów konstytucyjnych”) kompetencje (Pierwszej) Rady Stanu Królestwa, w zakresie sądownictwa administracyjnego, realizowała tzw. Delegacja Administracyjna. Zasiadało w niej sześciu członków mianowanych przez namiestnika w Radzie Stanu, spośród kandydatów przedstawionych w potrójnej liczbie przez Komisje Rządowe: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Przychodów i Skarbu. Oprócz tego, przydzielono jej trzech asesorów, wyposażonych jedynie w głos doradczy (tryb ich mianowania był identyczny jak w przypadku członków zwyczajnych Delegacji).¹⁶⁵

¹⁶⁰ *Ibidem*; zob. także: Z. Stankiewicz, *Królestwo Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska – Gluck (red.), *op. cit.*, s. 308-309.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 309.

¹⁶² Zob. art. 73 Konstytucji Królestwa Polskiego [KKP]; DPKP, I, s. 1-103 (w wyjątkach).

¹⁶³ Organizację wewnętrzną i funkcjonowanie Rady Administracyjnej (tak jak całej Rady Stanu) określały: Ustawa Konstytucyjna (Konstytucja Królestwa Polskiego), Statut Organiczny dla Rady Stanu oraz dekret cara Aleksandra I o organizacji wewnętrznej Rady Administracyjnej (dwa ostatnie akty pochodziły z 1 grudnia 1815 roku); Z. Stankiewicz, *Królestwo.... Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 308.

¹⁶⁴ *Ibidem*, s. 314.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 310.

Delegacja Administracyjna, będąc najwyższym sądem administracyjnym¹⁶⁶, orzekała jako druga i ostatnia instancja odwoławcza od wyroków – najpierw rad prefekturalnych, potem rad (komisji) wojewódzkich (sądów administracyjnych I instancji).¹⁶⁷ W tym aspekcie swojej działalności, Delegacja zajmowała się sprawami „o uchylenie lub zmniejszenie podatków z odwołania osób prywatnych bądź Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych czy Przychodów i Skarbu”.¹⁶⁸ Ponadto rozstrzygała spory „wynikające z dzierżawy dóbr korony, narodowych i powróconych do skarbu” oraz spory „dotyczące kontraktów, zawartych przez władze administracyjne z dostawcami, przedsiębiorcami (...)”.¹⁶⁹

Postanowieniem namiestnika z 26 listopada 1822 roku, Delegacja Administracyjna została rozwiązana, a „najwyższe” uprawnienia orzecznicze w zakresie sądownictwa administracyjnego wróciły z powrotem do (Pierwszej) Rady Stanu.¹⁷⁰ Przy Pierwszej Radzie Stanu (1815-1831) istniała tzw. komisja instrukcyjna. Składała się z pięciu referendarzy oraz radcy stanu pełniącego funkcję przewodniczącego. Do jej zadań należały sprawy sporów jurysdykcyjnych oraz oddawania pod sąd urzędników państwowych.¹⁷¹ Upadek powstania listopadowego oraz restrykcje władz carskich nałożone na Królestwo Polskie przerwały byt Pierwszej Rady Stanu.

2.1.2.3. DRUGA RADA STANU KRÓLESTWA POLSKIEGO (1832-1841)

Przepisy Statutu Organicznego z 1832 r. oraz postanowienia cara Mikołaja I z 12/24 grudnia tego samego roku, ukonstytuowały Drugą Radę Stanu Królestwa

¹⁶⁶ Raz jeszcze podkreślić należy, że Rada Stanu Królestwa - w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki z czasów napoleońskich – nie była sądem kasacyjnym.

¹⁶⁷ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 18; zob. także: S. Płaza, *Historia prawa... Cz. II: Polska pod zaborami*, s. 197.

¹⁶⁸ Z. Stankiewicz, *Królestwo ... Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 310.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ S. Płaza, *Historia prawa... Cz. II: Polska pod zaborami*, s. 197.

¹⁷¹ Z. Stankiewicz, *Królestwo ... Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 310-311.

Polskiego. W porównaniu z poprzednią Radą Stanu z okresu monarchii konstytucyjnej, Druga Rada Stanu, funkcjonująca w latach 1832-1841, straciła wiele kluczowych uprawnień (zwłaszcza legislacyjnych). Wpływ na to miały dwa zdarzenia prawno – polityczne: likwidacja Sejmu oraz podporządkowanie Rady Stanu Królestwa Radzie Państwa Cesarstwa Rosyjskiego.¹⁷²

W skład Drugiej Rady Stanu wchodziło: z urzędu – trzech dyrektorzy główni Komisji Rządowych, kontroler generalny z Najwyższej Izby Obrachunkowej, a także niesprecyzowana przepisami liczba radców stanu i innych osób (powołanych do ciągłego lub czasowego zasiadania w Radzie) na czele z namiestnikiem lub – wyznaczonym na stanowisko przewodniczącego - innym członkiem Rady. Kancelaria (Drugiej) Rady Stanu podlegała kierownictwu sekretarza stanu, przy udziale podsekretarza.¹⁷³

Rada w ograniczonym stopniu sprawowała funkcje z zakresu sądownictwa kompetencyjnego – rozstrzygała spory o podział kompetencji między władzami administracyjnymi a sądowymi. Najważniejszym był jednak fakt pozbawienia jej uprawnień sądu administracyjnego. Rada Stanu, nawet w takiej formie, przypominała zwolennikom unifikacji (pełnego zjednoczenia Królestwa Polskiego z Rosją) instytucję z okresu autonomii konstytucyjnej.¹⁷⁴

Druga Rada Stanu przetrwała jedynie do roku 1841, tj. momentu uzyskania przez Warszawskie Departamenty Senatu Rządzącego w Petersburgu statusu najwyższych instancji sądowych w Królestwie Polskim. Przejęły one, od zlikwidowanej Rady i sądu najwyższej instancji, kompetencje orzecznicze, rewizyjne i kasacyjne. Funkcje sądu administracyjnego zaczęło sprawować Ogólne Zebranie tych Departamentów.¹⁷⁵

¹⁷² *Ibidem*, s. 311.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ A. Jankiewicz, *Tradycje...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 19.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

2.1.2.4. TRZECIA RADA STANU KRÓLESTWA POLSKIEGO (1861-1867)

Ukazami z 1861 r. (z 14/26 marca i 24 maja/5 czerwca) car Aleksander I byt ustrojowy uzyskała Trzecia (z kolei) Rada Stanu, w miejsce zlikwidowanego (tym ostatnim aktem prawnym) Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu.¹⁷⁶

Tak jak w poprzedniej Radzie Stanu, tak i w tej „prezydował” naczelnik lub jeden z członków Rady, powołany na stanowisko wiceprezesa. Zgromadzenie Ogólne Trzeciej Rady Stanu Królestwa stanowili: z urzędu – członkowie Rady Administracyjnej (dyrektorzy główni i kontroler generalny), z nominacji – radcy stanu Królestwa oraz inne osoby powoływane w jej skład, na stałe lub czasowo, z grona biskupów bądź wyższego duchowieństwa, z członków Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego, z prezesów i członków rad gubernialnych czy „podług uznania panującego”. Oprócz tego, zasiadało w niej sześciu referendarzy i czterech wicereferendarzy.¹⁷⁷

W ramach struktury wewnętrznej Trzeciej Rady Stanu, poza Zgromadzeniem Ogólnym, funkcjonowały cztery Wydziały (Prawodawczy, Prób i Zażaleń, Sporny, Skarbowo – Administracyjny). Wydział Prób i Zażaleń zajmował się rozpatrywaniem skarg na nadużycia urzędników i naruszania przez nich ustaw. Prośby i skargi mogły być wnoszone do ww. Wydziału, zarówno w imieniu własnym – przez osoby pojedyncze, jak i przez stowarzyszenia prywatne.¹⁷⁸ Zasadniczą rolę odegrał jednak tzw. skład sędziący Rady Stanu (powstały z połączonych Wydziałów: Prawodawczego, Spornego i Skarbowo-Administracyjnego). Tak skonstruowane kolegium rozstrzygało m.in. spory jurysdykcyjne z zakresu sądownictwa administracyjnego. Rada Stanu w wyżej przywołanym składzie sędziącym, powiększonym o trzech radców stanu nienależących do Wydziałów, podejmowała decyzje o oddaniu pod sąd wyższych urzędników państwowych, w tym członków Rady Administracyjnej (instytucjonalnie

¹⁷⁶ Z. Stankiewicz, *Królestwo.... Ustrój polityczny*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *op. cit.*, s. 313.

¹⁷⁷ *Ibidem.*

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 314.

oddzielonej od Rady w okresie międzypowstaniowym).¹⁷⁹ Likwidacja odrębności Królestwa Polskiego, dokonana po upadku powstania styczniowego, oznaczała w praktyce koniec istnienia Trzeciej Rady Stanu.

2.2. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W ZABORZE PRUSKIM

Zjawisko sądowej kontroli działalności administracji publicznej, w sposób oczywisty, rozszerzone zostało na ziemie polskie, wchodzące początkowo w skład Królestwa Pruskiego, a po roku 1871 – Cesarstwa Niemieckiego (II Rzeszy Niemieckiej).¹⁸⁰

Pruska struktura tej „szczególnej” formy wymiaru sprawiedliwości, stanowiła doskonały przykład połączenia organizacji władz samorządowych i administracji państwowej „ze specjalną instancją sądowno-administracyjną, będącą niejako dachem całego tego różnorodnego gmachu ustrojowego”.¹⁸¹

Pruskie sądownictwo administracyjne należało do najlepiej funkcjonujących w ówczesnej Europie.¹⁸² Miało ono charakter trójszczeblowy i trójinstancyjny. Mimo organicznego zespolenia z administracją ogólną, zdołało częściowo wykształcić odrębne struktury. Dwa pierwsze szczeble (instancje) sądowe tworzyły organy rządowe i samorządowe, trzeci – profesjonalnie działający trybunał sprawował (przede wszystkim) funkcje przewidziane dla najwyższej instancji.

¹⁷⁹ *Ibidem*, s. 313 i 315-316.

¹⁸⁰ Ziemie polskie pod panowaniem pruskim podlegały takim samym procesom (podziałom administracyjnym) co pozostałe terytoria Królestwa. Terenowy aparat administracji ogólnej tworzyły prowincje: poznańska (dzieląca się na rejencje : poznańską i bydgoską), śląska (rejencja legnicka, opolska i wrocławska), Pomorze Zachodnie (z rejencjami: koszalińską, strzałkowską i szczecińską). Do roku 1878, Pomorze Gdańskie i Prusy Wschodnie stanowiły jedną prowincję. Po dokonanych wtedy podziale, prowincja Prus Wschodnich składała się z rejencji królewieckiej i gąbińskiej (od 1905 r. także z nowo utworzonej rejencji olsztyńskiej), zaś prowincja Prus Zachodnich – z rejencji gdańskiej i kwidzyńskiej; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV: Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 483.

¹⁸¹ J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1925, s. 125.

¹⁸² S. Płaza, *Historia prawa... Cz. II: Polska pod zaborami*, s. 185.

Model pruski zakładał, że sądy administracyjne posiadać miały nie tylko kompetencje kasacyjne, lecz także rewizyjne – mogły merytorycznie rozpoznawać sprawy sporne między administracją a obywatelem. Sądy te sprawowały ogólną kontrolę nad administracją publiczną, nie uzależniając podejmowanych przez siebie działań od naruszeń interesów jednostkowych.¹⁸³

W tym drugim przypadku, wnoszący skargę (do I-szej instancji - w formie pisemnej lub ustnej do protokołu, do II-giej i III-ciej – wyłącznie w formie pisemnej) inicjował postępowanie przed sądem administracyjnym. Legitymację taką miała osoba, której prawo zostało naruszone zaskarżonym rozstrzygnięciem. Obowiązek posiadania zastępstwa procesowego nie dotyczył jedynie podmiotów, których sprawy rozpatrywane były w pierwszej instancji. Odwołanie (środek odwoławczy zwyczajny) od orzeczenia wydanego w I-szej instancji mogła wnieść (za pośrednictwem sądu wyrokującego) strona oraz przewodniczący danej instancji jako przedstawiciel interesu publicznego. Od wyroku sądu odwoławczego (II-giej instancji) służyła rewizja (a nie kasacja) do najwyższej, trzeciej instancji sądowej (procedura jej wniesienia była taka sama jak w przypadku odwołania).¹⁸⁴

W przeciwieństwie do związkowych Prus, Druga Rzesza Niemiecka – jako całość – nie stworzyła specjalnych struktur sądownictwa administracyjnego, a „jedynie pewne osobne trybunały sądowno-administracyjne w postaci urzędów ogólnopństwowej administracji związkowej, wyposażonej w jurysdykcję administracyjną w pewnych szczególnych, w ustawach wymienionych rodzajach spraw”¹⁸⁵.

2.2.1. WYDZIAŁY POWIATOWE/WYDZIAŁY MIEJSKIE

Na mocy postanowień ordynacji powiatowej z 13 grudnia 1872 roku (*Kreisordnung*), funkcje sądów administracyjnych (sądów I instancji) przejęły

¹⁸³ M. Kania, *op. cit.*, s. 28-29.

¹⁸⁴ *Ibidem*, s. 29.

¹⁸⁵ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 148.

wydziały powiatowe/wydziały miejskie (*Kreisausschüsse/Stadtausschüsse*).¹⁸⁶ Wydziały te wykonywały również zadania organów uchwałodawczych (centralnej) administracji państwowej, a także organów administracyjnych (wykonawczych) samorządu terytorialnego.¹⁸⁷

Wydziały powiatowe składały się z sześciu członków honorowych (przedstawicieli społeczeństwa) wybieranych przez sejmik powiatowy (*Kreistag*) na 6-letnią kadencję (przy czym co 2 lata trzecia część tych członków opuszczała stanowiska) pod prezydencją urzędnika państwowego – starosty (*Landrat*), mianowanego dożywotnio przez głowę państwa na wniosek sejmiku.¹⁸⁸

Wydziały miejskie funkcjonowały w miastach liczących ponad 25 tys. mieszkańców, spoza związku powiatowego. Pięcioosobowe kolegium tworzyli: burmistrz miasta (*Burgermeister*) oraz czterech członków wybieranych przez kolegialny zarząd miejski, tzw. magistrat (ewentualnie przez zarząd gminny), ze swego grona, na okres jego kadencji.¹⁸⁹

2.2.2. WYDZIAŁY OBWODOWE

Zasadnicze zmiany przyniosły dwa akty prawne - ustawa z 3 lipca 1875 r. o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym oraz ustawa z 1880 r. o organizacji administracji. Na ich podstawie utworzono wówczas, na szczeblu obwodów rejencyjnych, dwie nowe władze: Rady Obwodowe (z prezydentami rejencji jako przewodniczącymi) i Obwodowe Sądy Administracyjne (*Bezirksverwaltungsgerichte*), z których te ostatnie tylko pozostawały niezależne od administracji rządowej.¹⁹⁰

¹⁸⁶ *Ibidem*, s. 132.

¹⁸⁷ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 604.

¹⁸⁸ *Ibidem*, s. 488-489.

¹⁸⁹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 133-134.

¹⁹⁰ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 491-492.

Fundamentalne znaczenie miała jednak ustawa z 1883 roku – łącząc obie te instytucje powoływała w rejencjach Wydziały Obwodowe (*Bezirkausschüsse*), złożone z dwóch urzędników (sędziego i wyższego urzędnika państwowego) mianowanych przez głowę państwa na okres dożywotni oraz czterech członków honorowych¹⁹¹, wybieranych przez Wydziały Prowincjonalne (*Provinzialausschüsse*) na sześcioletnią kadencję spośród obywateli stale zamieszkujących terytorium danej prowincji.¹⁹² Na czele wydziałów obwodowych stali prezydenci rejencji (*Regierungspräsidenten*), którzy nie przewodniczyli jednak składom orzekającym tych urzędów – sądów administracyjnych wyższej (drugiej) instancji.¹⁹³ Wydziały te rozpoznawały odwołania od wyroków wydziałów powiatowych – niekiedy zaś, w określonych przez ustawy sprawach, pełniły rolę sądów pierwszej instancji.¹⁹⁴

2.2.3. WYŻSZY TRYBUNAŁ ADMINISTRACYJNY Z SIEDZIBĄ W BERLINIE

Najwyższą instancją w pruskim (niemieckim) systemie sądownictwa administracyjnego był Wyższy Trybunał Administracyjny¹⁹⁵ (*Oberverwaltungsgericht*) z siedzibą w Berlinie. Jako jedyny w trójstopniowej strukturze mógł spełniać funkcje sądu zarówno pierwszej, drugiej, jak i trzeciej instancji. To do niego, jako sądu najwyższej instancji, wnoszono o rewizję orzeczeń.¹⁹⁶

W skład Trybunału wchodził: prezydent, prezydenci Senatu oraz sędziowie, z których co najmniej połowa musiała wykazać się pełnymi kwalifikacjami sędziowskimi (co zapewniało fachowość orzekania), pozostali zaś wywodzili się

¹⁹¹ Inny skład podaje Konstanty Grzybowski. Według niego, wydziały (sądy) te złożone były „z 2 sędziów mianowanych dożywotnio przez króla (...) oraz 3 członków wybieranych na 3 lata przez wydziały prowincjonalne”. *Ibidem*, s. 604.

¹⁹² J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 134.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Według Kania, wniesienie rewizji do WTA mogło być oparte jedynie na dwóch podstawach: „istotnym błędzie w zaskarżonym rozstrzygnięciu poprzez błędne zastosowanie lub niezastosowanie obowiązującego prawa” i/lub „istotnych brakach w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji”. M. Kania, *op. cit.*, s. 28-29.

¹⁹⁵ Langrod posługuje się zaś terminem „Najwyższy Trybunał Administracyjny”. Zob. J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 134-135.

¹⁹⁶ M. Kania, *op. cit.*, s. 28.

(wybierani byli) z aparatu administracyjnego. Wszyscy sędziowie WTA mianowani byli dożywotnio przez monarchę (głowę państwa) na wniosek Rady Ministrów.¹⁹⁷ Ustawa z 2 sierpnia 1880 roku określała minimalny wiek sędziego WTA – 30 lat. Pełnienie przez sędziów Trybunału „innego urzędu” dozwolone było w sytuacjach, w których prawo takie przysługiwało sędziom sądów powszechnych (cywilnych). Ustawą z 30 stycznia 1878 roku WTA podzielony został na cztery senaty (jeden z nich pozostawał pod przewodnictwem prezydenta WTA, pozostałe – pod przewodnictwem prezydentów senatów).¹⁹⁸

Prezydent WTA, prezydenci senatów oraz „najstarszy pod względem lat służby sędzia”, tworzyli Prezydium WTA, które podejmowało rozstrzygnięcia zwykłą większością głosów. Wyrok wydany przez 5-osobowy skład orzekający Senatu miał charakter prawomocny (to samo dotyczyło orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego WTA rozpoznającego sprawę w składzie 2/3 ogólnej liczby sędziów).

Senaty samodzielnie rozpatrywały, na sesjach tygodniowych, sprawy powierzone im przez prezydenta WTA – oddawały „pod rozstrzygnięcie” Zgromadzenia Ogólnego tylko takie, w których zamierzały wyrokować odmiennie niż poprzednio to czyniło Zgromadzenie Ogólne lub inny senat. Zgromadzeniu Ogólnemu przewodniczył prezydent WTA (zwoływał je w miarę potrzeby).¹⁹⁹ Ustawą z 8 maja 1889 roku powołano przy WTA Senat Dyscyplinarny. Organ ten, złożony z dwóch prezydentów i siedmiu innych członków, rozpatrywał sprawy dyscyplinarne sędziów WTA.²⁰⁰ Kompetencje WTA zostały enumeratywnie wyliczone w ustawach szczegółowych. Wyjątek stanowiły tu sprawy podatkowe i policyjne - właściwość sądów administracyjnych (w tym WTA) określono w oparciu o klauzulę generalną.²⁰¹

¹⁹⁷ *Ibidem*, s. 28-29.

¹⁹⁸ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 135.

¹⁹⁹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 135.

²⁰⁰ M. Kania, *op. cit.*, s. 29.

²⁰¹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 135.

2.3. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W ZABORZE AUSTRIACKIM

Austriacki model sądownictwa administracyjnego²⁰², powstały po roku 1860, nie miał, poza niektórymi krajami południowoniemieckimi, odpowiednika w Europie Zachodniej.²⁰³

Konstytucyjne ustawodawstwo z 1867 roku²⁰⁴, w którym ujawniły się liberalne tendencje stronnictw politycznych, doprowadziło do przekształcenia monarchii Habsburgów w pierwsze europejskie państwo prawa²⁰⁵ (jeden z przepisów austriackiej ustawy zasadniczej, zamieszczony w rozdziale o władzy sędziowskiej, wyraźnie stwierdzał, że „jeśli ktoś twierdzi, iż jakimś rozstrzygnięciem lub zarządzeniem władzy administracyjnej został naruszony w swych prawach, wolno mu było wytoczyć swe roszczenie (...) przeciwko reprezentantowi władzy administracyjnej”²⁰⁶).

Typ (model) ten odegrał znaczącą rolę przy tworzeniu struktur sądownictwa administracyjnego państw powstałych (lub odrodzonych) po upadku Austro-Węgier („po wielkiej wojnie”), w tym II-giej Rzeczypospolitej.²⁰⁷

W przeciwieństwie do przedstawionego wyżej modelu pruskiego, w modelu austriackim ochronie podlegały publiczne prawa podmiotowe jednostki (obywatela), a nie obiektywny porządek prawny. Kontrola działalności administracji publicznej

²⁰² Według Aleksandra Stępkowskiego, model ten najlepiej odpowiadał teoretycznym założeniom koncepcji państwa prawnego („Rechtsstaat”). Austriackie sądownictwo administracyjne „było (...) wprawdzie tylko jednoszczeblowe (...), ale za to, zgodnie z zasadą podziału władz, całkowicie odrębne od organów administracji.”; *Rozwój sądowej kontroli władzy w nowoczesnej Europie*, [w:] A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2010, s. 81.

²⁰³ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 151.

²⁰⁴ por. J. R. Kasperek, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c. k. Władz rządowych i Władz autonomicznych. Tom IV. Wydanie trzecie poprawne i pomnożone*, Nakład Wydawcy, Lwów 1885.

²⁰⁵ A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa administracyjnego i jego ponadczasowe znaczenie*, szkice Katedry Powszechnej Historii Państwa i Prawa UJ, s. 1.; por. A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii. Władza – obywatel – państwo*, Wydawnictwo Naukowe „Księgarnia Akademicka”, Kraków 2001, s. 146 i n.

²⁰⁶ cyt. za: *Ibidem*.

²⁰⁷ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 151 i n.

miała bowiem charakter incydentalny - możliwa była dopiero w razie wniesienia na nią skargi przez stronę, której prawa zostały naruszone.²⁰⁸

2.4.1. TRYBUNAŁ ADMINISTRACYJNY Z SIEDZIBĄ W WIEDNIU

Jednoinstancyjność postępowania sądowo-administracyjnego została zrealizowana w oparciu o – funkcjonujący od 1876 roku (na mocy ustawy z dnia 22 października 1875 r.) – wiedeński Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*). Należał (wraz z Trybunałem Stanu) do sądów prawa publicznego – nie zajmował się rozpoznawaniem spraw, „w których władza administracyjna zaczepona decyzją rozstrzygnęła spór między 2-ma stronami prywatnymi”²⁰⁹.

Trybunał Administracyjny składał się z I-go i II-go prezydenta, z odpowiedniej liczby prezydentów Senatu oraz mianowanych dożywotnio (przez cesarza) radców, z których co najmniej jedna czwarta²¹⁰ musiała mieć kwalifikacje sędziowskie (choć uprawnienia, „prerogatywy” sędziowskie przysługiwały wszystkim jego członkom). Widać tu wyraźnie, że ani konstytucja „grudniowa” ani ustawa „październikowa”, nie uwzględniały w kompletach orzekających obecności czynnika społecznego.²¹¹

Wiedeński sąd administracyjny, istniejący w latach 1876-1918, był stosunkowo sprawny i skuteczny w wyrokowaniu. Miał on charakter sądu kasacyjnego²¹² – nie rozpatrywał merytorycznie spraw spornych, lecz jedynie uznawał lub znosił

²⁰⁸ A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa ...*, s. 6. Zob. także: K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 433.

²⁰⁹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 155.

²¹⁰ Grzybowski podaje, że kwalifikacjami na urząd sędziowski musiała wykazywać się co najmniej połowa sędziów. Zob. K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 434.

²¹¹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 154-155.

²¹² Andrzej Dziadzio zaznacza, że „ przyznanie Trybunałowi prawa do orzekania w kwestiach stanu faktycznego rozpoznanego sporu administracyjnego nie wchodziło (...) w grę, skoro miał być powołany jeden Trybunał dla całej monarchii. W przeciwnym wypadku przytłoczony zostałby ogromem materiału dowodowego, który musiałby gromadzić w każdej sprawie. Stałby się skutek tego niewydolna instytucją z uwagi na przewlekłe i długotrwałe załatwianie spraw.”; A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa ...*, s. 6.

„zaczepione orzeczenie”²¹³ organu administracji publicznej, uznane za wiążące obywatela, po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji (w przypadku, gdy Trybunał „orzeczenie” organu uchylił, ten ostatni zobowiązany był do wydania ponownej decyzji administracyjnej).

Co do zasady, Trybunał wyrokował kolegialnie w senatach (mniejszych składach sędziowskich) złożonych z przewodniczącego i czterech do sześciu sędziów. Jeśli zaś chodziło o wydanie orzeczenia zmieniającego stanowisko prawne zawarte we wcześniejszym rozstrzygnięciu, wtedy Trybunał zasiadał w pełnym składzie.²¹⁴ Nie posiadał uprawnień do przeprowadzania – na jawnej, ustnej rozprawie – własnego postępowania dowodowego. Orzekał w oparciu o stan faktyczny ustalony w postępowaniu przed organem administracyjnym. Badał z urzędu każde naruszenie zasad postępowania administracyjnego. Co ważne, wniesienie (przez obywatela) skargi do Trybunału, nie miało mocy ustawowej odroczenia wykonania zaskarżonej decyzji.²¹⁵

Trybunał Administracyjny działał na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej (pozytywne określenie jego uprawnień). Enumeratywnie (w drodze taksatywnego wyliczenia we wspomnianej uprzednio ustawie) wskazano sprawy wyłączone spod kontroli orzeczniczej Trybunału, m.in. „swobodne uznanie” administracyjne.²¹⁶

Austriacki model sądownictwa administracyjnego, w porównaniu z modelem pruskim, nie generował tak wielkich kosztów. Czynniki ekonomiczne zadecydowały z pewnością o przejściu tego rozwiązania przez wiele państw europejskich okresu międzywojennego (w tym, wspomnianą wyżej, Odrodzoną Polskę).²¹⁷

²¹³ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 156.

²¹⁴ K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 434.

²¹⁵ A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa ...*, s. 7.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 6; także: J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 155-156.

²¹⁷ A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa ...*, s. 7.

III. KONCEPCJE FUNKCJONOWANIA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W ODRODZONEJ POLSCE (1918-1939)

W odradzającym się, po okresie zaborów, państwie polskim, zarysowała się wyraźna potrzeba powołania do życia sądownictwa administracyjnego, postrzeganego w teorii i praktyce II poł. XIX w. i początków XX w. za główny element składowy państwa prawnego.²¹⁸

Wśród elit prawniczych i politycznych istniało powszechne przekonanie, że „państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego – przeto leży w najżywotniejszym interesie nauki tak prawa politycznego, jak i prawa administracyjnego, aby to uświadomienie stało się udziałem ogółu społeczeństwa, bo z nim przyjdzie – musi przyjść – nie tylko znajomość, ale i zrozumienie prawa”.²¹⁹

Praktycznie od pierwszych chwil istnienia II Rzeczypospolitej zastanawiano się nad jego kształtem. Rozważania te oscyływały wokół następujących pytań: Czy działalność sądowno-administracyjną wykonywać mają „urzędy administracyjne”, czy sądy szczególne (sądy administracyjne)? Jaki ma być stosunek sądów administracyjnych do sądów zwyczajnych i do administracji publicznej? Czy sądownictwo administracyjne ma funkcjonować w oparciu o jedną, czy może więcej instancji? Czy sądy te składać się mają z sędziów zawodowych, czy też ma być w nich reprezentowany także czynnik obywatelski? Czy „sędziowie administracyjni” mają być wyposażeni w gwarancje sędziowskie, w tym nieusuwalność? Czy naruszenie prawa, stanowiące przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym, odnosić się ma jedynie do prawa podmiotowego jednostki (jak w Austrii), czy również do interesu jednostki naruszonego przez „władze administracyjne” (jak we Francji)? Czy wyroki tych sądów mają mieć charakter kasacyjny (kasatoryjny) czy reformatoryjny („Czy orzeczenie sądu administracyjnego ogranicza się do unieważnienia orzeczenia władzy administracyjnej [np. Austrja],

²¹⁸ D. Malec, *Rozważania ...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 25.

²¹⁹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 6.

czy też może się rozciągać także na zmianę orzeczenia władzy administracyjnej, lub wynagrodzenie szkody [np. Francja]”? Czy kompetencje sądów administracyjnych mają być oparte na klauzuli generalnej (jak w Austrii), czy może sądy te mają rozpoznawać tylko wyraźnie oznaczone (przez ustawodawcę) sprawy (jak w pruskim/niemieckim systemie)?²²⁰

„Okres przedkonstytucyjny”²²¹ ujawnił, głównie na łamach prasy fachowej, dyskusję, toczącą się wokół zagadnienia organizacji sądownictwa administracyjnego. Można tu wskazać od kilku do kilkunastu koncepcji, mniej lub bardziej odwołujących się do systemowego uregulowania sądowej kontroli działalności administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Zwrócić należy uwagę na następujące propozycje (prywatne i publiczne opracowania): projekt z 1919 r. Sekcji Administracyjnej Towarzystwa Prawniczego we Lwowie²²², projekty z I Zjazdu Palestry Polskiej (17 - 29 września 1919 r.) oraz Naczelnej Rady Adwokackiej w Warszawie z dnia 14 września 1919 r.²²³, projekt Z. Przybylskiego²²⁴, projekt Bolesława Bielawskiego²²⁵, projekt Jana Sawickiego²²⁶, projekt Kazimierza Władysława Kumanieckiego²²⁷, projekt Antoniego Peretiatkowicza²²⁸, projekt Eugeniusza Starczewskiego²²⁹, projekt Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, dwa projekty Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów (jeden – autorstwa Józefa Buzka, drugi – Mieczysława Niedziałkowskiego), rządowy projekt konstytucji - opracowany w dużej części przez Stanisława Kasznicę, memoriał z 10 listopada 1919 r. wystosowany do ministra

²²⁰ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1924, s. 14-15.

²²¹ Pierwsza faza debaty nad polskim modelem sądownictwa administracyjnego. Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1999, s. 23-25.

²²² *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Rok XLIV, Lwów 1919, s. 182-199.

²²³ Zob. J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 190-191.

²²⁴ Zob. Z. Przybylski, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy, 1920, nr 1, s. 450-470.

²²⁵ Zob. B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, *ibidem*, s. 15-27.

²²⁶ Zob. J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, *ibidem*, s. 178-188 i 234-240.

²²⁷ Zob. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Drukarnia Polska Franciszek Zemanka i sp., Kraków 1920, s. 184; K. W. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, Rok II, z. 2, Poznań 1922, s. 232-233.

²²⁸ Zob. A. Peretiatkowicz, *Rada Stanu w Polsce*, *ibidem*, s. 234-236.

²²⁹ Zob. *Ibidem*, s. 235.

sprawiedliwości przez Radę Naczelną Organizacji Ziemiańskich, a wreszcie projekt Komisji Konstytucyjnej, który po wielu poprawkach został uchwalony (i wszedł potem w życie) jako ustawa zasadnicza 17 marca 1921 roku.²³⁰

Spektrum ujęcia tematu było bardzo szerokie – świadczyło to o braku jednolitej koncepcji funkcjonowania sądownictwa sprawującego pieczę nad legalnością (zgodnością z powszechnie obowiązującym prawem) aktów administracyjnych. Jedni projektodawcy, prawdopodobnie ze względów ekonomicznych, postulowali przekazanie sądowej kontroli administracji sądom powszechnym (np. Bielawski, Niedziałkowski), inni – całkowitej recepcji jednego z modeli funkcjonujących w państwach zaborczych (np. Sawicki), niektórzy zaś – powołania do życia instytucji sądowych odwołujących się częściowo do polskich tradycji prawno – ustrojowych (Peretiatkowicz i Starczewski).

Ciekawy (bo specyficzny) mógł wydawać się projekt lwowskiego Towarzystwa Prawniczego, który zakładał istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego dającego „gwarancję należytego zabezpieczenia” praw obywateli przed „możliwą samowolą i nadużyciem” lub błędem władz administracyjnych.²³¹ Pierwszą instancję (niższy szczebel w dwustopniowej strukturze organizacyjnej) miały stanowić wojewódzkie sądy administracyjne, „każdy na dwa lub trzy województwa, z siedzibą w większym mieście wojewódzkim”, wyposażone w kompetencje do rozpatrywania zażaleń na decyzje administracyjne władz powiatowych lub wojewódzkich, wydane „w drugiej i ostatniej instancji”, o ile akty te naruszałyby interesy osób prywatnych lub Skarbu Państwa. Drugą i najwyższą instancją (drugim i najwyższym szczeblem w strukturze) miał być Koronny Trybunał administracyjny z siedzibą w Warszawie. Do jego zadań należeć miało z kolei rozpoznawanie zażaleń na decyzje ministrów - organów ostatniej instancji („o ileby temi decyzjami prawa osób prywatnych lub skarbu Państwa miały być naruszone”) oraz sprawdzanie, czy uchwały sejmików wojewódzkich „nie naruszają obowiązujących ustaw albo nie przekraczają ich zakresu działania”.²³² Twórcy ww. projektu przewidywali wprowadzenie m.in. niezawisłości sędziowskiej, możliwości orzekania

²³⁰ Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 23-31.

²³¹ *Projekt organizacji...*, s. 196.

²³² *Ibidem.*

reformatorskiego (a nie tylko kasatywnego) na obu szczeblach, „podpisu” adwokackiego pod zażaleniem składanym w Koronnym Trybunale Administracyjnym.²³³

Warto też zwrócić uwagę na oryginalne projekty Antoniego Peretiatkowicza i Eugeniusza Starczewskiego. Obaj proponowali utworzenie jednoinstancyjnego (i jednoszczeblowego) sądownictwa administracyjnego w postaci Rady Stanu. Odwoływali się zatem do modelu francuskiego funkcjonującego w Księstwie Warszawskim, w mniejszym stopniu w Królestwie Polskim doby konstytucyjnej (kumulującego kompetencje administracyjne i uprawnienia sądowe w jednej instytucji).

Peretiatkowicz widział w tej koncepcji potencjalne rozwiązanie wielu bolączek odradzającego się bytu państwowego.²³⁴ Był przeciwnikiem oficjalnego projektu konstytucji zakładającego powołanie odrębnego trybunału administracyjnego, a w sprawach konfliktowych (tj. sporów o właściwość) – trybunału kompetencyjnego. Postulował połączenie tych dwóch instytucji sądowych (wraz z departamentem legislacyjnym istniejącym przy Prezydium Rady Ministrów) we wspomnianej wyżej Radzie Stanu. Argumentował to posunięcie następująco: „Czy nie byłoby rzeczą właściwszą i praktyczniejszą połączenie tych wszystkich funkcji w jednej instytucji Rady Stanu? Czy nie byłoby wskazane powołanie do tej instytucji wybitnych prawników, bezstronnych i bezpartyjnych, znawców prawa administracyjnego, którzyby mogli podnieść poziom naszej administracji państwowej i przyczynić się do jej jednolitości? Sądzę, że należałoby kompetencje polskiej Rady Stanu rozszerzyć w stosunku do francuskiego Conseil d`Etat i zbliżyć do kompetencji Rady Stanu w Księstwie Warszawskim. Obok sądownictwa administracyjnego powinna (...) mieć możliwość przygotowywania projektów ustawodawczych dla Sejmu i Rządu. Powinna również być sądem dyscyplinarnym najwyższej instancji w sprawach

²³³ *Ibidem*, s. 196-197.

²³⁴ Pisał o nich tak: „Wśród różnych kierunków działalności młodego państwa polskiego jednym z najsłabszych jest administracja państwowa. Jest to prawda banalna, wszystkim dostatecznie znana, podobnie jak znane są różne powody tego stanu ujemnego, związane z brakiem ludzi fachowych i złą sytuacją finansową urzędników państwowych. Istnieją jednak jeszcze dwie inne przyczyny słabej administracji państwowej, przyczyny mało znane i niedostatecznie podkreślane, a mianowicie: 1) wadliwość ustaw administracyjnych, 2) brak jednolitego sądownictwa administracyjnego”. A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 234.

wytoczonych urzędnikom administracyjnym. Powinna wreszcie sprawować sądownictwo kompetencyjne (z udziałem sędziów Sądu Najwyższego)”²³⁵.

Starczewski natomiast nadał ww. koncepcji ramy prawne – na początku 1922 roku przedłożył Sejmowi i rządowi autorski projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu. Przewidywał on powołanie do życia Departamentu III Rady Stanu posiadającego status najwyższego trybunału administracyjnego.²³⁶

Przeważająca część publikacji z tamtego okresu najczęściej jednak proponowała rozwiązania organizacyjne zbliżone do niemieckiego modelu sądownictwa administracyjnego, oddzielające owe sądownictwo zarówno od sądownictwa powszechnego, jak i od władzy administracyjnej (tj. administracji aktywnej).²³⁷

Odmienne stanowisko zajął Jan Sawicki, do 1918 r. sędzia i prezydent senatu wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Swoją koncepcję oparł na dawnym doświadczeniu zawodowym i ówczesnej sytuacji (kondycji) prawno - politycznej odradzającego się kraju. Proponował całkowitą recepcję na grunt polski modelu austriackiego z jednoinstancyjnym sądem administracyjnym wyposażonym wyłącznie w uprawnienia kasacyjne. Uważał, że na przeszkodzie wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego stały dwa zasadnicze czynniki: dotkliwy brak wykwalifikowanej kadry sędziowskiej oraz potężne koszty jego wprowadzenia. Wzorzec austriacki miał posłużyć zarówno określeniu organizacji wewnętrznej sądu, jak i jego właściwości w sprawach skarg na decyzje administracyjne.

Drugi etap dyskusji nad kształtem polskiego systemu sądownictwa administracyjnego miał miejsce w latach 30-tych XX wieku. Nowatorskie, jak na tamte czasy, były projekty Władysława Leopolda Jaworskiego oraz Eustachego Sapiehy.²³⁸ Ich rozważania dotyczyły głównie zmiany konstytucji, choć obejmowały także zagadnienia sądowej kontroli działalności władzy administracyjnej.

Sapieha – pomimo tego, że było zwolennikiem modelu autorytarnego (w latach 1928-1930 poseł na Sejm RP z listy BBWR) – oparł reformę całego systemu

²³⁵ *Ibidem*, s. 236.

²³⁶ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 23.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Zob. B. Szlachta (opr.), *Państwo i prawo w polskiej myśli konserwatywnej do 1939 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 335-336.

na publicznych prawach podmiotowych jednostki. Podnosił, że ochrona obywateli może być skuteczna jedynie wtedy, gdy pojawią się w przestrzeni prawno-ustrojowej organy, które – z jednej strony – świadczyć będą bezpłatną pomoc prawną dla obywateli w sprawach przeciwko organom władzy państwowej (rządowej i samorządowej) „o przekroczenie ustaw”, z drugiej strony – sprawować będą podobną opiekę w sprawach „o nadużycie władzy”.²³⁹ Jednym z takich organów miał być Wielki Trybun stojący na czele instytucji – Trybunatu („Obronę obywatela przed nadużyciami ze strony władz państwowych powierzam specjalnemu czynnikowi, który nazwałem Trybunatem. Przy ustanawianiu tego organu władzy pilnie się wystrzegąłem stworzenia warunków, któreby umożliwiły Trybunatowi wyjście ze swoich ściśle określonych funkcji i rozszerzenie swojej kompetencji”²⁴⁰). Miał być powoływany przez sejm na czas jego kadencji (o ile wyborowi danego kandydata na stanowisko Wielkiego Trybuna nie sprzeciwiłby się naczelnik państwa). Sapieha przewidywał także istnienie trybunów wojewódzkich (powoływanych przez naczelnika na czas trwania kadencji sejmiku), którzy działać mieli przy wojewódzkich sądach administracyjnych. Głównym zadaniem tych trybunów miało być udzielanie fachowej pomocy obywatelom w tej drugiej (z wyżej wymienionych) kategorii spraw.²⁴¹

1. SĄDY ADMINISTRACYJNE JAKO SĄDY SZCZEGÓLNE. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO OD SĄDOWNICTWA POWSZECHNEGO

Jednym z zagadnień w prowadzonej wówczas debacie nad kształtem ustroju prawno-politycznego było pytanie o sposób organizacji sądowej kontroli administracji

²³⁹ *Ibidem*, s. 336.

²⁴⁰ E. Sapieha, *Konstytucja racji stanu*, Nakł. Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1930, s. 5.

²⁴¹ Według B. Szlachty „ten element projektu Sapiehy jest o tyle interesujący, że wskazuje kierunek działania sądów administracyjnych nie eksponowany w takim stopniu w projektach innych konserwatystów: wedle zgodnej opinii sądy te warunkowały praworządność, Sapieha jednak podkreślał problem ochrony praw obywateli, wyjaskrawiał potrzebę kontroli władzy państwowej z punktu widzenia praw podmiotowych obywateli, a nie z perspektywy prawa przedmiotowego, o którego respektowanie zabiegać miał każdy obywatel czyniony organem państwa – porządku prawnego.” B. Szlachta, *op. cit.*, s. 336.

publicznej. Zdecydowana większość projektodawców była jednak zwolennikami powołania do życia sądów administracyjnych jako sądów szczególnych. Podkreślali zwłaszcza specyfikę spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, a także odmienną procedurę, która zapewnić miała podjęcie właściwego, fachowego rozstrzygnięcia.²⁴²

Doskonale zebrał je w całość wybitny znawca tematu, profesor prawa – Jerzy Stefan Langrod. Pisał następująco: „Sędzia zwyczajny nie jest w stanie rozsądzać należycie spraw sądowniczo-administracyjnych, należących *par excellence* do prawa publicznego, podczas gdy on opiera się jedynie i wyłącznie na prawie prywatnym. Skoro więc konflikty prawne, oparte na tle zaskarżonych działań lub zaniechań administracji publicznej, nie mogą być żadną miarą – tak w interesie tej administracji, jak i jednostki – traktowane na wzór zwyczajnych procesów między osobami prywatnymi, przeto złączenie orzecznictwa tak prawnoprywatnego jak i prawnopublicznego w rękę jednego i tego samego sędziego, nie może w praktyce dać pożądaných wyników. Przede wszystkim więc w rozstrzygnięciu tego problemu powodować nami muszą momenty praktyczne. Wyraźnie jednak podkreślić należy, że i teoretycznie (...) koncepcja połączenia jurysdykcji prywatnej i publicznej w rękę sędziego zwyczajnego nie jest i nie może być w zgodzie z istotą i zadaniem sądownictwa administracyjnego, które acz stanowi część wymiaru sprawiedliwości, jednak zupełnie odrębną i inną od tej, jaką powierzamy sądom zwyczajnym”.²⁴³

Jeśli chodzi o kwestię niezależności sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego, można mówić o trzech typach projektów: pierwszy – stał, bezpośrednio lub pośrednio, na gruncie rozszerzenia kompetencji sądownictwa zwyczajnego na sprawy sądowniczo-administracyjne, drugi – opowiadał się za wyodrębnieniem sądownictwa administracyjnego od „wymiaru zwyczajnego sprawiedliwości”, trzeci – proponował rozwiązanie pośrednie.²⁴⁴

Zwolennikiem pierwszego rozwiązania był Mieczysław Niedziałkowski (PPS). Jego autorski projekt poselski konstytucji dawał sądom zwyczajnym „prawo do kwestjonowania prawomocności dekretów i rozporządzeń prez. Rzpl., Rady Ministrów

²⁴² D. Malec, *Rozważania ...*, [w:] M. Sawicka – Jeziarczyk (red.), *op. cit.*, s. 25.

²⁴³ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 255-256.

²⁴⁴ *Ibidem.*, s. 188.

i poszczególnych ministrów (...), organów samorządowych oraz rozporządzeń wszelkich władz administracyjnych”, ponadto przekazywał „kompetencji sądów cywilnych skargi, wytoczone przeciwko urzędnikom cywilnym i wojskowym oraz przeciw Państwu (...)”.²⁴⁵

W podobnym tonie wypowiadał się poseł Włodzimierz Wakar. W swoim projekcie konstytucji (popieranym przez PSL „Wyzwolenie”) negatywnie oceniał celowość istnienia sądów administracyjnych. Stwierdzał, że w państwie nie istnieją ani sądy odwoławcze ani sądy specjalne. Według Wakara, jedynie sądy zwyczajne są uprawnione do orzekania o prawomocności oraz wymierzania kar obywatelom.²⁴⁶

Najliczniejszą grupę stanowili zwolennicy drugiego rozwiązania. Należeli do nich m.in.: Jan Sawicki, Stanisław Głębiński, Kazimierz Władysław Kumaniecki, Władysław Leopold Jaworski, Eustachy Sapieha. Sprzeciwiali się modelowi angielskiemu, który przekazywał sprawy z zakresu sądownictwa administracyjnego sądom powszechnym.

Zdecydowaną postawę zajął Sawicki, oponent włączenia sądu (trybunału) administracyjnego w struktury organizacyjne Sądu Najwyższego, podkreślając przy tym daleko idącą specyfikę tej szczególnej formy sprawowania wymiaru sprawiedliwości: „Stojąc [...] na stanowisku [...] sądownictwa administracyjnego, chodzić może tylko o to jeszcze, czy sąd taki tworzyć ma, [...] część składową Sądu Najwyższego, czy też raczej stanąć ma jako samoistna magistratura sądowa. Co do mnie, to jestem stanowczym i przekonany zwolennikiem tej ostatniej formy. Pomysł złączenia Sądu Najwyższego dla spraw cywilnych i karnych z Trybunałem dla spraw prawa publicznego uważam za zupełnie niecelowy [...], przeoczono zasadnicze różnice, dzielące pojedyncze gałęzie tej nowo stworzonej magistratury, przeoczono, że sądownictwo dla spraw cywilnych i karnych nie da się połączyć z sądownictwem dla spraw prawa publicznego, bez ujmy i szkody dla tych obydwu gałęzi”.²⁴⁷

Trzecią opcję wysuwały projekty m.in. Bolesława Bielawskiego, Józefa Buzka, Tadeusza Jankowskiego.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 189.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ J. Sawicki, *op. cit.*, s. 181.

Według Bielawskiego, problem zorganizowania sądownictwa administracyjnego w ramach sądownictwa zwyczajnego lub jako sądownictwa specjalnego nie miał istotnego znaczenia, choć – jak podkreślał – w trudnej sytuacji dopiero co odrodzonego państwa lepiej by było powierzyć je (specjalnie do tego powołanym) wydziałom sądów powszechnych.²⁴⁸ Brał tu pod uwagę przede wszystkim względy finansowe (mniejsze koszty organizacyjne) oraz brak odpowiednio wykształconej do orzekania kadry urzędniczej.²⁴⁹

Buzek, w swoim projekcie konstytucji, uwzględniał istnienie sądownictwa administracyjnego, formalnie wchodzącego w skład sądownictwa powszechnego, faktycznie zbliżonego do „wzorów poaustriackich” (przy Sądzie Najwyższym utworzony miał być oddział polityczno-administracyjny, łączący kompetencje austriackich sądów prawa publicznego – Trybunału Administracyjnego i Trybunału Państwa).²⁵⁰

Jankowski był także zwolennikiem pośredniego rozwiązania. Wyraźnie akcentował przy tym niezawisłość sędziowską, w którą wyposażeni być mieli członkowie składów orzekających w sprawach sadowoadministracyjnych.²⁵¹

2. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO OD ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Drugim ważnym zadaniem w omawianej kwestii, przed którym postawiono projektodawców, było zajęcie stanowiska odnośnie relacji na linii sądownictwo administracyjne – administracja publiczna. Wokół tego zagadnienia rodziły się następujące pytania: Czy organy administracji państwowej miałyby się zajmować rozpoznawaniem spraw z zakresu sądownictwa administracyjnego (Czy włączyć tą formę sprawowania wymiaru sprawiedliwości w struktury organizacyjne

²⁴⁸ B. Bielawski, *op. cit.*, s. 22-23.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 17 i 22.

²⁵⁰ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 190.

²⁵¹ *Ibidem*.

i funkcjonalne władzy administracyjnej)? Czy może przekazać tego rodzaju uprawnienia, specjalnie do tego powołanym, organom administracyjno-sądowym? Jeśli by przyjąć istnienie sądów administracyjnych, to jaki byłby stosunek tych sądów do administracji publicznej?

Przykładowo, takie dylematy przejawiał z początku Władysław Leopold Jaworski, który pisał: „Przedewszystkiem rozstrzygnąć należy pytanie, czy działalność sądowo-administracyjną wykonywać mają urzędy administracyjne, czy sądy specjalne, tak zwane sądy administracyjne, czy też i te i te. Od rozstrzygnięcia tego pytania, jeżeli dojdziemy do przekonania, że działalność sądowo-administracyjną wykonywują tak urzędy, jak sądy administracyjne, zależeć będzie decyzja, jak tę działalność sądową, wykonywaną przez jedne i przez drugie, nazwiemy. Stoję na stanowisku, że taką ogólną nazwą jest <Sądownictwo administracyjne>, bez względu na to, czy tę działalność wykonywają urzędy, czy sądy administracyjne. (...) Wspólnem sądownictwu i całej reszcie administracji jest to, że i jedna i drugą działalność wykonywa władza administracyjna, że i jedna i druga działalność jest unormowana przez ustawę, że wreszcie i jedna i druga objawia się nazewną aktami administracyjnymi. Gdzież więc tkwi różnica, gdzie tkwi plus, który sprawia, że sądownictwo administracyjne trzeba wyodrębnić z administracji państwowej. To pytanie mamy właśnie rozstrzygnąć, t.j. mamy wynaleźć to *plus*”.²⁵²

W kontekście ww. relacji, fundamentalne znaczenie miał spór o wybór modelu sądownictwa administracyjnego. Podkreślono wyżej, iż odrzucony został – uważany za niezgodny z polskimi tradycjami – model anglosaski, włączający sądownictwo administracyjne w struktury sądownictwa powszechnego (zdecydowany przeciwnik recepcji na grunt krajowy tego rozwiązania – Kazimierz Władysław Kumaniecki – stwierdzał: „(...) trzeba podnieść, że nie ma nic niebezpieczniejszego, jak bezkrytyczne przeszczepienie angielskich urzędów, które są zazwyczaj wpływem długiego i całkiem specyficznego rozwoju historycznego i na które zresztą sami Anglicy zapatrują się częstokroć z wielką dozą obiektywnego krytycyzmu”²⁵³).

²⁵² W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 14 i 16.

²⁵³ K. W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 184.

Model francuski – zakładający, że sądownictwo to ma pozostawać w gestii organów administracji publicznej – popierała niewielka liczba projektodawców (na czele z Antonim Peretiatkowiczem i Eugeniuszem Starczewskim).

Klasyczny model niemiecki (w zasadzie pruski) przewidywał sprawowanie sądownictwa administracyjnego (w niższych instancjach) przez administrację państwową (ściślej: terytorialną), stąd – jak wcześniej zaznaczono – podejmowano (zresztą skuteczne) próby opracowania modelu organizacyjnego zbliżonego do niemieckiego (pruskiego) typu sądownictwa administracyjnego, pozbawiającego aparat urzędniczy uprawnień w zakresie sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych. Jedynie model austriacki całkowicie odrzucał jakikolwiek udział władzy administracyjnej w rozpoznawaniu spraw sądownoadministracyjnych.

Uczestnicy naukowej dyskusji zdawali sobie sprawę, że niezależność sądownictwa administracyjnego od administracji publicznej wymagała wyposażenia sędziów administracyjnych w gwarancje sędziowskie (zapewniały one – według Jaworskiego – należyty wymiar sprawiedliwości²⁵⁴). Postulowano rozszerzenie przywilejów, przysługujących sędziom sądów powszechnych, na sędziów sądów administracyjnych.

W II Rzeczypospolitej wykonywanie zawodu sędziego sądu – z początku tylko – zwyczajnego, oparte zostało na zasadzie niezawisłości, której gwarancje zapewniały reguły: nieusuwania, niezawieszania, nieprzenoszenia sędziego i odrębności jego stanowiska oraz na zasadzie nominacji.²⁵⁵ Tylko tak „uposażony” sędzia administracyjny miał realną możliwość opierania się ingerencji władz administracyjnych.

²⁵⁴ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 205.

²⁵⁵ M. Materniak – Pawłowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Tom LXIII, Zeszyt 1, Poznań 2011, s. 66.

3. JEDNOINSTANCYJNE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE PODEJMUJĄCE ROZSTRZYGNĘCIA O CHARAKTERZE KASACYJNYM

Jedną z najbardziej burzliwych kwestii, które ujawniły się w toku prac nad strukturą wymiaru sprawiedliwości, było zagadnienie instancyjności sądownictwa administracyjnego. Przeniesienie na grunt polski (zmodyfikowanego nieco) modelu austriackiego z jednoinstancyjnym sądownictwem administracyjnym popierało niewielu projektodawców z Janem Sawickim na czele. Jego pierwotny projekt zakładał powołanie do życia jednej instancji sądowej (jednego szczebla sądowego) w postaci Trybunału Państwa, łączącego w sobie uprawnienia sądu wyborczego, administracyjnego i kompetencyjnego (stąd zatem wynikało zarzucenie przez Sawickiego nazwy „Trybunał Administracyjny”).²⁵⁶

Nie był to model doskonały, z czego znakomicie zdawał sobie sprawę wyżej wspomniany projektodawca. W polemice z Bolesławem Bielawskim przekonywał do swoich racji: „Z pewnej strony spotkałem się z zarzutem, że mój <Trybunał> to twór czysto austriacki, że taki Trybunał w Austrii nie był <odpowiednim stróżem prawidłowości i sprawności maszyny administracyjnej>. Nie moją rzeczą bronić działalności wiedeńskiego trybunału, to jednak wiem i doświadczyłem, że odrębność wszystkich obecnie egzystujących odrębnych Trybunałów przyczyniła się w wysokim stopniu do udoskonalenia administracji państwowej, a w Austrii specjalnie do powstrzymania wewnętrznego rozkładu, wywołanego niesprawiedliwością dla ludów słowiańskich, zjednoczonych pod berłem Habsburgów”²⁵⁷. Wnosił zatem, „(...) by stworzyć dla Państwa Polskiego, stosując się do jego (...) położenia, sądownictwo dla spraw prawa publicznego jednostopniowe; by (...) stworzyć jeden sąd dla spraw prawa publicznego; (...) by stworzenie tego sądownictwa traktowano jako sprawą

²⁵⁶ „Art. 1. Trybunał Państwa jest sądem dla spraw prawa publicznego dla całego obszaru Państwa i ma siedzibę w Warszawie”; „Art. 2. Trybunał Państwa działa w charakterze Trybunałów: administracyjnego, wyborczego i kompetencyjnego”. *Projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa* [w:] J. Sawicki, *op. cit.*, s. 235-240.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 186.

piekącą, nie dającą się dłużej odwlekać ze względu na dobro ludności i na pomyślny rozwój Państwa Polskiego”²⁵⁸.

Konsekwencją przyjęcia koncepcji jednoinstancyjności sądownictwa administracyjnego było wydawanie przez sąd administracyjny orzeczeń o charakterze kasacyjnym.²⁵⁹ Sawicki był (z różnych, często uzasadnionych powodów) zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzenia u zarania II RP modelu wieloinstancyjnego. Twierdził, że Druga Rzeczypospolita, borykająca się z wieloma problemami, w tym finansowymi, nie udźwignęłaby tak ogromnego ciężaru. Na zarzuty Bielawskiego o bezzasadności powoływania w tamtych okolicznościach dziejowych (ze względu na słabą kondycję państwa) choćby jednoinstancyjnego, samoistnego sądownictwa administracyjnego, odpowiadał na łamach prasy fachowej w taki sposób: „Zgodziłbym się z nim w zupełności gdybym, w obecnej chwili, tak jak on tego żąda, myślał o przeprowadzeniu sądownictwa administracyjnego w kilku instancjach. Lecz o tem obecnie ani marzyć nawet nie można. Organizacja tego rodzaju, wymaga rzeczywiście bardzo znacznego nakładu kosztów, a nadto bardzo licznego, wyszkolonego personelu sędziowskiego. Tak jak z jednej strony zapominać nie wolno, że stan skarbu państwa nie zniósłby wydatków na tak szeroko zakreśloną organizację, tak z drugiej strony baczyć trzeba, że brak nam sił, choćby tylko do należytego obsadzenia naszych sądów zwyczajnych; a skądże wzięlibyśmy choć tylko najkonieczniejsze siły sędziowskie, potrzebne do tak rozgałęzionego sądownictwa administracyjnego? (...) Są to zatem narazie utopje, nad którymi obecnie nie ma czasu zastanawiać się bliżej, są to plany, które może następne generacje urzeczywistnić je zdołają, gdy wykształcimy w naszych zakładach naukowych odpowiednią ilość sił prawniczych i gdy uporządkujemy finanse naszego państwa”²⁶⁰.

²⁵⁸ *Ibidem*, s. 188.

²⁵⁹ „Art. 3. Trybunał Państwa, jako Trybunał administracyjny, rozpoznaje skargi na zapadłe w ostatniej instancji zarządzenia i orzeczenia administracyjnych władz państwowych lub samorządowych z dziedziny prawa publicznego”; „Art. 17. Jeżeli Trybunał uzna skargę za nieuzasadnioną odrzuci ją, w razie przeciwnym zniesie zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie podając powody, a władza administracyjna obowiązana jest wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie, przyczem związana jest tym poglądem prawnym, który wypowiedział Trybunał”; *Ibidem*, s. 235 i 238.

²⁶⁰ *Ibidem*, s. 180-181.

4. CO NAJMNIEJ DWUSZCZEBLOWE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE Z MOŻLIWOŚCIĄ PODEJMOWANIA ROZSTRZYGNIEŃ O CHARAKTERZE REFORMATORYJNYM

Jak wyżej wspomniano, jednoszczeblowy i jednoinstancyjny model sądownictwa administracyjnego, wysuwany przez mniejszościowy obóz Jana Sawickiego, nie spotkał się z szerszym uznaniem środowiska prawniczego. W grupie zagorzałych przeciwników poglądów Sawickiego pierwszoplanową rolę odgrywał Langrod, formułując własną koncepcję organizacji (struktury) i funkcjonowania krajowych sądów administracyjnych. Odpowiadając na pytanie, w jakim kierunku ma podążać polskie sądownictwo administracyjne, stwierdzał: „Co się tyczy ustroju (...) sądownictwa administracyjnego, to należałoby się opowiedzieć przeciwko jednoinstancyjności na wzór austriacki, jak niemniej i przeciwko trójinstancyjności na wzór pruski, a natomiast za dwuinstancyjnością na wzór francuski. Właśnie we Francji wieloletnia praktyka wykazała, że ustrój trzystopniowy bynajmniej koniecznością nie jest i że dwustopniowa struktura sądów administracyjnych najzupełniej odpowiada swemu zadaniu”²⁶¹. Langrod pozytywnie odnosił się w tym względzie do poglądów Kumanieckiego, proponującego jak najszybsze powołanie do życia dwóch instancji/szczebli tego sądownictwa: „Za prof. Kumanieckim należałoby (...) zaproponować utworzenie w drodze jak najrychlejszej ustawy (...) dwustopniowej struktury sądów administracyjnych (...); I-ą instancję tworzyć winny Wojewódzkie Sądy Administracyjne (...). II-gą i ostatnią instancję tworzyć winien (...) Najwyższy Trybunał Administracyjny (...)”²⁶². Ten zdecydowany krytyk modelu austriackiego – „jednego z najwadliwszych na kontynencie” – opowiadał się za „bezwarunkowym jego zarzuceniem”. Negatywne zdanie miał zwłaszcza w temacie kasatoryjnego charakteru orzeczeń sądów administracyjnych (uchylania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz przekazywania spraw administracyjnych do ponownego rozpatrzenia właściwym do tego organom administracji państwowej).

²⁶¹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 258-259.

²⁶² *Ibidem*, s. 259-260.

Konsekwencją przyjęcia modelu dwuinstancyjnego miało być – zdaniem Langroda – zapewnienie możliwości podejmowania przez sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych („reformacyjnych”), tj. zmieniających (władcza ingerencja) treść praw i obowiązków oznaczonych uprzednio w (indywidualno - konkretnej) decyzji administracyjnej. Początkowe obawy Jaworskiego w tym temacie (poddające w wątpliwość zwłaszcza możliwości ekonomiczne i „kadrowe” kraju) Langrod uznawał za głęboko przesadzone, poza tym nieaktualne.²⁶³

Wspomniany wyżej Władysław Leopold Jaworski, czołowy przedstawiciel polskiej myśli konserwatywnej okresu międzywojnia, ewolucyjny w swoich poglądach, w autorskim *Projekcie Konstytucji* postulował wprowadzenie trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Pierwszą instancję (pierwszy szczebel) miały stanowić wojewódzkie sądy administracyjne, drugą – sąd administracyjny II instancji z siedzibą w Warszawie, trzecią – „Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie jako instancja ostatnia kasacyjna w stosunku do orzeczeń dwóch pierwszych, a jedyna kasacyjna w sprawach określonych odrębną ustawą”²⁶⁴. Sądy dwóch pierwszych instancji miały rozstrzygać sprawy merytorycznie (reformatoryjnie), zaś sądy wyższych instancji (sąd II-giej lub III-ciej instancji) nie miały być związane wynikami postępowania dowodowego przeprowadzonego przez sądy niższych instancji.²⁶⁵

Warto zwrócić uwagę na dezaprobatę dla koncepcji jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego wyrażoną przez członków Lwowskiego Towarzystwa Prawniczego (zwolenników rozwiązania dwuinstancyjnego). Ci adwersarze systemu opartego na funkcjonowaniu jednej instancji sądowej podkreślali przede wszystkim jego opieszałość (wynikającą „ze zbytniego przeciążenia”) oraz „brak łączności z terenem”²⁶⁶.

²⁶³ *Ibidem*, s. 265.

²⁶⁴ Cyt. za: B. Szlachta, *op. cit.*, s. 335.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 23.

5. KONTROLA LEGALNOŚCI AKTÓW WYDAWANYCH PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ

U podstaw istnienia sądownictwa administracyjnego leżała potrzeba zapewnienia kontroli działalności administracji publicznej. Wiele aspektów jego funkcjonowania wymagało dookreślenia, co – nie ulega wątpliwości – budzić musiało spory doktrynalne. Dominującą kwestią sporną było określenie przedmiotu ochrony – czy miał nim być obiektywny porządek prawny, czy też publiczne prawa podmiotowe jednostki.

W modelu austriackim, propagowanym przez Jana Sawickiego, podstawą do wszczęcia postępowania sądowniczoadministracyjnego było naruszenie, przez organ władzy państwowej, publicznych praw podmiotowych jednostki, a nie obiektywny porządek prawny. Kontrola administracji miała jednak charakter incydentalny – możliwa była dopiero w razie wniesienia środka zaskarżenia przez stronę, które prawa zostały naruszone.²⁶⁷

Gorącymi zwolennikami takiego rozwiązania byli m.in. Eustachy Sapięha i Stanisław Starzyński. Zwłaszcza ten ostatni, profesor prawa na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie, akcentował – w polemice z Władysławem Leopoldem Jaworskim – konieczność istnienia publicznych praw podmiotowych i obrony obywatela przed nadużyciami władzy. Starzyński pod pojęciem publicznego prawa podmiotowego rozumiał regułę prawną (w znaczeniu materialnym), „linię demarkacyjną, pociągniętą (...) pomiędzy wolą jednostki a wolą państwa jako organizmu zwierzchniego względnie pomiędzy sferą prawnych wpływów jednostki w stosunku do państwa a sferą, do której te wpływy nie sięgają (prawo publiczne). Co się po jednej stronie tej (...) linii rozgraniczającej znajduje, jest prawem organizującym państwo, nadającym mu pewien ustrój oraz określającym sumę praw przysługujących mu wobec jednostek, po drugiej stronie tej linii zaś znajdują się między innymi prawa podmiotowe jednostek wobec państwa”.²⁶⁸ Prawo podmiotowe

²⁶⁷ A. Dziadzio, *Austriacki model sądownictwa*..., s. 6.

²⁶⁸ S. Starzyński, *W obronie praw podmiotowych*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Oswalda Balzera*, t. II, Lwów 1925, s. 2[504]-7[509] i 10[512]; za: B. Szlachta, *op. cit.*, s. 341-342.

stanowi tu zatem wyraz dążenia każdego „ja” do zdobycia pewnej dozy przymusu państwowego (*imperium*) dla siebie.²⁶⁹ Według Starzyńskiego, należy „w pracy ustawodawczej harmonizować interes jednostki z wymogami dobra publicznego”.²⁷⁰

W opinii większości projektodawców, przy tym zwolenników systemu zbliżonego do modelu pruskiego (niemieckiego), przedmiotem ochrony sądów administracyjnych powinien być obiektywny porządek prawny (ochrona prawa przedmiotowego). Zwolennikiem tej koncepcji był Władysław Leopold Jaworski, który pisał: „Są poglądy, iż sprawa sądowo-administracyjna jest sprawą o prawo podmiotowe publiczne. W tem właśnie, że spór toczy się o prawa podmiotowe publiczne, upatrywano istotę sądownictwa administracyjnego. Mnie nie przemawia to do przekonania (...)”.²⁷¹

Również Langrod – choć z początku pod pojęciem „legalności” widział zgodność działań administracji zarówno z prawem przedmiotowym, jak i podmiotowym – z czasem przyjął stanowisko, iż nadużycie władzy wiąże się z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (prawa przedmiotowego). Pisał: „Chodziłoby tu mogło tylko o interpretację słowa „legalność”, t.j. czy oznacza ono jedynie zgodność z obiektywną normą obowiązującego prawa, czy też wogóle jego zgodność z celem ustawy i powszechnego porządku prawnego w organizacji społecznej. (...) Przychyliłoby się należało do tego drugiego zdania (...)”, konstatując: „Zgodność działania administracji nietylko z brzmieniem normy, ale z ogólnym porządkiem prawnym, znajdującym swe odbicie w rozlicznych stosunkach życia codziennego – jest właściwym celem sądownictwa administracyjnego”, „(...) podstawowym zadaniem sądownictwa administracyjnego, jest nie jedynie ochrona czyichś praw podmiotowych publicznych, ale w pierwszym rzędzie kontrola obiektywnego porządku prawnego jako takiego, a więc kontrola administracji”.²⁷²

W orbicie rozważań projektodawców znajdowało się także pytanie, które formy władczego działania administracji państwowej (i jakie – rozpoznawane przez nią –

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 341.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 344.

²⁷¹ W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 17.

²⁷² J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 196-197 i 264.

sprawy administracyjne) podlegać by miały kontroli sądów administracyjnych, wobec jedyne go przyjętego kryterium legalności.

Sawicki w swoim projekcie ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa (z czasem zmodyfikowanym i funkcjonującym jako projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym) zaznaczył, że sąd administracyjny rozpoznawać miał skargi na zapadłe w ostatniej instancji zarządzenia i orzeczenia administracyjnych władz państwowych lub samorządowych (tylko i wyłącznie) z dziedziny prawa publicznego, odrzucając przy tym możliwość wyrokowania, np. w sprawach, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, co do zasady - w sprawach na publiczne urzędy i stanowiska służbowe, w sprawach z zakresu działania Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w sprawach wojskowych, dotyczących organizacji siły zbrojnej, mobilizacji i działań wojennych, w sprawach dyscyplinarnych.²⁷³

Większość przyjmowała ogólne pojęcie „aktu administracyjnego”, nie skupiając się na konkretnych formach działania administracji, podkreślając natomiast potrzebę rozszerzenia katalogu spraw podlegających kontroli sądownoadministracyjnej. Byli orędownikami wyposażenia sądu administracyjnego w kompetencje orzecznicze w zakresie spraw pozostających w swobodnym uznaniu administracji publicznej, a także spraw karno-administracyjnych (o wykroczenia policyjne, przeciw porządkowi publicznemu).²⁷⁴ Tak Langrod, jak i Kumaniecki, opowiadali się za wprowadzeniem możliwości zaskarżenia przed sądem administracyjnym przypadków naruszenia prawa przez organy administracyjne na wzór francuskich *recours pour excès de pouvoir* oraz *détournement de pouvoir*.²⁷⁵

²⁷³ Zob. art. 3 i 4 projektu ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa; Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości Dział Nieurzędowy z 1920 r.

²⁷⁴ Potężne spory w środowisku naukowym między prawnikami - administratywistami a prawnikami-karnistami wzbudzała koncepcja (tych pierwszych - zwłaszcza Jaworskiego, Langroda i Kumanieckiego) podporządkowania spraw karno-administracyjnych jurysdykcji sądów administracyjnych. Ci ostatni (przede wszystkim Aleksander Mogilnicki oraz Emil Stanisław Rapaport) stali na stanowisku powierzenia owych spraw sądom powszechnym (sądom karnym) uważając, że „sąd administracyjny nigdy nie jest sądem niezależnym, że „względy polityczne grają tu dużą rolę”; za: J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 248-249.

²⁷⁵ W teorii francuskiego prawa administracyjnego podkreśla się, że nadużycie władzy (*détournement de pouvoir*) jest - obok braku właściwości, naruszenia procedury oraz naruszenia ustawy - podstawą skargi o przekroczenie władzy przez administrację państwową (*recours pour excès de pouvoir*). Nadużycie władzy na gruncie francuskim definiuje się jako sytuację, w której organ wydaje akt

Inną kwestią (również dyskusyjną) było ustalenie katalogu podmiotów zdolnych do zainicjowania postępowania sadowoadministracyjnego – czy każdy będzie miał prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego (tzw. skarga powszechna, *actio popularis*), czy też wprowadzić należy pewne kryteria szczegółowe, które by zawężyły krąg osób zdalnych do korzystania z tego uprawnienia.

6. SĄDY ADMINISTRACYJNE SPRAWUJĄCE WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI Z UDZIAŁEM CZYNNIKA SPOŁECZNEGO

Szczególne zadanie sądów administracyjnych, sprawujących wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę legalności (zgodności z prawem) aktów administracyjnych (tak rządowych, jak i samorządowych), musiało generować pytanie o zasadność (celowość) wprowadzenia do składów orzekających tych sądów czynnika społecznego. Ewentualne umieszczenie elementów nie-prawniczych w strukturze sądownictwa administracyjnego stanowiło przedmiot rozważań ówczesnych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

Idealne w tym temacie będzie zestawienie poglądów polemicznych Jerzego Trammera – prezydenta Krakowskiej Izby Adwokackiej i członka Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej oraz Jerzego Stefana Langroda.

Pierwszy z nich pisał następująco: (...) można być zwolennikiem czynnika obywatelskiego w sądownictwie wogóle – sam takim zwolennikiem nie jestem – a mimo to przyznać należy, że w sądach administracyjnych, które (...) orzekać mają o legalności aktów administracyjnych, niema miejsca dla tych, których nazywamy <czynnikiem obywatelskim>. Orzekanie o legalności aktów administracyjnych może należeć tylko do osób, które posiadają bardzo rozległą wiedzę prawniczą, a więc do zawodowych, doświadczonych i dzielnych prawników. Tych kwalifikacyj

administracyjny mieszczący się w ramach jego kompetencji, „ale dla osiągnięcia celu innego niż cel, dla którego akt mógłby być wydany zgodnie z prawem”; za: P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2002, s. 187.

nie posiadają osoby, które reprezentują tylko czynnik obywatelski. Nadto prawnicy powołani do pracy w sądach administracyjnych muszą mieć stanowisko obiektywnego, niezawisłego sędziego, takim zaś może być w regule tylko zawodowy sędzia administracyjny, a nie <czynnik obywatelski>. Czynnik obywatelski nic nie przynosi sądownictwu administracyjnemu, wprowadza tylko do sądownictwa administracyjnego żywioł dla tego sądownictwa szkodliwy”.²⁷⁶

Na argumenty Trammera, Langrod odpowiadał: „Mam wrażenie, że w rozumowaniu tem znajduje się błąd zasadniczy – Właściwie bowiem sprawa przedstawia się odwrotnie. Można nie być zwolennikiem czynnika obywatelskiego w sądownictwie wogóle, być nawet jego przeciwnikiem, a mimo to przyznać należy, że w sądach administracyjnych, które (...) orzekać mają o legalności aktów administracyjnych, <czynnik obywatelski> jest nie tylko na miejscu, ale co więcej jest niezbędny dla należytego spełnienia zadania, jakie ciąży na sądownictwie administracyjnym. Bo przecież logicznie rzecz biorąc, ktoś potrafi lepiej ocenić potrzeby wydania zakazu założenia jakiegoś przedsiębiorstwa przemysłowego w danej miejscowości, jak właśnie obywatel, znający znakomicie miejscowe stosunki, powołany drogą pośrednich wyborów do sądu administracyjnego jako przedstawiciel interesów ludności? (...) Konstruując niejako sądy ławnicze w sporach administracyjnych t.j. łącząc zawodowy czynnik sędziowski świadomy przepisów obowiązującego ustawodawstwa z czynnikiem obywatelskim świadomym codziennych zmian faktycznych w życiu ludności miejscowej, rozstrzyganych aktami administracyjnymi organów administracji publicznej, w jedno zwarte, razem obradujące i razem wyrokujące ciało – spełnia praktyka najlepiej zadanie, nałożone na nią przez teorię. Sama <rozległa wiedza prawnicza> nie może wystarczyć sądowi administracyjnemu, raczej już chyba mogłaby wystarczyć sędziemu zwyczajnemu; może się ona przydać tylko w połączeniu z znajomością stosunków faktycznych”.²⁷⁷

Bezsprzecznie aprobata (bądź dezaprobata) dla udziału czynnika obywatelskiego w sądowej kontroli działań administracji wiązała się z wyborem określonego modelu (funkcjonowania) sądownictwa administracyjnego. O ile model

²⁷⁶ W. L. Jaworski (red.), *Ankieta o Konstytucji*, Kraków 1924, s. 240-241.

²⁷⁷ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 260-261.

austriacki całkowicie wykluczał partycypację obywateli w rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych (choć dopuszczał udział „fachowego czynnika urzędniczego”), o tyle model pruski (również modele zbliżone do niego pod względem rozwiązań systemowych) w swoich założeniach uwzględniał udział w orzekaniu zarówno czynnika urzędniczego (fachowego), jak i czynnika obywatelskiego.

Sawicki, przeciwnik czynnika niefachowego, uważał, że jedynie komplety składające się w połowie z urzędników administracyjnych, w połowie z sędziów zawodowych lub adwokatów, „mogą dać gwarancję, nie tylko bezwzględnie sprawiedliwego, ale i doskonałego orzecznictwa w sprawach prawa publicznego, w których wzgląd na interes publiczny niemalą rolę odgrywać musi”.²⁷⁸

Z kolei profesor Jaworski, na pytanie, czy w sądach administracyjnych – składających się z sędziów zawodowych – ma być reprezentowany także pierwiastek obywatelski, wskazał odpowiedź pozytywną.

Zwolennicy drugiej opcji zdawali sobie przy tym sprawę, iż konsekwencją przyjęcia założeń modelu pruskiego (lub zbliżonych do niego koncepcji ustrojowych sądownictwa administracyjnego) będzie potrzeba „ustalenia, w jakiej mierze będzie czynnik obywatelski uczestniczył w sądownictwie administracyjnym, w szczególności jaki będzie wzajemny stosunek czynników sędziowskiego i obywatelskiego i czy czynnik obywatelski będzie współdziałał we wszystkich stopniach sądów administracyjnych, czy też tylko na niektórych, podczas gdy inne będą wyłącznie obsadzone przez czynnik sędziowski”.²⁷⁹

Częściową odpowiedź na to pytanie dał profesor Kumaniecki. W swoich wytycznych do reformy ustroju państwowych władz administracyjnych proponował „oddanie nawet spraw, wyjętych z pod kompetencji sądów administracyjnych z wyjątkiem chyba nielicznych spraw, wymagających wyjątkowo szybkiego działania, pod rozpatrywanie przy współdziałaniu czynników obywatelskich przynajmniej w jednej instancji”.²⁸⁰

Oprócz wyżej przedstawionych zagadnień, stanowiących rdzeń wielu (często antagonistycznych) koncepcji funkcjonowania polskiego sądownictwa

²⁷⁸ J. Sawicki, *op. cit.*, s. 187.

²⁷⁹ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 195.

²⁸⁰ K. W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 185.

administracyjnego, projektodawcy zajmowali się problematyką: szczegółowego określenia kompetencji sądów administracyjnych poza wskazaniem, że chodzi tu o orzekanie o zgodności z prawem aktów administracyjnych (wybór między metodą klauzuli generalnej przy zastosowaniu enumeracji negatywnej do określenia spraw wyłączonych spod ich jurysdykcji a „metodą pozytywnie enumeracyjną”); rozstrzygania sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a administracją państwową oraz między sądami administracyjnymi a sądami zwyczajnymi; sposobu działania sądów administracyjnych (*a posteriori*, tj. wyłącznie na podstawie istniejącego już aktu administracyjnego, bądź *a priori*, tj. odnośnie nie istniejącego jeszcze aktu administracyjnego, zawsze jednak z udziałem *a posteriori*); zapobieżenia tzw. skargom pieniaczym poprzez ewentualne wprowadzenie przymusu adwokackiego oraz wieloma jeszcze innymi kwestiami.²⁸¹

²⁸¹ Zob. m.in. J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 80, 225-227, 255-280.

IV. USTRÓJ I FUNKCJONOWANIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W II RZECZYPOSPOLITEJ

U progu odradzania się, po latach zaborów, bytności politycznej i prawno-ustrojowej państwa polskiego, zdawano sobie sprawę, jak pilną kwestią jest stworzenie w miarę jednolitego ogólnokrajowego porządku prawnego, w tym sprawnie działającego wymiaru sprawiedliwości (również w zakresie sądownictwa administracyjnego). Pojawiające się, od czasu do czasu, głosy niektórych prawników i polityków, podważające zasadność istnienia na gruncie polskim sądownictwa administracyjnego, straciły rację bytu wraz z uchwaleniem w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucji²⁸². W myśl art. 73 Konstytucji ustawy zasadniczej, „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”.

Wprawdzie polski ustrojodawca okresu międzywojennego, w tzw. konstytucji „marcowej”, efekcie finalnym wielokrotnie modyfikowanego projektu Komisji Konstytucyjnej²⁸³, nie zapomniał o sądownictwie administracyjnym²⁸⁴, ale regulujący je przepis usytuował w rozdziale poświęconym władzy wykonawczej.²⁸⁵ Niefortunne umieszczenie tego przepisu w Rozdziale III (*Władza wykonawcza*), zamiast w Rozdziale IV (*Sądownictwo*), nie tylko wywołało zrozumiałe oburzenie większości przedstawicieli środowiska prawniczego, lecz również generowało pytania m.in. o status sędziów sądów administracyjnych (czy zaliczyć ich do grona

²⁸² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44, poz. 267).

²⁸³ Zob. *Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.

²⁸⁴ Zob. D. Malec, *Zagadnienia administracji w konstytucji marcowej. Uwagi z okazji 90. rocznicy uchwalenia konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1(102)/2011.

²⁸⁵ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 26; zob. także: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Z prac Zespołu Konstytucjonalizmu Polskiego XVIII-XX w. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, s. 60.

urzędników państwowych), również o to, czy przysługiwać im mają gwarancje sędziowskie, w które wyposażeni byli sędziowie sądów powszechnych.

Ówczesny ustrojodawca konstytucyjny zarysował jedynie ogólny kształt instytucji sądownictwa administracyjnego - nie przesądził do końca o strukturze organów sądowych sprawujących ten rodzaj wymiar sprawiedliwości. Dając twórcom przyszłej ustawy pewne wytyczne prawidłowego postępowania (przełożenia zapisów konstytucyjnych na konkretne, szczegółowe rozwiązania prawne), podkreślił jednak naczelny charakter Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

1. DUALIZM SYSTEMÓW SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA ZIEMIACH WCHODZĄCYCH W SKŁAD II RP

Antagonizm systemów: pruskiego i austriackiego, funkcjonujących przez dobre kilkadziesiąt lat na znacznej części ziem rozbiorowych, nie sprzyjał „tendencjom zjednoczeniowym”. Pomimo ambitnych planów, nie udało się stworzyć w okresie II Rzeczypospolitej jednolitego systemu sądownictwa administracyjnego. „Popruski” model sądownictwa administracyjnego (dla województw: poznańskiego, pomorskiego, śląskiego) oraz model austriacki (dla województw: białostockiego, warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, nowogrodzkiego, poleskiego, wołyńskiego, krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego) łączyły się ze sobą wyłącznie na szczeblu Najwyższego Trybunału Administracyjnego.²⁸⁶

²⁸⁶ Zob. D. Malec, *Rozważania ...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 27.

1.1. STRUKTURA I FUNKCJONOWANIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH NA ZIEMIACH DAWNEGO ZABORU AUSTRIACKIEGO (GALICJA) I ROSYJSKIEGO (D. KRÓLESTWO POLSKIE)

Na ziemiach dawnych zaborów: austriackiego i rosyjskiego, do końca Drugiej Rzeczypospolitej, funkcjonował jeden system (model organizacyjny) sądownictwa administracyjnego. W przeciwieństwie do zaboru rosyjskiego, gdzie po upadku powstania styczniowego, jedną z konsekwencji włączenia Królestwa Polskiego do Imperium Romanowów była likwidacja jakichkolwiek pozostałości po sądownictwie administracyjnym doby konstytucyjnej, na ziemiach zaboru austriackiego (Galicja) istniała, całkiem sprawna, sądowa kontrola administracji państwowej, sprawowana przez wiedeński jednoinstancyjny Trybunał Administracyjny.

Działania władz polskich zmierzały zatem do rozciągnięcia modelu organizacyjnego austriackiego na obszar dawnego Królestwa Polskiego. I tak, dekretem Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 r.²⁸⁷ przekazano Sądowi Najwyższemu w Warszawie funkcje Trybunału Administracyjnego. Wcześniej, bo 4 lutego, dekretemi Naczelnika Państwa: pierwszy – *o samorządzie miejskim*²⁸⁸, drugi – *o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego*²⁸⁹, umożliwiono, w wymienionych w tych dekretach sprawach, wniesienie do Sądu Najwyższego odwołania do decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych. Z kolei, ustawa z 6 lipca 1920 r. *o organizacji urzędów ziemskich*²⁹⁰ oraz wydane do niej rozporządzenia wykonawcze (rozporządzenie Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego, Ministrów: Rolnictwa, Sprawiedliwości, Sprawy Wewnętrznych z 23 sierpnia 1920 r.²⁹¹) przewidywały możliwość sprawowania przez SN sądowej kontroli decyzji administracyjnych (od rozstrzygnięć Głównej Komisji Ziemskiej można było wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego).

²⁸⁷ Dz.Pr.P.P. nr 15, poz. 200.

²⁸⁸ Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 140.

²⁸⁹ Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 141.

²⁹⁰ Dz.U.RP nr 85, poz. 616.

²⁹¹ Dz.U.RP nr 85, poz. 567.

Aktywność orzecznicza Sądu Najwyższego, w zakresie spraw sądowno-administracyjnych, wygasła wraz z wejściem w życie ustawy o NTA – jedynym sądzie administracyjnym dla ziem dawnego zaboru rosyjskiego i dawnego zaboru austriackiego.

1.1.1. JEDNOINSTANCYJNE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W POSTACI NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO (NTA) O UPRAWNIENIACH KASACYJNYCH

Określenie przez polskiego ustrojodawcę, w art. 73 konstytucji z 1921 r., ogólnych ram funkcjonowania polskiego sądownictwa administracyjnego, nie pozbawiło aktualności opracowań większości projektodawców, kreślących docelowy model tego sądownictwa. Jednakże, zapis konstytucyjny interpretowano powszechnie jako „nakaz oparcia przyszłej ustawy na wzorach pruskich”²⁹². Mimo dominującego stanowiska środowiska prawniczego, domagającego się powołania wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, prace rządu poszły innym kierunkiem. W dniu 30 stycznia 1922 r. przyjęty został na posiedzeniu Prezydium Rady Ministrów projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Projekt rządowy, w dużej mierze autorstwa Jana Sawickiego, nie odpowiadał w pełni konstytucyjnym nakazom wyrażonym w przywołanym wyżej przepisie, m.in. w kwestii włączenia czynnika obywatelskiego do składów orzekających sądów administracyjnych.²⁹³

Ostatecznie, wskutek zawarcia kompromisu politycznego, po trzecim czytaniu, które miało miejsce w dniu 3 sierpnia 1922 r., Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę *o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*²⁹⁴. W świetle art. 6 ust. 1 ustawy o NTA, sąd ten miał składać się z pierwszego prezesa oraz „z potrzebnej ilości” prezesów

²⁹² Zob. wystąpienie prof. dra Józefa Buzka (posła na Sejm z listy PSL - „Piast”) w trakcie II czytania projektu ustawy o NTA, [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 VII 1922r.*, CCCXXXII, ł. 74.

²⁹³ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 27.

²⁹⁴ Dz.U.RP z 1922 r. Nr 67, poz. 601.

i sędziów. Pierwszemu Prezesowi NTA, pozostałym prezesom oraz sędziom, przysługiwać miały pełne prawa sędziowskie, określone w rozdziale IV konstytucji „marcowej” (naprawiono zatem błąd polskiego ustrojodawcy), w tym uposażenia na takim samym poziomie co Pierwszego Prezesa, prezesów i sędziów Sądu Najwyższego. I-go Prezesa NTA oraz pozostałych prezesów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, spośród osób, które w ostatnich dwóch latach sprawowały urząd sędziego Trybunału, sędziów natomiast spośród potrójnej liczby osób, wskazanych uprzednio przez zgromadzenie prezesów i sędziów, tj. Ogólne Zgromadzenie Trybunału. Rada Ministrów, przed mianowaniem prezesów NTA, zasięgała opinii I-go Prezesa (art. 6 ust. 2 ustawy o NTA). I-szym Prezesem NTA, prezesami i sędziami Trybunału mogły być wyłącznie osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze. Połowa sędziów NTA musiała posiadać kwalifikacje na urząd sędziowski (art. 6 ust. 3 ustawy o NTA).

Nadzór ogólny nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym sprawował I Prezes NTA, który sprawy dotyczące prezesów oraz sędziów wnosił na Ogólne Zgromadzenie NTA (art. 8 ustawy o NTA).

Najwyższy Trybunał Administracyjny powołany został do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres działania administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządowej (art. 1 ust. 1 ustawy o NTA). Zatem właściwość NTA, podobnie jak wiedeńskiego TA, określona została w drodze klauzuli generalnej (wyjątek – art. 35 ustawy o NTA, na podstawie którego Trybunał sprawował sądownictwo administracyjne na obszarze województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, w oparciu o funkcjonujący tam model pruski).

Ustawodawca jedynie szczątkowo zaznaczył przyszły charakter NTA – do czasu ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia (szczebla), miał być jedyną instancją sądową rozpoznającą skargi na niezgodne z prawem akty administracyjne władzy państwowej, o ile wniesienie takiego środka prawnego nie zostało wyłączone w ustawie (art. 1 ust. 2 ustawy o NTA). Trybunał nie miał prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw (art. 1 ust. 3 ustawy o NTA).

Wyłączenia spraw z działalności orzeczniczej NTA (ograniczenia rzeczowe zakresu klauzuli generalnej) uregulowane zostały, oprócz wspomnianego art. 1 ust. 3,

w art. 3 ustawy o NTA. W świetle tego ostatniego przepisu, Trybunał nie był właściwy do rozpoznawania spraw:

- należących do właściwości sądów powszechnych lub (innych) sądów szczególnych,
- z zakresu swobodnego uznania władzy administracyjnej²⁹⁵,
- mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodziło „o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów”,
- dotyczących reprezentacji Państwa i obywateli „na zewnątrz” (wobec państw i władz obcych) oraz spraw z tym związanych,
- dotyczących działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji wojska, z wyjątkiem spraw „zaopatrzenia i uzupełnienia” armii,
- dyscyplinarnych (art. 3 pkt a-f ustawy o NTA).

Trybunał z urzędu czuwał nad swoją właściwością. Przy rozpoznawaniu spraw i wyrokowaniu był niezawisły, podlegał jedynie ustawom. Nie mogło być tu mowy o jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów władzy państwowej (art. 2 ustawy o NTA).

NTA dzielił się na izby. Ich ilość i zakres zmieniały się wraz z nowymi regulacjami prawa o NTA.²⁹⁶ Wewnętrzną organizację i „sposób urzędowania” miał określić sam Trybunał na Ogólnym Zgromadzeniu, a wydać Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów (art. 32 ustawy o NTA). Przy NTA miał być utworzone dwie wewnętrzne jednostki organizacyjne – sekretariat i kancelaria. Członkami sekretariatu mogły być wyłącznie osoby posiadające wykształcenie prawnicze. I Prezes NTA sprawował nadzór służbowy nad pracownikami jednostek organizacyjnych NTA, mianował i zwalniał członków sekretariatu, pracowników kancelarii i „służby niższej” (art. 7 ust. 1-3 ustawy o NTA).

Legitymację do wniesienia skargi miał „każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej” (art. 9 ust. 1 ustawy o NTA). Tym samym przedmiotem skargi mogło być wyłącznie naruszenie publicznego

²⁹⁵ Zob. interesujące rozważania Piotra Fiedorczyka na temat uznania administracyjnego, także w kontekście uprawnień orzeczniczych NTA. P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, Wyd. Temida 2, Białystok 1996, s. 145-172.

²⁹⁶ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 58.

prawa podmiotowego danej jednostki (nie tylko obywatela), nie zaś zachowanie administracji państwowej sprzeczne z przepisami prawa materialnego i/lub procesowego (obiektywnym porządkiem prawnym). Skargę do NTA należało wnieść w ciągu dwóch miesięcy od momentu doręczenia stronie skarżącej zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia (art. 10 ustawy o NTA). Zgodnie z art. 12 ustawy o NTA, skarga powinna była zawierać:

- dane osobowe (imię i nazwisko) oraz dokładne miejsce zamieszkania skarżącego i jego pełnomocnika,
- oznaczenie zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia z podaniem dnia jego doręczenia,
- dokładnego określenia przyczyn zaskarżenia danego orzeczenia lub zarządzenia (art. 12 pkt 1-3 ustawy o NTA).

Do skargi należało też dołączyć:

- pełnomocnictwo (w sytuacji, gdy stronie skarżącej nie przysługiwało „prawo występowania” bez pełnomocnika/zastępcy prawnego),
- odpisy skargi i załączników „w tylu egzemplarzach, ile jest stron pozwanych i przypozwanym w sprawie”,
- opłatę skarbową w „przepisanej” prawem wysokości (art. 13 pkt 1-3 ustawy o NTA).

Zgodnie art. 14 ust. 1 ustawy o NTA, Trybunał pozostawiał bez rozpoznania skargi:

- z powodu „oczywistej niewłaściwości” NTA w danej sprawie,
- z powodu „zaniedbania” ustawowego terminu,
- z powodu niewyczerpania administracyjnego toku instancji,
- przeciwko którym można było podnieść „oczywisty zarzut rzeczy osądzonej” (*rei iudicatae*),
- wobec braku legitymacji do wniesienia skargi.

Polski ustawodawca, wzorując się na modelu austriackim, wyposażył Najwyższy Trybunał Administracyjny w kompetencje kasacyjne. Zagadnienie to regulowały przepisy: art. 26 *ab initio* ustawy o NTA: „Jeżeli Trybunał uzna skargę za uzasadnioną, uchyli zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie”, to „władza administracyjna, której zarządzenie lub orzeczenie zostało uchylone przez Trybunał, obowiązana jest wydać niezwłocznie nowe zarządzenie lub orzeczenie w tej

sprawie. W zarządzeniu tem, względnie orzeczeniu, władza jest związana zapatrywaniami prawnymi, wyłuszczone w wyroku Trybunału” (art. 5 ustawy o NTA) oraz art. 19 ustawy o NTA: „Jeżeli Trybunał uzna, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia, albo że pozwana władza przyjęła ten stan sprzecznie z aktami, albo że ze szkodą skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego, natenczas, nie zarządzając rozprawy głównej, uchyli wyrokiem zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie z powodu wadliwego postępowania i odeśle sprawę napowrót do władzy administracyjnej, która ma wady usunąć i wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie”.

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r. uregulowała – na potrzeby postępowania przed NTA – m.in. kwestie: postępowania w trybie jawnym i niejawnym, w tym rozprawy głównej i posiedzeń składu orzekającego NTA (art. 18 i 21 ustawy o NTA), osób przyzwozanych do toczącej się przed NTA sprawy (art. 11 ustawy o NTA), podstaw orzekania (art. 24 ustawy o NTA), terminów sądowych (art. 29 i 30 ustawy o NTA).

Z początku funkcjonowanie NTA oceniano bardzo krytycznie, częściowo z powodu „rozczarowania spowodowanego odsuwającą się reformą sądownictwa administracyjnego i poczuciem tymczasowości obowiązujących rozwiązań, a następnie rezygnacją ze zmian”.²⁹⁷ Negatywnie podchodzono do namnażających się z każdym rokiem zaległości w orzekaniu i niebezpiecznie wydłużającym się okresem oczekiwania na wyrok. W pierwszym roku (1923) działalności NTA pozostało 1891 niezalutowanych spraw sądownoadministracyjnych, w roku 1928 NTA rozpoznał 4420 skarg, nie załatwił zaś 6327. Do NTA, w roku 1929, wpłynęło 7344 nowych skarg, z czego Trybunał rozpoznał ich 5651, przy zaległościach w liczbie 8021. Zatrważający pod względem nierozpatrzonych skarg był rok 1932, w którym *notabene* weszło w życie nowe prawo o NTA (rozporządzenie Prezydenta RP). Było ich już ponad 16 000. W takich to realiach początku lat 30-tych XX w. na wyrok Trybunału oczekiwano od 2 do 4 lat.²⁹⁸

²⁹⁷ D. Malec, *Rozważania ...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 28.

²⁹⁸ *Ibidem*.

Mimo tego, rolę Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w systemie organów II Rzeczypospolitej, trzeba ocenić wysoko. Orzecznictwo NTA cechował wysoki poziom merytoryczności, zapewne dzięki doskonałemu wykształceniu prawniczemu sędziów Trybunału (zwłaszcza pierwszego w historii Prezesa NTA, wspomnianego wielokrotnie profesora Jana Sawickiego). W praktyce, duże znaczenie miało orzecznictwo NTA odnoszące się do ogólnych zasad postępowania administracyjnego, szczególnie w latach 1922-1928, tj. okresie braku skodyfikowania ogólnopolskich zasad tego postępowania (w takiej sytuacji Trybunał stosował posiłkowo ogólne zasady prawa cywilnego oraz normy postępowania cywilnego).²⁹⁹ W opinii specjalistów, „wobec błędów administracji, rola NTA jako strażnika legalności jej działań była coraz większa. Rosło przy tym zaufanie do Trybunału, o czym świadczyła rosnąca – mimo przymusu adwokackiego – liczba skarg. W trudnych warunkach tworzenia od podstaw polskiej administracji i równoległego kształtowania się korpusu urzędniczego, orzeczenia NTA stanowiły jedyną niekiedy możliwość obrony przed działaniami administracji, naruszającymi prawo w indywidualnych sprawach”.³⁰⁰

1.2. STRUKTURA I FUNKCJONOWANIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W DAWNYM ZABORZE PRUSKIM

Początki przeobrażeń organizacyjnych sądownictwa administracyjnego w dawnym zaborze pruskim związane były z pierwszą regulacją dla nowoutworzonych województw poznańskiego i pomorskiego - ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. *o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej*³⁰¹, która w art. 17 *in fine*, przekazywała poznańskiemu Sądowi Nadziemiańskiemu „atrybucje” berlińskiego WTA (figurującemu w tym akcie legislacyjnym pod nazwą „Najwyższy Sąd

²⁹⁹ *Ibidem.*

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 29.

³⁰¹ Dziennik Praw Państwa Polskiego [Dz. Pr. P. P.] z 1919 r. Nr 64, poz. 385.

Administracyjny w Berlinie”), do czasu utworzenia polskiego Trybunału Administracyjnego.

Z kolei rozporządzeniem Ministra b. dzielnicy Pruskiej z 6 kwietnia 1920 r.³⁰², wydanym w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, utworzono przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu Senat Administracyjny, który przejął od Sądu Nadziemiańskiego³⁰³ uprawnienia w zakresie sądownictwa administracyjnego (kasacyjno-rewizyjne, przy właściwości określonej enumeratywnie).³⁰⁴ Wcześniej jednak, bo 21 lutego 1920 r., rozporządzeniem Ministra b. dzielnicy Pruskiej³⁰⁵, przystosowano do warunków krajowych niższe sądy administracyjne, tworząc wojewódzkie sądy administracyjne.

Nieco odmiennie, choć przy zachowaniu tych samych zasad obowiązujących na pozostałych ziemiach wchodzących w skład dawnego zaboru pruskiego, uregulowano strukturę sądownictwa administracyjnego na terenie Śląska (nacisk położono zwłaszcza na najwyższy szczebel sądowej hierarchii).³⁰⁶ Statut Organiczny Województwa Śląskiego³⁰⁷, w art. 39 ust. 2, powierzył Tymczasowej Radzie Wojewódzkiej wydanie odpowiednich przepisów przejściowych „celem bezzwłocznego utworzenia śląskiego trybunału administracyjnego”. Zawierania polityczne z lat 1919-1922 (m.in. plebiscyt na Górnym Śląsku) nie sprzyjały powołaniu do życia wspomnianej instytucji. Dokonano tego dopiero w połowie 1922 roku – rozporządzeniem Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z 18 lipca w przedmiocie utworzenia Śląskiego Trybunału Administracyjnego.³⁰⁸ Owym Trybunałem miał być

³⁰² Rozporządzenie Ministra b. dzielnicy Pruskiej *o Senacie administracyjnym Sądu Apelacyjnego w Poznaniu*; Dziennik Urzędowy Ministra b. dzielnicy Pruskiej, [Dz.Urz.Min.b.Dz.Pr.] z 1920 r. Nr 18, poz. 174.

³⁰³ Zarówno Sąd Nadziemiański, jak i Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego stanowiły najwyższą instancję sądową (sąd administracyjny III instancji).

³⁰⁴ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 20-21.

³⁰⁵ Rozporządzenie Ministra b. dzielnicy Pruskiej *dotyczące utworzenia wojewódzkich rad administracyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych*, Dz.Urz.Min.b.Dz.Pr. z 1920 r. Nr 10, poz. 81.

³⁰⁶ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 21.

³⁰⁷ Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. *zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego*, Dz.U.R.P. Nr 73, poz. 494.

³⁰⁸ W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa – Poznań 1976, s. 46.

Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach³⁰⁹, przejmujący – co ciekawe – nie tylko kompetencje berlińskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego, lecz także – w odniesieniu do ziem dawnego Śląska Cieszyńskiego – „atrybucje” wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego.³¹⁰

Nałożenie się kilku różnych czynników spowodowało, że starania władz województwa śląskiego (zwłaszcza wojewody śląskiego) o utworzenie ŚTA spełżyły na niczym. Główną przyczyną braku powodzenia był – jakże powszechny - deficyt wykwalifikowanej kadry sędziowskiej zdolnej do rozstrzygania sporów z zakresu prawa publicznego. Dołączył się tu z pewnością fakt powołania do życia w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego, do którego to prezes katowickiego Sądu Apelacyjnego kierował odwołania od wyroków miejscowego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W piśmie Śląskiej Rady Wojewódzkiej z 7 maja 1923 r., adresowanym do marszałka Sejmu Śląskiego, gremium to wypowiedziało się ostatecznie przeciwko tworzeniu odrębnego (dla Górnego Śląska) trybunału administracyjnego. Swoje stanowisko Rada motywowała troską o jednolitość orzecznictwa. Na koniec wystąpiła ona do Sejmu Śląskiego z prośbą o wyrażenie przez ten organ zgody „na rozszerzenie mocy obowiązującej ustawy o NTA na województwo śląskie”. Spełnienie tej prośby (postulatu) nastąpiło dosyć szybko, bo już w następnym roku. W ustawie Sejmu Śląskiego z 28 maja 1924 r., dokładnie w art. 2, stwierdzono, iż Najwyższy Trybunał Administracyjny przejmuje – za pośrednictwem Śląskiej Rady Wojewódzkiej – kompetencje Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach.³¹¹

Zasadnicze znaczenie dla bytu sądownictwa administracyjnego na tym terenie miały postanowienia art. 35 ustawy o NTA. W ust. 1 przywołanego artykułu zaznaczono, że funkcjonujące wówczas „odrębne urzędy partykularne” miały zostać utrzymane „aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej” (to ostatnie na przestrzeni dwudziestu

³⁰⁹ W przypadku „rozwiązania katowickiego i poznańskiego” na szczeblu najwyższym przełamany został pruski model organizacji sądów administracyjnych – berliński Trybunał był „czystym sądem administracyjnym”, natomiast senaty administracyjne stanowiły część składową sądów apelacyjnych, a co za tym idzie – sądownictwa powszechnego. *Ibidem*, s. 47

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ *Ibidem*, s. 49-50.

lat funkcjonowania II RP nie doszło do skutku). Dalej, w świetle ust. 2, do spraw nieobjętych właściwością istniejącego w b. dzielnicy pruskiej sądownictwa administracyjnego, należało stosować przepisy ustawy o NTA, o ile sprawy nie były załatwiane w pierwszej instancji przez organy kolegialne Zarządu Ogólnego poza postępowaniem „uchwałowym”.

O ile ustrój sądów administracyjnych określony został w polskich przepisach ogólnokrajowych i partykularnych, o tyle powstępowanie przed tymi sądami (oprócz NTA) uregulowane zostało w obcych aktach prawnych. Przykładowo, przez cały okres istnienia Drugiej Rzeczypospolitej, postępowanie „sporno-administracyjne” przed WSA prowadzone było w oparciu o dawne przepisy pruskie (takie zresztą postanowienia znalazły się w regulacjach powołujących do życia wojewódzkie sądy administracyjne oraz rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. *o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, art. 99-101).

1.2.1. TRÓJINSTANCYJNE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE DLA WOJEWÓDZTW: POZNAŃSKIEGO, POMORSKIEGO I ŚLĄSKIEGO

Po fali przeobrażeń z lat 1919 – 1923, na trwale (jak się później okazało) zapanował na obszarze dawnego zaboru pruskiego system trójszczeblowy i trójinstancyjny, z wydziałami powiatowymi/miejskimi, wojewódzkimi sądami administracyjnymi: w Toruniu (dla województwa pomorskiego), w Poznaniu (dla województwa poznańskiego) i w Katowicach (dla województwa śląskiego) oraz zamykającym całą strukturę Najwyższym Trybunałem Administracyjnym.

Szczeble w hierarchii systemowej sądów administracyjnych nie odpowiadały do końca instancjom sądowym. Tak na przykład wydziały powiatowe/miejskie, jako organy sądowe, nie uzyskały ogólnej kompetencji do rozpoznawania w I-szej instancji spraw sądownoadministracyjnych – równie dobrze tę funkcję mogły pełnić zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Najwyższy Trybunał

Administracyjny. Z kolei NTA, w określonych przepisami przypadkach, pełnił funkcję sądu I-szej, II-giej bądź III-ciej instancji.³¹²

1.2.1.1. WYDZIAŁY POWIATOWE/WYDZIAŁY MIEJSKIE

Kolegialne wydziały powiatowe³¹³ (ewentualnie wydziały miejskie w miastach wyodrębnionych ze związku powiatowego liczących ponad 25 tysięcy mieszkańców³¹⁴), na obszarze wspomnianych województw, oprócz sprawowania funkcji sądów administracyjnych I instancji (najniższego szczebla), stanowiły – jako organy wykonawcze powiatów – element struktury samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej.

Ich ustrój określony został częściowo w rozporządzeniu Ministra b. dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. *o wyborach do Sejmików Powiatowych na obszarze b. Dzielnicy Pruskiej*³¹⁵. W myśl przepisu § 15 ww. Rozporządzenia, wydziały powiatowe składać się miały ze starosty jako przewodniczącego oraz sześciu członków wybieranych przez Sejmik Powiatowy na swoim pierwszym posiedzeniu, spośród mieszkańców powiatu posiadających bierne prawo wyborcze. Zgodnie z § 17, zarówno sejmik, jak i wydział powiatowy wybierane miały być na czteroletnią kadencję.

W przeciwieństwie do wyżej położonych w hierarchii wojewódzkich sądów administracyjnych i NTA, inicjującą postępowanie skargę (na niezgodny z prawem akt administracyjny władzy publicznej) można było wnieść do wydziałów również w formie ustnej, oczywiście po późniejszym jej zaprotokołowaniu (zachowana została zatem generalna zasada pisemności skargi).³¹⁶

³¹² W. Maisel, *op. cit.*, s. 104-105.

³¹³ Mianem „powiatowych sądów administracyjnych” określone zostały wydziały powiatowe w rozporządzeniu Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych z 28 marca 1924 r. *w sprawie zastosowania stałej jednostki do kosztów postępowania w administracyjnym postępowaniu spornym*, Dz.U.R.P. z 1924 r. Nr 31, poz. 314.

³¹⁴ M. Kania, *op. cit.*, s. 28.

³¹⁵ Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 71, poz. 492.

³¹⁶ M. Kania, *op. cit.*, s. 29.

1.2.1.2. WOJEWÓDZKIE SĄDY ADMINISTRACYJNE W POZNANIU, TORUNIU I KATOWICACH

W ramach dostosowywania dawnych zaborczych urzędów do struktury organizacyjnej polskiej władzy na terenach byłej Dzielnicy Pruskiej oraz autonomicznego województwa śląskiego, w miejsce wydziałów obwodowych powołano wojewódzkie sądy administracyjne w trzech miastach: w Toruniu, w Poznaniu i w Katowicach.

Dwa podstawowe w tej materii akty prawne, tj. rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1921 r. oraz rozporządzenie wojewody śląskiego z 1 sierpnia 1922 r. przewidywały, w art. 2, że w skład WSA wchodzić będą: przewodniczący, jego zastępca, sędziowie zawodowi (ilość ich nie została podana; przypuszcza się, że miało ich być co najmniej dwóch), sześciu sędziów niezawodowych oraz zastępcy tych ostatnich w takiej samej liczbie. Oprócz sędziów zawodowych, również przewodniczący (któremu przysługiwał tytuł prezydenta, po zmianie przepisów - prezesa WSA) i jego zastępca musieli wykazać się kwalifikacjami bądź sędziowskimi, bądź na wyższe stanowiska urzędnicze. Również w świetle art. 2, zarówno prezydent WSA, jak i jego zastępca, mianowani byli dożywotnio przez Naczelnika Państwa (później przez Prezydenta Rzeczypospolitej) na wniosek Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, na Śląsku – na wniosek wojewody śląskiego. Sędziów zawodowych wojewódzkich sądów administracyjnych w Poznaniu i Toruniu mianował (również dożywotnio) Minister b. Dzielnicy Pruskiej, w Katowicach – Naczelnik Państwa (zgodnie z art. 3), natomiast sędziów niezawodowych i ich zastępców: w województwie toruńskim i poznańskim – Wydział Krajowy, w województwie śląskim – Rada Wojewódzka.³¹⁷

O ile można jeszcze mówić o względnej kompatybilności i konsekwencji w tworzeniu przepisów określających ustrój wojewódzkich sądów administracyjnych, o tyle w przypadku przepisów (ogólnokrajowych i partykularnych) regulujących inne ważne zagadnienia (zwłaszcza – wywołujący liczne spory doktrynalne – problem

³¹⁷ W. Maisel, *op. cit.*, s. 59-60.

statusu sędziego sądu administracyjnego), tych elementów dobrej legislacji nie zachowano. Art. 5 „rozporządzenia śląskiego”, w przeciwieństwie do „rozporządzenia poznańskiego”, zawierał zapis stanowiący, że „do zawodowych członków WSA (art. 3 ust. 1) mają zastosowanie wszystkie, każdorazowo obowiązujące przepisy prawne, gwarantujące niezawisłość sędziów wymiaru sprawiedliwości. Przepisy prawne, odnoszące się do funkcjonariuszy państwowych, a nie dające się pogodzić z niezawisłością zagwarantowaną sędziom wymiaru sprawiedliwości, nie mają do członków WSA zastosowania. Do niezawodowych członków WSA mają powyższe postanowienia zastosowanie w okresie trwania ich mandatu”.

W latach 1919-1920, dotkliwy brak wykwalifikowanej kadry, kompetentnej do rozpoznawania spraw „sporno-administracyjnych”, spowodował, że nieobsadzone wakaty sędziowskie, zwłaszcza w WSA w Toruniu, zapełnione zostały sędziami z Małopolski. Poza tym sytuacja ta wymusiła na wojewodzie śląskim wydanie w dniu 19 listopada 1922 r. rozporządzenia, w którym wyraził on zgodę na czasowe dopuszczenie do wykonywania tego zadania przez sędziów zawodowych, oddelegowanych z sądów powszechnych.³¹⁸

Jeśli chodzi o szczegółowe aspekty funkcjonowania tych sądów stwierdzić należy, że rozstrzygały one spory sądownoadministracyjne praktycznie we wszystkich sprawach „wymienionych przez ustawodawstwo pruskie i polskie”. Sprawozdania roczne prezesów WSA w Poznaniu i Toruniu z lat 1930-1935, kierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych, pokazują, jakie rodzaje skarg najczęściej wpływały do wojewódzkich sądów administracyjnych. Najliczniejsze były skargi podatkowe (WSA w Poznaniu – 5827, WSA w Toruniu – 3573), dalej: skargi z zakresu „kosztów opieki społecznej” (WSA w Poznaniu – 2532, WSA w Toruniu – 1404), skargi „przemysłowe” (WSA w Poznaniu – 925, WSA w Toruniu – 578), skargi „policyjne” (WSA w Poznaniu – 417, WSA w Toruniu – 162), skargi wyborcze – (WSA w Poznaniu – 126, WSA w Toruniu – 143).

Wobec braku zachowanych sprawozdań rocznych z działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, posłużyć się można zbiorem

³¹⁸ W. Maisel, *op. cit.*, s. 69.

kopii jego wyroków z lat 1923-1929, stworzonych przez Wydział Prezydialny Urzędu Wojewódzkiego Śląskiego. Najwięcej było wyroków „przemysłowych” – 457, dalej: wyroków podatkowych – 98, wyroków z zakresu „kosztów opieki społecznej” – 62, wyroków „policyjnych” – 29, wyroków wyborczych – 1.³¹⁹ Do spraw rzadko rozpatrywanych należały spory: o łączenie gmin, o wcielenie do gmin likwidowanych obszarów dworskich (w tym rozliczenia finansowe), o zakładanie nowych osad.³²⁰

Ze względu na rodzaj podmiotów kierujących skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, najczęściej były nimi „osoby prywatne” (indywidualne), zwłaszcza w sprawach protestów wyborczych, wynagrodzeń i emerytur, pozwoleń na handel okrężny, choć w przypadku katowickiego WSA notowano zwiększony udział w postępowaniach sądownoadministracyjnych osób prawnych, prawdopodobnie ze względu na przemysłowy charakter województwa śląskiego.³²¹

Postępowanie „sporno-administracyjne”³²² przed WSA inicjowała pisemna skarga. WSA mógł rozpoznawać sprawy nie tylko jako sąd I-szej, lecz także II-giej instancji, w przypadku wniesienia do niego odwołania od orzeczenia wydanego przez wydziały powiatowe lub miejskie.³²³ Sprawa przed wojewódzkim sądem administracyjnym rozpoznawana była często na rozprawach. W składach orzekających WSA zasiadali (co do zasady): przewodniczący lub jego zastępca, jeden sędzia zawodowy i trzech sędziów zawodowych.³²⁴ Efektem finalnym postępowania „sporno-administracyjnego” prowadzonego przed WSA był wyrok, wydawany z reguły po odbytej uprzednio naradzie. Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

³¹⁹ Za: *Ibidem*, s. 132-134.

³²⁰ *Ibidem*, s. 135.

³²¹ *Ibidem*, s. 147.

³²² W przypadku drugiego rodzaju postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, tj. postępowania „uchwałowego” (ostatecznie odebrane WSA, zresztą na własne żądanie, w roku 1928), praktyka WSA „przejawiała się (...) w trzech postaciach: albo w postaci wydawania przez nie decyzji administracyjnych, realizowanych przez właściwe władze terenowe, albo w postaci zatwierdzania uchwał organów kolegialnych, dotyczących różnego rodzaju statutów i regulaminów organizacyjnych, podatkowych, cechowych, wreszcie w wyrażaniu zgody na decyzje administracyjne zamierzone przez wojewodów”. *Ibidem*, s. 138.

³²³ *Ibidem*, s. 174.

³²⁴ J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 180.

miały charakter rewizyjny.³²⁵ Strona niezadowolona z wyroku WSA mogła wnieść rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.³²⁶

W kwestii wzajemnych stosunków między wojewódzkimi sądami administracyjnymi należy powiedzieć, że były one „nacechowane życzliwością, lojalnością i skłonnością do udzielania pomocy”. Prezesi sądów administracyjnych w Poznaniu i Toruniu (brak informacji o katowickim WSA) przesyłali sobie kopie rocznych sprawozdań z własnej działalności, przygotowywanych dla Ministra Spraw Wewnętrznych, chociaż regulaminy (zarówno polski, jak i dawny pruski) tego nie wymagały. Przykładowo, owocna współpraca obu sądów miała miejsce w roku 1921 r., gdy konieczne okazało się odtworzenie ksiąg wodnych całego województwa pomorskiego (wobec odmowy wydania stosownych dokumentów przez władze Gdańska i Kwidzyna), WSA w Toruniu zwrócił się do WSA w Poznaniu „z prośbą o nadesłanie formularzy księgi wodnej i dwóch załatwionych spraw na wzór”.³²⁷

1.2.1.3. NAJWYŻSZY TRYBUNAŁ ADMINISTRACYJNY O UPRAWNIENIACH KASACYJNO - REWIZYJNYCH

Najwyższy Trybunał Administracyjny, pierwszy polski sąd administracyjny o zasięgu ogólnokrajowym, choć pełnił ogromnie ważną rolę w postępowaniu „sporno-administracyjnym”³²⁸ dla terenów byłego zaboru pruskiego i województwa

³²⁵ „Odpowiednio do rodzajów skarg pruskie postępowanie sporno-administracyjne znało trzy lub cztery rodzaje wyroków, w zależności od ich treści: wyroki dotyczące świadczeń, ustaleń prawa lub stosunku prawnego oraz ukształtowania prawa lub stosunku prawnego. Te ostatnie wyroki mogły być pozytywne albo negatywne. Jeżeli przepisy ustaw szczególnych na to pozwalały, wojewódzkie sądy administracyjne mogły, uchylając zarządzenie władzy, wydać nowe zarządzenie w formie wyroku”. M. Maisel, *op. cit.*, s. 171. Zob. *Zbiór wyroków WSA Poznań*, nr 83, 85, 94 oraz *Zbiór wyroków WSA Katowice*, nr 316 [w:] UWSI. Wyd. Prez. 1071, k. 153-158, 181-182; 1073, k. 108 i dalej.

³²⁶ M. Maisel, *op. cit.*, s. 169-174.

³²⁷ *Ibidem*, s. 106-107.

³²⁸ Właściwość NTA jako sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości w „popruskim” modelu (systemie) sądownictwa administracyjnego, co do zasady - określona została za pomocą pozytywnej enumeracji, w przeciwieństwie do modelu austriackiego (obowiązującego na pozostałym terytorium państwa polskiego gdzie właściwość tą uregulowano klauzulą generalną. *Ibidem*.

śląskiego jako sąd I-szej, II-giej bądź III instancji (w zależności od rodzaju sprawy), „pod względem organizacyjnym nie miał żadnych uprawnień”.³²⁹

Jako I-sza instancja, rozpoznawał sprawy dotyczące wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wojewódzkiego sądu administracyjnego, sprawy o wyznaczenie właściwego miejscowo sądu administracyjnego „w wypadkach wątpliwych”, sprawy skarg dotyczących podatku obrotowego.³³⁰

Jako II-ga instancja, rozpatrywał odwołania (w praktyce orzeczniczej WSA zwane również „apelacjami”) od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wydanych w I-szej instancji. W tej sytuacji, prawo wniesienia odwołania do NTA miały: strony procesowe, a także – ze względu na interes publiczny – „przewodniczący sądu”³³¹. Również wojewoda (poznański i pomorski) uprawniony był do zaskarżania wyroków WSA, a to na mocy postanowień art. 3 rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 roku. Aby odwołanie do NTA było skuteczne, należało je wnieść (wraz z obligatoryjnym uzasadnieniem) w terminie dwutygodniowym od daty pisemnego doręczenia wyroku za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie (§§ 83 i 85 pruskiej ustawy z 1883 r. *o ogólnym zarządzie kraju*).

W III-ciej instancji, Najwyższy Trybunał administracyjny rozpoznawał rewizje od prawomocnych wyroków WSA, wniesione przez te same (uprawnione) podmioty co w wypadku odwołania (tak stanowił § 93 ust. 2 ustawy *o ogólnym zarządzie kraju* w zw. z art. 2 rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 20 lutego 1920 r.). Rewizja podlegała odrzuceniu, jeżeli nie zawierała uzasadnienia oraz nie została wniesiona w ciągu dwóch tygodni od momentu doręczenia wyroku (§§ 94 i 95 ustawy *o ogólnym zarządzie kraju*). Podstawą do wniesienia rewizji było naruszenie zarówno prawa materialnego („niezastosowanie lub niewłaściwe zastosowanie w zaskarżonym wyroku obowiązującego prawa oraz rozporządzeń wydawanych przez organy

³²⁹ *Ibidem*, s. 104-105.

³³⁰ *Ibidem*, s. 107.

³³¹ Interpretacji terminu „przewodniczący sądu” dokonał NTA w wyroku z 22 sierpnia 1928 r. (I. rej. 3890/26). Wskazał, że pod tym pojęciem należy rozumieć „prezesa lub wiceprezesa wojewódzkiego sądu, który przewodniczył rozprawie, a nie prezesa sądu z urzędu”. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 108.

administracji zgodnie z ich uprawnieniami”³³²), jak i procesowego (np. „brak ustalenia w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy skarga została wniesiona w terminie”³³³, „przyjęcie przez sąd wojewódzki, że wobec niestawienia się przez jedną ze stron na rozprawę, strona ta cofnęła pierwotne zarzuty i oświadczenia”³³⁴). Naruszenie to musiało być istotne, tzn. „miało wpływ na wynik procesu”.³³⁵ W przypadku doręczeń, zarzut wadliwego postępowania mógł być dopuszczony przez NTA tylko w zakresie „kwestionowania zgodności ustaleń wojewódzkiego sądu administracyjnego ze stanem akt”.³³⁶ Jeśli NTA stwierdził niedopuszczalność rewizji lub brak podstaw do jej wniesienia, oddalał ją, utrzymując przy tym w mocy zaskarżony wyrok WSA. Jeśli uznał, że „sprawa nadawała się do rozstrzygnięcia”, wydawał nowe orzeczenie, zmieniające dotychczasowy wyrok sądu niższej instancji. Jeśli zaś doszedł do wniosku, że „sprawa nie dojrzała do rozstrzygnięcia” – uchylał wyrok i zwracał sprawę do właściwej instancji (§ 98 ustawy *o ogólnym zarządzie kraju*). Związanie wyrokiem (uchylającym) NTA sądu, któremu zwrócono sprawę do ponownego rozpatrzenia, wyrażone zostało w § 101 pruskiej ustawy z 30 lipca 1883 r.³³⁷

Pełne naświetlenie działalności orzeczniczej Najwyższego Trybunału Administracyjnego w systemie sądownictwa administracyjnego „popruskiego” nie jest możliwe. Zachowała się tylko niewielka ilość akt spraw rozpoznanych przez NTA. Po II Wojnie Światowej, pozostało – po dokonanej selekcji i brakowaniu akt Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, 80 wyroków NTA, z tego 70 orzeczeń oddalających skargę.

Częściowo tylko skalę aktywności NTA w ww. aspekcie jego funkcjonowania pokazują dane z dokumentów, zebranych (w sposób przygodny) ze wszystkich tomów *Zbioru wyroków NTA*, odnoszące się do sytuacji w zakresie 124 zastosowanych – przez podmioty skarżące – środków prawnych od orzeczeń WSA w Katowicach, WSA w Toruniu i WSA w Poznaniu oraz sposobów ich rozstrzygnięcia przez Naczelnego

³³² D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 109.

³³³ Por. wyrok NTA z 22 maja 1922 r., I. rej. 1391/23, Zbiór Wyroków nr 409.

³³⁴ Por. uchwała NTA z 28 czerwca 1938 r., I. rej. 6915/35, Zbiór Wyroków nr 1570 A.

³³⁵ Por. wyrok NTA z 28 maja 1925 r., I. rej. 419/25, Zbiór Wyroków nr 692.

³³⁶ Por. wyrok NTA z 13 listopada 1923 r., I. rej. 288/23, Zbiór Wyroków nr 182. Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 109.

³³⁷ *Ibidem*, s. 110.

Trybunał Administracyjny: ilość rewizji od wyroków WSA w Katowicach – 6 (oddalonych – 2, uwzględnionych – 4), od wyroków WSA w Poznaniu – 28 (oddalonych – 13, uwzględnionych – 15), od wyroków WSA w Toruniu – 22 (oddalonych – 10, uwzględnionych – 12); ilość odwołań od wyroków WSA w Katowicach – 6 (oddalonych – 3, uwzględnionych – 3), od wyroków WSA w Poznaniu – 40 (oddalonych – 24, uwzględnionych – 16), od wyroków WSA w Toruniu – 19 (oddalonych – 9, uwzględnionych – 10); jeśli chodzi o zażalenia, dostrzeżono je w przypadku WSA w Poznaniu (jedno oddalone) oraz WSA w Toruniu (dwa – jedno oddalone i jedno uwzględnione).³³⁸

2. INWALIDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE

Potrzeba powołania do życia nowego organu sądowego (tym samym rozszerzenia struktury organizacyjnej systemu polskiego sądownictwa administracyjnego) zrodziła się z konieczności odciążenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego napływającymi z całego kraju sprawami z zakresu inwalidzkich rent wojskowych.³³⁹

Jeszcze przed wejściem w życie tzw. konstytucji „kwietniowej”, bo 26 marca 1935 r., uchwalona została ustawa *o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym*³⁴⁰ (ISA). Ustawa ta, niezbyt obszerna jak na akt prawny regulujący nową instytucję, oprócz przepisów materialnych (określających ustrój ISA, w tym: organy sądu, skład kolegium orzekającego, obsługę administracyjną sądu, nadzór nad ISA), zawierała również przepisy proceduralne (określające tryb postępowania przed ISA). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, znajdującym się w Rozdziale III (*Przepisy przejściowe i końcowe*), Inwalidzki Sąd Administracyjny miał rozpocząć swoje czynności z dniem 1 października 1935 r. (w rzeczywistości początek działalności ISA przesunięty został na 5 października). Wtedy to „sądowi inwalidzkiemu” miały zostać przekazane –

³³⁸ Za: W. Maisel, *op. cit.*, s. 180.

³³⁹ Zob. wywód Doroty Malec o jakości funkcjonowania NTA. D. Malec, *Rozważania...*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 28-30.

³⁴⁰ Dz. U. z 1935 r. Nr 26, poz. 176 i 177.

co do zasady – „wszystkie sprawy, wchodzące do zakresu jego właściwości, a znajdujące się [do tej pory – przyp. M.M.] w Najwyższym Trybunale Administracyjnym” (art. 19 ust. 2 ustawy o ISA). Ponadto w art. 21 zaznaczono czasowy charakter tej regulacji - traciła ona moc obowiązującą z dniem 30 września 1940 r. (art. 21 ustawy o ISA). Wykonanie postanowień tego aktu prawnego powierzono („poruczono”) Prezesowi Rady Ministrów (art. 20 ustawy o ISA).

ISA, podobnie jak NTA, nie wchodził w skład struktury sądownictwa powszechnego. Status sądu szczególnego (powołanego do rozpatrywania określonej kategorii spraw) nadany został ISA przez międzywojennego ustawodawcę w art. 1 ust. 1 wspomnianej ustawy.

Ustawa o ISA wyraźnie wskazywała na zależność organizacyjną tego sądu od NTA. Inwalidzki Sąd Administracyjny utworzony został przy Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Przewodniczącego, jego zastępcę oraz sędziów ISA delegował I Prezes NTA spośród sędziów NTA (art. 3 ust. 2 ustawy o ISA). I Prezes NTA sprawował administrację oraz bezpośredni nadzór nad działalnością ISA (art. 11 ust. 2 ustawy o ISA), a czynności pomocnicze i kancelaryjne załatwiał sekretariat prawniczy oraz kancelaria sądowa NTA (art. 12 ustawy o ISA).

Istotne było, na gruncie ustawy o ISA, współdziałanie w zakresie orzekania czynnika sędziowskiego (zawodowego) oraz czynnika obywatelskiego (ławników sądowych). Szczegółowe postanowienia odnoszące się do instytucji ławnika znalazły się w art. 3 ust. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 ustawy o ISA. Art. 3 ust. 3 stanowił, że „ławników powołuje na okres roczny Prezes Rady Ministrów w dwóch grupach: w grupie urzędników i w grupie inwalidów; w grupie urzędników z pośród posiadających ukończone wykształcenie prawnicze urzędników (pracowników kontraktowych), podległych Ministrowi Skarbu i Ministrowi Opieki Społecznej, za zgodą właściwego Ministra, w grupie inwalidów na wspólny wniosek Ministrów: Skarbu i Opieki Społecznej, z listy kandydatów, przedstawionych przez stowarzyszenia inwalidów, rozciągając swą działalność na obszar całego Państwa”. Zgodnie z art. 4, ławnikiem w grupie inwalidów mógł być wyłącznie inwalida wojenny lub wojskowy, spełniający łącznie następujące wymagania:

- posiadania obywatelstwa polskiego,

- korzystania z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- wykazania nieskazitelnego charakteru,
- ukończenia 30 roku życia,
- posiadania co najmniej średniego wykształcenia,
- posługiwania się językiem polskim w mowie i piśmie.

Ławnik w sprawowaniu swojego urzędu był niezawisły (art. 5 ust. 1), składał przed objęciem urzędu, na ręce przewodniczącego ISA, oficjalne przyrzeczenie, w którym zobowiązywał się do sumiennego i gorliwego sprawowania powierzonych mu obowiązków, poświęcania im całej swojej wiedzy i doświadczenia, wymierzania sprawiedliwości bezstronnie i zgodnie z przepisami prawa (art. 5 ust. 2). Art. 6 stwierdzał zaś, że „z urzędnikiem, który pełni funkcje ławnika, może być w czasie pełnienia tych funkcji rozwiązany stosunek służbowy tylko na jego prośbę, albo w drodze postępowania dyscyplinarnego lub w wykonaniu wyroku sądowego”. Prezes Rady Ministrów mógł odwołać ławnika przed upływem okresu, na który został powołany:

- na jego własne życzenie,
- gdy „utracił jeden z warunków” niezbędnych do sprawowania urzędu (określonych w art. 4),
- „dla dobra wymiaru sprawiedliwości” (art. 7 ust. 1 pkt 1-3).

W dwóch ostatnich przypadkach odwołanie ławnika mogło nastąpić wyłącznie na podstawie orzeczenia kolegium sędziowskiego (art. 7 ust. 2).

Na gruncie ustawy z 26 marca 1935 r. ważną rolę pełniło wewnętrzne ciało ISA, tj. kolegium sędziowskie. Składało się z przewodniczącego ISA (lub jego zastępcy) oraz dwóch sędziów. Kolegium sędziowskiemu ISA mogło zostać przekazane (przez kolegium orzekające) do rozstrzygnięcia budzące wątpliwości zagadnienie prawne (art. 10 ust. 1 ustawy o ISA). Rozstrzygnięcia kolegium sędziowskiego wiązały kolegium sędziowskie przy wyrokowaniu w danej sprawie (art. 10 ust. 4 ustawy o ISA). W przypadku braku znalezienia rozwiązania, kolegium to mogło zwrócić się do I Prezesa NTA o przekazanie do rozstrzygnięcia, „budzącego poważne wątpliwości” zagadnienia prawnego, kolegium zwiększonemu lub Zgromadzeniu Ogólnemu NTA (art. 10 ust. 3 ustawy o ISA).

Naczelny nadzór nad ISA sprawował Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 1 *in fine*), który wydawał także, w drodze rozporządzenia, regulamin ISA, określający:

- tryb wewnętrznego urzędowania ISA,
- sposób powoływania ławników,
- zasady wynagrodzenia ławników za udział w posiedzeniach sądu,
- strój urzędowy sędziów i ławników na rozprawach (art. 13 ustawy o ISA).

Inwalidzki Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 1 ust. 1, sprawował kontrolę legalności orzeczeń władz administracyjnych wydanych w sprawach zaopatrzeń (uposażeń rentowych) inwalidów wojennych i wojskowych oraz „osób pozostałych po tych inwalidach”, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. ISA orzekał w składzie: Przewodniczącego lub sędziego jako przewodniczącego oraz dwóch ławników: jednego z grupy urzędników i jednego z grupy inwalidów (art. 9 ustawy o ISA). W świetle art. 15 ustawy o ISA, w postępowaniu przed Inwalidzkim Sądem Administracyjnym, kolegium orzekające miało stosować odpowiednio przepisy części II rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o *Najwyższym Trybunale Administracyjnym*³⁴¹, chyba że przepisy szczegółowe (tj. rozdziału II ustawy) nie stanowiły inaczej.

W zakresie postępowania „sądem inwalidzkim” kierował jego przewodniczący (art. 11 ust. 2 ustawy o ISA). Do wyłącznych kompetencji Przewodniczącego ISA należało wydawanie orzeczeń z art. 61 i 101 rozporządzenia o NTA z 1932 r. Pierwsze z nich dotyczyło pozostawienia skargi bez rozpoznania, a to z powodu: niewłaściwości ISA do rozpoznania danej sprawy, uchybienia przez skarżącego terminu do wniesienia skargi, braku wyczerpania administracyjnego toku instancji, wydania już wyroku – przez inny skład orzekający – w danej sprawie (*res iudicata*), braku legitymacji skarżącego do wniesienia skargi.³⁴² Drugie odnosiło się do tzw. „prawa ubogich”, tj. zwolnienia skarżącego z opłat sądowych oraz przyznania mu z urzędu adwokata (pełnomocnika procesowego). Przyznania takiego prawa mogła domagać się zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, jeśli wykazała zupełne ubóstwo w oparciu o zaświadczenie władzy publicznej o jej stanie rodzinnym

³⁴¹ Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 806.

³⁴² Por. art. 61 rozporządzenia o NTA.

(oczywiście chodziło tu o osobę fizyczną), majątku i dochodach. Od Przewodniczącego ISA zależało, czy ten dokument uznany zostanie za dostateczne potwierdzenie stanu ubóstwa.³⁴³

W postępowaniu przed ISA, sprawozdawcą na rozprawie i posiedzeniu niejawnym mógł być jedynie sędzia lub ławnik, i to pochodzący z grupy urzędników (art. 16 ust. 1). W przypadku, gdy stan faktyczny wymagał uzupełnienia, skład orzekający ISA mógł przekazać sprawę „władzy pozwanej” (organowi administracji państwowej) do dokonania ustaleń, „w terminie określonym stanu faktycznego”, zgodnie ze wskazówkami sądu, „i dopiero po otrzymaniu tak zmienionych akt administracyjnych przystąpić do wydania orzeczenia w sprawie” (art. 17 ustawy o ISA). Wyrokujący w danej sprawie ISA, uznawszy daną skargę za uzasadnioną, mógł uchylić zaskarżone orzeczenie i zastąpić je własnym rozstrzygnięciem (art. 18 ust. 1 ustawy o ISA). „Władza pozwana”, które orzeczenie zostało zastąpione wyrokiem sądu, zobligowana była, w terminie miesięcznym od dnia doręczenia jej odpisu („wypisu”) wyroku, do wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia administracyjnego („zarządzenia”) „celem wykonania wyroku” (art. 18 ust. 2 ustawy o ISA).

Ustawa o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym spełniła część postulatów środowiska prawniczego (zwłaszcza Jerzego Stefana Langroda, Władysława Leopolda Jaworskiego, Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Eustachego Sapięhy), domagającego się, z jednej strony – uwzględnienia „pierwiastka” obywatelskiego w składach orzeczniczych sądów administracyjnych, z drugiej – wyposażenia te sądy w kompetencje rewizyjne (prawo do merytorycznej zmiany, przez wyrokujący sąd, wydanego przez organ aktu administracyjnego).

Wraz z końcem działania Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego, tj. z dniem 30 września 1940 r., kompetencje orzecznicze w zakresie skarg na władcze rozstrzygnięcia organów administracji państwowej, w sprawach zaopatrzenia rentowego inwalidów wojennych, miały wrócić z powrotem do właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego.³⁴⁴

³⁴³ Por. art. 102 rozporządzenia o NTA.

³⁴⁴ D. Malec, *Rozważania...*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *op. cit.*, s. 35.

IV. ZAKOŃCZENIE

Polskie sądownictwo administracyjne, choć powstało praktycznie dopiero w okresie dwudziestolecia międzywojennego (pierwszy ogólnopolski sąd administracyjny w postaci Najwyższego Trybunału Administracyjnego), miało jednak bogatą tradycję sięgającą czasów Rzeczypospolitej Obojga Narodów – unii realnej Korony i Litwy, zapoczątkowaną przez Trybunał Skarbowy Koronny (1613-1764), a kontynuowaną przez XVIII-wieczne organy administracyjno-sądowe (m.in. Komisję Skarbu Koronnego, Komisję Wielką Wojskową, Komisję Edukacji Narodowej), kontrolujące działalność aparatu urzędniczego, a przy tym orzekające w sprawach z zakresu prawa publicznego (skarbowości, wojskowości, szkolnictwa).

Likwidacja bytu państwowego I-szej Rzeczypospolitej, która nastąpiła wraz z III-cim rozbiorem Polski, zahamowała rozwój rodzimych struktur tej instytucji. Wprawdzie w okresie Księstwa Warszawskiego (1807-1815) i Królestwa Polskiego (1815-1864) – dwóch form ustrojowych traktowanych jako substytuty państwowości polskiej, powołano do życia organy wykonujące sądową kontrolę działań administracji, jednak – ze względu na ich obce pochodzenie i odgórne narzucenie – nie przyjęły się na grunt krajowy.

Polskie sądownictwo administracyjne, z powodu zaboru terytorium państwa, nie przebyło tej samej drogi co wyrosłe w II poł. XIX w. – z koncepcji państwa praworządne – sądownictwo administracyjne Austrii i Niemiec.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości (na mocy postanowień traktatu wersalskiego), jeden z elementów debaty okołokonstytucyjnej stanowiły naukowe rozważania nad koncepcją mającego powstać w niedalekiej przyszłości systemu sądownictwa administracyjnego. Widząc potrzebę jego wprowadzenia, zastanawiano się nad tym, czy miało być włączone w struktury sądownictwa powszechnego, czy powinno być sprawowane przez sądy zwyczajne, czy też przez specjalnie do tego powołane sądy administracyjne, czy może przez odpowiednie organy administracji. Intensywności i kształtu tej dyskusji nadali wybitni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, profesorowie: Jerzy Stefan Langrod, Władysław Leopold Jaworski,

Kazimierz Władysław Kumaniecki, Jan Sawicki. W wyniku kompromisu politycznego, przy udziale elit prawniczych, zapisami konstytucji „marcowej” i ustawy o NTA, sądownictwo administracyjne udało się wprowadzić do systemu wymiaru sprawiedliwości Drugiej Rzeczypospolitej.

Z całą pewnością nie było ono doskonałe. Liczne mankamenty, m.in. brak jednolitego modelu organizacyjnego, deficyty kadrowe, problemy natury finansowej, przewlekłe (od 2 do 4 lat) postępowanie sądownoadministracyjne prowadzone przed (co do zasady) jednoinstancyjnym Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, obciążonym ogromem napływających do niego spraw, nie przysłoniły samej idei i pozytywnego odbioru społecznego tego sądownictwa, jak również jego znaczącego wkładu w zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa, w tym administracji publicznej. Fachowe piśmiennictwo podkreśla zresztą, że sądownictwo administracyjne dawało nierzadko jedyną możliwość skutecznej ochrony przeciętnego obywatela przed nieuprawnioną ingerencją państwa w sferę jego praw i wolności, przed nielegalnymi naruszeniami publicznych praw podmiotowych jednostki.

Niestety, wraz z końcem bytu politycznego Drugiej Rzeczypospolitej, sądownictwo to przestało funkcjonować, na długie lata, w polskiej przestrzeni prawnej. Po II-giej Wojnie Światowej, mimo starań – ukształtowanego jeszcze w duchu Polski międzywojennej – środowiska prawniczego, komunistyczni decydenci – widząc w instytucji sądownictwa administracyjnego niepotrzebny dla zaprowadzenia państwa totalitarnego, niezależny od samego aparatu administracyjnego element kontroli władzy – nie zdecydowali się na jego reaktywację. Jednakże fakt powołania do życia w okresie międzywojennym sądownictwa administracyjnego miał znaczący wpływ na odtworzenie tej instytucji w roku 1980, w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

BIBLIOGRAFIA

I. Literatura

A. Publikacje zwarte

1. Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2001.
2. Bardach J., Senkowska - Gluck M. (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
3. Bielawski B., *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy, 1920, nr 1.
4. Dunaj B., *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wydawnictwo WILGA, Warszawa 2002.
5. Dutkova R., *Komisja Edukacji Narodowej. Zarys działalności. Wybór materiałów źródłowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973.
6. Dziadzio A., *Austriacki model sądownictwa administracyjnego i jego ponadczasowe znaczenie*, skrypty Katedry Powszechnej Historii Państwa i Prawa UJ.
7. Dziadzio A., *Monarchia konstytucyjna w Austrii. Władza – obywatel – państwo*, Wydawnictwo Naukowe „Księgarnia Akademicka”, Kraków 2001.
8. Filipczak – Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1632: projekty, ustawy, realizacja*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
9. Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
10. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.

11. Heylman A., *O sądownictwie w Królestwie polskim: wykład historyczny*, Warszawa 1834.
12. Heylman A., *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1861.
13. Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1924.
14. Jaworski W. L., (red.), *Ankieta o Konstytucji*, Kraków 1924.
15. Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski. Tom II. Od połowy XV wieku do r. 1795*, pod red. J. Bardacha, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971.
16. Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Z prac Zespołu Konstytucjonalizmu Polskiego XVIII-XX w. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.
17. Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
18. Kasperek J. R., *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c. k. Władz rządowych i Władz autonomicznych. Tom IV. Wydanie trzecie poprawne i pomnożone*, Nakład Wydawcy, Lwów 1885.
19. Kitowicz J., *Opis obyczajów za panowania Augusta III. Tom I*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich/DeAgostini, Wrocław 2003.
20. Kumaniecki K.W., *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Drukarnia Polska Franciszek Zemanka i sp., Kraków 1920.
21. Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1925.

22. Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa – Poznań 1976.
23. Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 1999.
24. Manteuffel T., Grosfeld L., Leśnodorski B. (opr.), *Historia Polski / Tom I: Do roku 1764, część II: Od połowy XV w. do połowy XVIII w.* pod red. H. Łowmiańskiego, Polska Akademia Nauk. Instytut Historii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955.
25. Naworski Z., *Szlachecki wymiar sprawiedliwości w Prusach Królewskich (1454-1772). Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
26. Piątkowski S., *Radom. Historia miasta*, Radomskie Towarzystwo Naukowe, Radom 2005.
27. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X-XVIII w.*, Wydawnictwo Naukowe „Księgarnia Akademicka”, Kraków 1997.
28. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Część II. Polska pod zaborami*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 1998.
29. Przybylski Z., *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy, 1920, nr 1.
30. Rafacz J., *Trybunał Skarbowy Koronny*, Nakł. Towarzystwa Historycznego, Lwów 1924.
31. Sapieha E., *Konstytucja racji stanu*, Nakł. Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1930.
32. Sawicka – Jezierczuk M. (red.), *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
33. Sawicki J., *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy, 1920, nr 1.

34. Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2010.
35. Szlachta B. (opr.), *Państwo i prawo w polskiej myśli konserwatywnej do 1939 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
36. Szyszkowska M. (red.), *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, Wydawnictwo „Temida 2”, Białystok 1996.
37. *Księga pamiątkowa polskiej administracji skarbowej na Górnym Śląsku*, Nakładem Stowarzyszenia Urzędników Skarbowych Rzeczypospolitej Polskiej w Katowicach, Katowice 1929.
38. *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 VII 1922r.*, CCCXXXII, ł. 74.

B. Rozdziały w publikacjach

1. Duniewska Z., *Powstanie i kształtowanie się prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. BECK, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.
2. Jankiewicz A., *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] M. Sawicka – Jezierczuk (red.), *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
3. Kaczmarczyk Z., *Demokracja szlachecka*, [w:] Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski. Tom II. Od połowy XV wieku do r. 1795*, pod red. Bardacha J., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971.
4. Korobowicz A., *Królestwo Polskie 1815-1863. Organizacja sądownictwa*, [w:] Bardach J., Senkowska-Gluck M. (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
5. Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej. Ogólny zarys historyczny*, [w:] Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski. Tom II. Od połowy XV wieku do r. 1795*, pod red. Bardacha J., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971.
6. Łowmiański H., *Kryzys folwarczno-pańszczyźnianej Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] *Historia Polski*, opracowanie zbiorowe pod red. Manteuffla T., Grosfelda L., Leśnodorskiego B./ *Tom I: Do roku 1764, część II: Od połowy XV w. do połowy XVIII w.*/pod red. H. Łowmiańskiego, Polska Akademia Nauk. Instytut Historii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1955.
7. Malec D., *Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego*, [w:] Sawicka – Jezierczuk M. (red.), *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005.
8. Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, [w:] Izdebski H., Stępkowski A. (red.), *Nadużycie prawa*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2002.

9. Sobociński W., Senkowska-Gluck M., *Księstwo Warszawskie. Ustrój polityczny i administracja*, [w:] Bardach J., Senkowska-Gluck M. (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
10. Stankiewicz Z., *Królestwo Polskie 1815-1863. Ustrój polityczny*, [w:] Bardach J., Senkowska-Gluck M. (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
11. Starzyński S., *W obronie praw podmiotowych*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Oswalda Balzera*, t. II, Lwów 1925.
12. *Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.
13. *Zbiór wyroków WSA Poznań*, nr 83, 85, 94 oraz *Zbiór wyroków WSA Katowice*, nr 316 [w:] UWSl. Wydz. Prez. 1071, k. 153-158, 181-182; 1073, k. 108 i dalej.

C. Artykuły w czasopismach

1. Filipczak – Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej lat 1587-1697: (stan badań, źródła i postulaty)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” T. 8, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Lublin – Łódź 2003.
2. Kallas M., *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy”, R. XV, 5(82)/2007.
3. Korobowicz A., Witkowski W., *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, T. 45, z. 1-2, Przedsiębiorstwo Wydawnicze „Ars boni et aequi”, Poznań 1994.
4. Kumaniecki K. W., *Centralizm i decentralizacja*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, Rok II, z. 2, Poznań 1922.
5. Malec D., *Zagadnienia administracji w konstytucji marcowej. Uwagi z okazji 90. rocznicy uchwalenia Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Przegląd Sejmowy 1(102)/2011.
6. Materniak – Pawłowska M., *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939*, „Czasopismo Prawno - Historyczne”, Tom LXIII, Zeszyt 1, Poznań 2011.
7. *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Rok XLIV, Lwów 1919.

II. Akty normatywne

1. Dekret Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian o urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (DzPrPP Nr 15, poz. 200).
2. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. RP z 1938 r. Nr 78, poz. 534).
3. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (DzPrPP Nr 64, poz. 385).
4. Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, Dz. U. R. P. Nr 73, poz. 494.
5. Ustawa z 17 marca 1921 r. – *Konstytucja RP* (Dz.U. RP z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
6. Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP z 1926 r. Nr 68, poz. 400).
7. Rozporządzenie Ministra b. dzielnicy Pruskiej dotyczące utworzenia wojewódzkich rad administracyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych, (Dz. Urz. Min. b. Dz. Pr. z 1920 r. Nr 10, poz. 81).
8. Rozporządzenie Ministra b. dzielnicy Pruskiej o Senacie administracyjnym Sądu Apelacyjnego w Poznaniu; Dziennik Urzędowy Ministra b. dzielnicy Pruskiej, (Dz. Urz. Min. b. Dz. Pr.] z 1920 r. Nr 18, poz. 174).
9. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 31 lipca 1923 r. w przedmiocie wydania regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego (DzURP Nr 80, poz. 630).
10. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 36, poz. 341).
11. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 maja 1928 r. w sprawie wydania regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego (DzURP Nr 57, poz. 537).

12. Rozporządzenie Prezydenta z dnia 27 października 1932 r. o *Najwyższym Trybunale Administracyjnym* (Dz.U. RP z 1932 r. Nr 94, poz. 806).
13. Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o *Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym* (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 26, poz. 178).
14. Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

III. Źródła prawa/ publikatory prawne

1. *Volumina Legum*, Tom I-IV, VII-IX.
2. *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*.
3. *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego z 1807 r.*, T. I.
4. *Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r.*
5. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości Dział Nieurzędowy z 1920 r.*
6. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1920 r.*

IV. Orzecznictwo

1. Wyrok NTA z 22 maja 1922 r., l. rej. 1391/23, Zbiór Wyroków nr 409.
2. Wyrok NTA z 13 listopada 1923 r., l. rej. 288/23.
3. Wyrok NTA z 28 maja 1925 r., l. rej. 419/25, Zbiór Wyroków nr 692.
4. Uchwała NTA z 28 czerwca 1938 r., l. rej. 6915/35, Zbiór Wyroków nr 1570 A.