

ANNA TARNOWSKA (Toruń)

O niezależności sądów i niezawisłości sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 1920–1939*

1. Uwagi wstępne. Geneza Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA). Działalność Wojewódzkich Sądów Administracyjnych pozostaje jednym z najjaskrawszych partykularyzmów w ustroju administracyjnym ziem zachodnich II Rzeczypospolitej, tzw. byłej Dzielnicy Pruskiej (zalicza się do niej województwa pomorskie, poznańskie oraz – dość niekonsekwentnie – górną część województwa śląskiego). Obok odrębności w organizacji administracji samorządowej, właśnie utrzymanie niższych instancji w międzywojennym sądownictwie administracyjnym świadczyć może nie tyle o niepowodzeniu pełnej reformy unifikacyjnej administracji i systemu jej kontroli, ile

* Autorka bada tytułową problematykę w ujęciu porównawczym – dokonując analizy funkcjonowania pruskich wydziałów obwodowych oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych jako ich kontynuacji.

Uwagi niniejsze oparte są w głównej mierze, poza ustawodawstwem naturalnie, na materiale archiwalnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu przechowywanym obecnie w Archiwum Państwowym (dalej: AP) w Bydgoszczy. Spośród trzech funkcjonujących w II RP Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jedynie w przypadku sądu w Toruniu zachował się bogatszy zespół akt (zespół akt „Wojewódzki Sąd Administracyjny”; dalej: WSA Toruń). Akta poznańskiego WSA spłonęły w 1945 r. W AP w Poznaniu pozostało zaledwie kilka teczek akt z przełomu 1919 i 1920 r., dokumentujących proces przekształcania pruskiego wydziału obwodowego w Wojewódzki Sąd Administracyjny. Szerzej na temat strat archiwów poznańskich por. K. Kaczmarczyk., *Straty archiwalne na terenie Poznania w latach 1939–1945* [w:] „Archeion”. Organ Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, XXVII, 1957, s. 65-93. Co do spuścizny sądu w Katowicach, należy nadmienić, że w 1960 r. ponad ¼ jednostek archiwalnych dotyczących WSA oddano na przemiał (1690, pozostało 530). W Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN) przechowuje się z kolei sprawozdania roczne WSA w Toruniu i WSA w Poznaniu, o jedynie uzupełniającym charakterze (zespół akt MSW, t. 700 i 701). Witold Maisel, autor jedynej, znakomitej zresztą monografii poświęconej zagadnieniu sądów administracyjnych II instancji okresu II RP: *Wojewódzkie sądy administracyjne*, Warszawa – Poznań 1976, znał archiwalia, na których opiera się autorka, jednak nie badał szerzej samego zagadnienia niezależności sądów i ich gwarancji, odsyłając czytelnika w dużej mierze do akt poprzez przypisy. Akta WSA w bydgoskim AP zostały uporządkowane i otrzymały nowe sygnatury, jakimi posługuje się autorka.

o celowym wstrzymywaniu się z działaniami, które mogłyby pozbawić mieszkańców byłej Dzielnicy Pruskiej pewnych praw obywatelskich, którymi dysponowali do tej pory.

WSA oficjalnie podjęły działalność na mocy rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r.¹ Niemniej należy przypomnieć, że sądy te nie były nowym tworem w ustroju sądowniczym, lecz kontynuacją funkcjonujących w b. zaborze pruskim wydziałów obwodowych (*Bezirksschüsse*), istniejących na szczeblu obwodu rejencyjnego (*Regierungsbezirk*). Stanowiły instancję pośrednią między wydziałami powiatowymi (*Kreisau-schüsse*; w miastach wydzielonych – miejskimi, *Stadtaus-schüsse*) a berlińskim Najwyższym Sądem Administracyjnym (*Oberverwaltungsgericht*). Krótki rys historyczny jest tu nieodzowny.

Wydziałom obwodowym przypisano funkcje sądownicze w wyniku głębokiej reformy organizacji terenowych władz pruskich w duchu nowoczesnej administracji, której *spiritus movens* był pruski prawnik i uczoney Rudolf v. Gneist (1816–1895)². Pierwszym etapem tej reformy było wydanie w 1872 r. ordynacji powiatowej³. Początkowo wprowadzono sądy administracyjne w 5 wschodnich prowincjach pruskich (na mocy wspomnianej ordynacji powiatowej, ordynacji prowincjonalnej⁴, ustawy o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym z 3 lipca 1875 r.⁵ oraz tzw. ustawy kompetencyjnej z 26 lipca 1876 r.⁶), a następnie rozszerzono funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego na wszystkie prowincje pruskie (na podstawie ustawy o ogólnej administracji kraju z 30 lipca 1883 r.⁷ oraz nowej ustawy o właściwości władz administracyjnych i sądoadministracyjnych z 1 sierpnia 1883 r.⁸). Dla prowincji poznańskiej należy też uwzględnić ustawę o ogólnym zarządzie kraju i właściwości władz i sądów administracyjnych w tej prowincji z 19 maja 1889 r.⁹

¹ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej *dotyczące utworzenia Wojewódzkich Rad Administracyjnych i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych* (Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej [dalej: Dz.U.M.b.Dz.P.] Nr 10, poz. 81; także Poznański Dziennik Wojewódzki Nr 14, poz. 275).

² Por. szerzej D. Esser, *Gneist, Rudolf*, [w:] M. Stolleis, (Hg), *Juristen. Ein biographisches Lexikon*, München 1995, s. 238-239.

³ *Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872* (Gesetz-Sammlung für Königlichen Preußischen Staaten, [dalej: GS] s. 661), ze zmianami z 19 marca 1881 r. (GS, s. 179).

⁴ *Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 29. Juni 1875* (GS, s. 355), ze zmianami z 22 marca 1881 r. (GS, s. 233).

⁵ *Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren* (GS, s. 375), ze zmianami z 2 sierpnia 1880 r. (GS, s. 328).

⁶ *Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1876* (GS, s. 297).

⁷ *Gesetz über allgemeine Landesverwaltung* (GS, s. 195).

⁸ *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* (GS, s. 237).

⁹ *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen* (GS, s. 108).

Warto przypomnieć, że pierwotnie, w II instancji, właśnie na szczeblu rejencji, działały obwodowe sądy administracyjne (*Bezirksverwaltungsgerichte*). W ich skład wchodziło 5 członków, w tym 3 ławników wybieranych przez wydział prowincjonalny (*Provinzialausschuß*), zaś 2 mianowanych dożywotnio przez króla. Podlegali oni przepisom o przestępstwach służbowych, ujętych w ustawach dyscyplinarnych dla sędziów¹⁰. W 1883 r. dodano czwartego ławnika i ostatecznie przekształcono obwodowy sąd administracyjny w wydział obwodowy, czyli wspomniany wyżej *Bezirkssausschuß* pod przewodnictwem prezesa rejencji, utrzymując sądowniczą funkcję wydziału.

Proces prawnego przekształcenia pruskich wydziałów w polskie sądy administracyjne trwał do pierwszych miesięcy 1920 r. Tak np. poznański wydział obwodowy działał jeszcze przez cały rok 1919. Funkcję przewodniczącego wydziału przejął wojewoda, któremu na mocy ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej z 1 sierpnia 1919 r.¹¹ przypisano zarówno kompetencje nadprezydenta prowincji, jak i prezesa rejencji; skargi na jego orzeczenia rozpatrywał Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego jeszcze w 1921 r.¹² Dopiero z dniem 21 lutego 1920 r. Minister b. Dzielnicy Pruskiej powołał do życia – jak wspomniano wyżej – wojewódzkie sądy administracyjne i rady administracyjne, które zastąpiły dotychczasowe pruskie rady prowincjonalne. Do kompetencji rad należało odtąd rozpatrywanie zażaleń na orzeczenia WSA, wydane w postępowaniu uchwałowym (*Beschlußverfahren*).

Rozporządzenie ministra dotyczyło także województwa pomorskiego, w którym dopiero w styczniu 1920 r. rozpoczął się proces przejmowania władzy z rąk niemieckich. WSA w Toruniu niemalże od razu podjął działalność orzeczniczą. Według danych z marca 1920 r., wewnętrzna struktura Biura Sądu Administracyjnego opierała się na 4 działach administracyjnych¹³:

„I. sprawy sporne (*Verwaltungstreitsachen*; sygn. SAS I),

II. sprawy sporne między związkami dla ubogich (*Armenstreitsachen*; SAS II),

III. sprawy dotyczące uchwał zezwoleń koncesji, procederu itp. (*Beschlussachen betr. Konzession, Genehmigungen, Gewerbe*; SAS III),

IV. udzielanie patentu na przemysł koczowniczy (*Erteilung von Wandergewerbenschein*)”¹⁴,

¹⁰ *Gesetz betreffend die Dienstvergehen der Richter und die freiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 7. Mai 1851* (GS, s. 218) oraz *Gesetz betreffend eine Abänderung des Gesetzes über die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851 und die Einführung eines Ehrenrathes für die Rechtsanwälte bei dem Obertribunal vom 26. März 1856* (GS, s. 201).

¹¹ Dz.P.P.P. Nr 64, poz. 385.

¹² Pisał o tym W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 32-33.

¹³ Zachowano oryginalną pisownię i oryginalne tłumaczenie z języka niemieckiego na polski.

¹⁴ Pismo z 31 marca 1920 r.; AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 1, brak paginacji. Najwcześniejsze dokumenty natury organizacyjnej (np. pismo prezydenta Łopianowskiego o organizacji Biura Sądu Administracyjnego), zachowane w zespole akt WSA Toruń w AP Bydgoszcz, noszą daty z marca 1920 r., już 6 marca sporządzono odręczny „projekt na budżet dla Sądu Administracyjnego na rok 1920”; t. 1, b. pag.

zaś jesienią 1920 r. wydzielono 2 dalsze działy:

„V. wyłączenia oraz VI. Księgi wodne”¹⁵.

Jednak jeszcze wiosną 1921 r. w sprawozdaniu dla Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z wizytacji przeprowadzonej w WSA informowano, że

„Sąd Administracyjny w Toruniu składa się z 2 urzędników wyższych: p. Łopianowskiego (...) i p. Hoszowskiego. Nie ma przewodniczącego ani zastępcy przewodniczącego przewidzianych w rozporządzeniu ministerialnym (...), wobec czego Sąd Administracyjny nie jest należycie ukonstytuowany i jako taki działać nie powinien. Panowie Łopianowski i Hoszowski zdają sobie z tego sprawę, wykonują jednakowoż czynności urzędowe (wydają dekrety, uchwały, „orzeczenia” = rezolucje), tak, jak gdyby sąd był należycie ukonstytuowany. Obydwaj panowie pracują w zakresie swoich spraw samodzielnie i podpisują: „Za Wojewódzki Sąd Administracyjny, w zastępstwie przewodniczącego (podług ustawy: w imieniu W.S.A.) a zatem tak, jak gdyby każdy z nich mianowany był zastępcą przewodniczącego. Stanowisko swoje tłumaczą panowie Łopianowski i Hoszowski koniecznością, wskazując na to, że w razie zawieszenia działalności Sądu Administracyjnego na zewnątrz stanęłaby administracja w gminach i powiatach, gdyż najważniejsze uchwały, mianowicie dot. podatków pośrednich i bezpośrednich dopiero w życie wchodzi z zatwierdzeniem przez Sąd Administracyjny (...). Sekretariat i kancelaria mieszczące się w wspólnej Sali składają się z: a) dwóch sekretarzy, z których jeden Skrzypczak w czasie mego pobytu dla wątpliwego zdrowia ustąpił, b) pomocniczej sekretarki, c) 3 sił kancelaryjnych zajętych razem prowadzeniem rejestrów i.t.d.”¹⁶

Przytoczone sprawozdanie znakomicie odzwierciedla problemy personalne i techniczne związane z uruchomieniem działalności sądu.

Na ziemiach Górnego Śląska, gdzie w okresie przejściowym funkcjonowała Międzynarodowa Komisja Plebiscytowa, dopiero w połowie 1922 r. możliwe było zreorganizowanie sądów administracyjnych. Niemniej już statut organiczny z 15 lipca 1920 r.¹⁷ zawierał postanowienia dotyczące sądownictwa administracyjnego – siedzibą WSA zostały Katowice, jako że Opole, gdzie uprzednio mieściły się władze rejencji, pozostało za granicą niemiecką. Podstawę prawną dla utworzenia WSA w Katowicach stanowiło rozporządzenie wojewody śląskiego z 1 sierpnia 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹⁸, analogiczne w swej budowie do rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z lutego 1920 r. Statut organiczny zawierał wprawdzie w tej kwestii wymóg ustawy Sejmu Śląskiego, lecz na mocy noweli do statutu z 30 lipca 1921 r. udzielono wojewodzie generalnego

¹⁵ Pismo sędziego Łopianowskiego z 15 listopada 1920 r.; AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 1, b. pag., zachowano oryginalną pisownię i tłumaczenie.

¹⁶ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 1, b. pag., zachowano oryginalną pisownię.

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. R.P. Nr 73, poz. 494).

¹⁸ Dz.U.Śl. Nr 12, poz. 42. Por. także rozporządzenie wojewody śląskiego z 19 września 1922 r. o uzupełnieniu rozporządzenia z dn. 1 sierpnia 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (Dz.U. Śl., Nr 24, poz. 82).

upoważnienia ustawodawczego¹⁹. Co ważne, na Śląsku najszybciej doszło do wyłączenia spraw rozpatrywanych w postępowaniu uchwałowym spod kognicji WSA i przekazania ich Śląskiej Radzie Wojewódzkiej²⁰, dlatego też katowicki WSA „stał się pierwszym w Polsce sądem administracyjnym uwolnionym od działalności administracyjnej ukrytej pod postacią postępowania uchwałowego”²¹. Sąd ten bez wątpliwości uważano za organ *stricte* sądowy.

Śląska Rada Wojewódzka skumulowała zaś dotychczasowe kompetencje pruskich prowincjonalnych rady i wydziału (*Provinzialrat*, *Provinzialausschuss*) oraz austriackiego wydziału krajowego (*Landesausschuss*). Należy powtórzyć, że opisane rozwiązania w zakresie sądownictwa administracyjnego objęły tylko część górnos Śląską województwa. Na pozostałym jego obszarze – Śląsku Cieszyńskim – nadal obowiązywał wzorzec austriacki – jednoinstancyjny trybunał kasacyjny. Wyrażano wprawdzie nadzieję co do utworzenia sądów administracyjnych niższej instancji, jednak ostatecznie do tego nie doszło²².

Utworzony na mocy ustawy z 3 sierpnia 1922 r.²³ Najwyższy Trybunał Administracyjny, zachowując swą pierwszoplanową rolę jednoinstancyjnego trybunału kasacyjnego dla pozostałych ziem, działał w b. Dzielnicy Pruskiej jako sąd III instancji, obok wydziałów powiatowych i WSA. Art. 35 ustawy o NTA utrzymał bowiem „nienaruszone” sądownictwo administracyjne (orzecznictwo w postępowaniu sporno-administracyjnym), „aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej”, do czego jak wiadomo w II RP nie doszło.

¹⁹ Ustawa z 30 lipca 1921 r. o uzupełnieniu art. 40 Ustawy Konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. R.P. Nr 69, poz. 449). Do art. 40 statutu organicznego dodano ust. 3, według którego wojewoda działający w porozumieniu z tymczasową Radę Wojewódzką do czasu zebrania się Sejmu Śląskiego uzyskał władzę ustawodawczą „w zakresie, zastrzeżonym dla ustawodawstwa śląskiego, i wypadkach, wymagających koniecznie niezwłocznego ustawodawczego uregulowania”. Dekrety wojewody z mocą ustawy wymagały przedłożenia Sejmowi Śląskiemu do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu. Dekrety dotyczące WSA Sejm Śląski zatwierdził ustawą z 9 maja 1923 r. w przedmiocie zatwierdzenia rozporządzeń Wojewody z dnia 1 sierpnia 1922 r. odnoszących się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego... (Dz.U.Śl. Nr 20, poz. 129).

²⁰ Na mocy powyżej cytowanej ustawy.

²¹ W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 39.

²² W 1922 r. Włodzimierz Dąbrowski pisał: „Przepisy niemieckie są oczywiście znacznie postępowe i dla ludności korzystniejsze. Dlatego pójdzie ewolucja w Województwie Śląskim niewątpliwie w kierunku wprowadzenia takich sądów [tj. niższych instancji – przyp. aut.] również w części cieszyńskiej województwa. Tembardziej, że utworzono już Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie jako najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego. Najbliższą pracą legislacyjną Sejmu Ustawodawczego będzie prawdopodobnie utworzenie pierwszej i drugiej instancji sądów administracyjnych”. Cyt. za: W. Dąbrowski, *Sądownictwo administracyjne w Województwie Śląskiem*, „Przegląd Administracyjny. Dwutygodnik poświęcony teorii i praktyce prawa administracyjnego”, 1922, R. 2, z. 13 i 14, s. 417-419.

²³ Ustawa z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. R.P. Nr 67, poz. 600).

2. Organizacja WSA. Podstawę prawną funkcjonowania WSA stanowiło – jak wskazano już powyżej – rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r. Na jego mocy przekazano sądom kompetencje przysługujące dotychczas pruskim wydziałom obwodowym; na tych ostatnich wzorowano też procedurę powołania sędziów (w tym niezawodowych) oraz skład wydziałów i kolegiów orzekających. Zerwano jednak z pruskimi określeniami „członek mianowany”, „członek z wyboru”, zastępując je terminami: „sędzia zawodowy”, „sędzia honorowy”. Ważną zmianą było przekazanie przewodniczenia sądowi w ręce osobnego prezydenta (następnie prezesa)²⁴ WSA, co zarazem formalnie oznaczało wyłączenie sądu spod bezpośredniego kierownictwa wojewody (w poprzednim stanie prawnym wydział obwodowy obradował pod przewodnictwem prezesa rejencji, którego kompetencje przejął, jak wspomniano, wojewoda).

W efekcie przejęcia administracji na ziemiach zachodnich i dokonania trójstopniowego podziału na województwa, powiaty i gminy doszło zresztą przejściowo do kuriozalnej sytuacji: wojewoda przejąwszy uprawnienia prezesa rejencji i nadprezydenta prowincji, objął przewodnictwo zarówno w wydziale obwodowym, jak i w radzie wojewódzkiej. Formalnie zatem w postępowaniu uchwałowym występował jednocześnie w dwóch instancjach. Stąd Minister b. Dzielnicy Pruskiej we wskazanym rozporządzeniu powołał: wojewódzkie sądy administracyjne na miejsce wydziałów obwodowych, oraz wojewódzkie rady administracyjne na miejsce dawnych rad prowincjonalnych. Na marginesie warto zaznaczyć, iż polski ustawodawca nie uwzględnił właściwie dualizmu postępowania, jaki odziedziczono po Prusach, co w praktyce przyczyniało się do powstawania licznych sporów kompetencyjnych. Co ciekawe, MSW domagało się w swych sprawozdaniach z działalności WSA wskazania spraw rozpatrywanych według postępowania uchwałowego i spornego. Elementu tego brakowało w sprawozdaniach WSA Toruń, co tłumaczono dużymi trudnościami takiej selekcji. Trudnościom tym próbowano przeciwdziałać. Referendarz WSA Toruń Stanisław Łuczak przygotował np. na potrzeby sądu zasługujące na uwagę zestawienie „Zakres działania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu w postępowaniu sporno-administracyjnym i uchwałowym”, ze wskazaniem odpowiednich podstaw prawnych dla każdego przypadku²⁵.

²⁴ Mimo iż już od 1920 r. w aktach prawnych posługiwano się wyłącznie określeniem „prezes WSA”, to w praktyce długo jeszcze funkcjonowało określenie „prezydent”. W 1930 r. MSW upomniało prezesa WSA w Toruniu, Jana Stonawskiego, że jego właściwy tytuł brzmi „prezes WSA”. (Pismo MSW z 8 maja 1930; AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 17, k. 67).

²⁵ Por. AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 12, b. pag. Posiłkowałem się m.in. niemieckim opracowaniem: *Die Zuständigkeit der preussischen Verwaltungsgerichte u. Beschlussbehörden*, Berlin 1911. Trybom postępowania poświęcił także swe opracowanie prezes WSA w Poznaniu Saturnin Mravincics. Por. idem, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*. Ustawy b. Dzielnicy Pruskiej. T. XIV a, Poznań 1928. Obecnie należy odesłać m.in. do: U. Stump, *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875–1914. Verfassung – Verfahren – Zuständigkeit*, „Schriften zur Rechtsgeschichte“, Hf. 20, Berlin 1980, s. 120-129.

Dalsze istotne zmiany wprowadzono na mocy rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 19 stycznia 1928 r.²⁶ Na mocy art. 95 i 96 usunięto spod jurysdykcji WSA sprawy z zakresu postępowania uchwałowego. Sądy straciły wszelkie cechy organu współdziałającego w wykonywaniu administracji ogólnej, uzyskując formalnie status organu pozostającego poza gałęzią administracji. Jednocześnie kompetencje wojewódzkich rad administracyjnych w Poznaniu i Toruniu przeszły na Wydział Wojewódzkie, działające za pośrednictwem izb (art. 98).

3. Stosunek WSA do wojewodów. Jak wskazano już wyżej, zgodnie z konstytucyjną dla b. Dzielnicy Pruskiej ustawą z 1 sierpnia 1919 r., wojewoda skumulował początkowo w swym ręku uprawnienia zarówno nadprezydenta prowincji, jak i prezesa rejencji. Stał się zatem z tego tytułu formalnie przewodniczącym wydziału obwodowego, także podczas pełnienia przezeń funkcji sądu administracyjnego.

Sytuacja prawna zmieniła się pod rządami rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r., powołującego do życia wojewódzkie rady administracyjne i WSA, a na czele tych ostatnich stawiającego osobnych przewodniczących.

W ten sposób wojewodowie stracili przysługujące im dotychczas (jako przewodniczącym WSA) prawo zaczepiania wyroków lub uchwał na podstawie ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r. W zamian umożliwiono im zaskarżenie orzeczenia „z powodów publicznego interesu”, „temi samymi środkami prawnymi, co strony same” (art. 3 rozporządzenia z 21 lipca 1920 r.). Posiłkowo należało tu stosować odpowiednie przepisy proceduralne ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r. (§ 74 i 84). Utrzymano wprawdzie w mocy pruski przepis § 48, ustanawiający formalny nadzór nad czynnościami wydziału, sprawowany teraz przez wojewodę, niemniej od tego momentu datuje się formalna samodzielność WSA w stosunku do wojewody. Stanowiły one odrębną jednostkę organizacyjną, wykonywane przez nie orzecznictwo wprost uznano za sądowe, przyznając członkom statut sędziego. Stąd uzasadnione jest twierdzenie, iż omawiane rozporządzenie, choć bardzo lakoniczne (zaledwie 5 artykułów), dało podstawę prawną samoistnemu sądownictwu administracyjnemu na szczeblu województwa, charakteryzującemu się przy tym szerszymi gwarancjami niezawisłości i samodzielności niż jego pruski wzorzec²⁷.

²⁶ Dz.U. R.P. Nr 11, poz. 86.

²⁷ Prawotwórcza działalność Ministra b. Dzielnicy Pruskiej nie była jednak konsekwentna. Już w rozporządzeniu z 5 listopada 1920 r. w przedmiocie mianowania i przesuwania w stopniach służbowych państwowych urzędników aż do V stopnia służbowego włącznie, podlegających Ministrowi b. Dzielnicy Pruskiej (Dz.U.M.b.D.P. Nr 72, poz. 497) zaliczono sędziów WSA nie do grupy urzędników sądowych, lecz administracyjnych (art. 2), co mogło być efektem tego, iż ustawa z 13 lipca 1920 r. o uposażeniu sędziów i prokuratorów (Dz.U. R.P. Nr 65, poz. 436) nie objęła sędziów WSA. Podstawą prawną dla ich uposażeń stała się zatem ustawa – także z 13 lipca 1920 r. – o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. R.P. Nr 65, poz. 429). Miało to daleko idące skutki, które autorka omawia w dalszej części.

W rozporządzeniu Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 10 lutego 1922 r., wprowadzającym zmiany obowiązujących przepisów o organizacji prowincjonalnych władz administracji ogólnego zarządu, tj. Wojewodów i Urzędów Wojewódzkich na obszarze b. Dzielnicy Pruskiej²⁸, znalazł się przepis stanowiący, iż „dla orzecznictwa w postępowaniu administracyjnym spornym istnieje przy wojewodzie Wojewódzki Sąd Administracyjny” (§ 11). WSA miał pełnić także „dla rozstrzygnięcia w postępowaniu uchwałowym administracyjnym” rolę „władzy uchwalającej w II instancji” (§ 11 ust. 2). Z kolei treść § 44 sugerowała, iż WSA i Wojewódzka Rada Administracyjna, umieszczone wśród wydziałów należących do resortu spraw wewnętrznych, były na równi z nimi częściami urzędu wojewódzkiego.

Wkrótce, w myśl ustawy o państwowej służbie cywilnej i ustawy dyscyplinarnej (obie z 17 lutego 1922 r.²⁹), wojewoda został zwierzchnikiem służbowym pracowników sądu. Z tym stanowiskiem – jak autorka wskaże poniżej – WSA nie zgadzały się, w ich opinii sędziowie nadal podlegali wspomnianym dyscyplinarnym ustawom pruskim.

Jak pisał współcześnie Kazimierz Dubiel, „praktyka w zakresie stosunku wojewodów do wojewódzkich sądów administracyjnych pozostaje w sprzeczności z przepisami organizacyjnymi. (...) Określone nowe ramy organizacyjne tych sądów nie zostały w praktyce wypełnione nową treścią”³⁰. Podobnie oceniał Witold Maisel: „w praktyce stosunki między wojewódzkimi sądami administracyjnymi a wojewodami układały się bądź na płaszczyźnie konfliktu, wynikającego z tendencji wojewodów do podporządkowywania sobie sądów, bądź na płaszczyźnie współpracy”³¹. W obliczu licznych incydentów (w tym wydanie przez wojewodę kontrowersyjnego zarządzenia o otwieraniu w biurze prezydialnym Urzędu Wojewódzkiego przesyłek pocztowych, kierowanych do WSA i przedkładaniu ich do wglądu wicewojewodzie³², WSA w Toruniu zwrócił się do Departamentu V MSW z prośbą o stwierdzenie, czy

²⁸ Wyjątkowo opublikowane w Dz.U. R.P. (Nr 22, poz. 188), nie zaś w kończącym swą działalność Dz.U.M.b.D.P.

²⁹ Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. R.P. Nr 21, poz. 164) i ustawa z 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu administracyjnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. R.P. Nr 21, poz. 165).

³⁰ K. Dubiel, *Stosunek woj. sądów administracyjnych do wojewodów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (GAiPP) 1929, Nr 8, s. 281.

³¹ Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 99.

³² Por. H. Begale, *Stosunek Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego do Wojewody*, „Przegląd Administracyjny”, 1921, z. 3, s. 110-112. Nie wskazano, czy zarządzenie zostało wydane w województwie pomorskim, czy poznańskim. W dogłębnie opracowanej monografii M. Dereszyńskiej-Romaniuk, *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w latach 1919–1939*, Warszawa 1998, brak jakichkolwiek informacji nt. przepływu poczty między Urzędem Wojewódzkim a WSA. Podkreślić należy, iż zarządzeniu takiemu w sposób oczywisty brakowało podstawy prawnej: oba regulaminy – pruski i polski z 1930 r. uprawniały przewodniczącego (prezesa) sądu do otwierania poczty i nadawania biegu pismom, wojewoda zaś pełnił tę funkcję tylko w okresie między 1 sierpnia 1919 a 21 lutego 1920 r. W późniejszym okresie był to przejaw chęci faktycznego podporządkowania sądu urzędowi wojewody.

istotnie WSA pozostaje w stosunku podległości do wojewody. W odpowiedzi Departament wyjaśnił, iż zgodnie z art. 2 rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r. oraz § 11 rozporządzenia z 10 lutego 1922 r. WSA „jest urzędem wojewody, urzędem organizacyjnie wojewodzie podległym, a w następstwie tego również wicewojewodzie, jako ustawowemu zastępcy”. Z kolei w zakresie wykonywania orzecznictwa, zdaniem MSW, „są sądy administracyjnie zupełnie od wojewody niezawisłe i samodzielne”³³. W wymiarze budżetowo-finansowym rzeczywiście panowała pełna symbioza Urzędu Wojewódzkiego i WSA, jednak organizacyjnie współpraca nie zawsze układała się w Toruniu dobrze. Prezes sądu niejednokrotnie skarżył się na brak sali w dniu posiedzeń kolegialnych, bezskutecznie zwracał się o oddelegowanie woźnego itp.

Dowodem tego, iż nawet w świadomości organów administracji terenowej panował brak pewności co do relacji WSA i wojewody, jest fakt, iż w lipcu 1922 r. prezes WSA w Toruniu rozesłał okólnik do starostów, prezydentów miast i burmistrzów w województwie, wskazując na powszechne błędne adresowanie skarg skierowanych do WSA. W rezultacie korespondencja trafiała do sądu ze znacznym opóźnieniem, co czasem kosztowało skarżącego utratę terminu do wniesienia pisma czy apelacji. Poczty kierowano „Do województwa”, „Do wojewody pomorskiego (sąd administracyjny)”, podczas gdy, jak twierdził Prezydent WSA, „Wojewódzki Sąd Administracyjny jest władzą sądową, niezawisłą i niezależną od Pana Wojewody z odrębnym Prezydentem na czele. Słowo »województki« w nomenklaturze urzędowej Sądu jest pojęciem geograficznym, co znaczy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny ma właściwość na obszar województwa”³⁴.

Zgodzić się należy, iż stosowanie przepisów ustaw pruskich w polskiej rzeczywistości, w szczególności przed reformą unifikacyjną z 1928 r., nie było zadaniem łatwym. Wojewoda pomorski Jan Brejski ogłosił nawet w 1924 r. w Urzędzie Wojewódzkim konkurs na pracę pt. „Jakie stanowisko i atrybucje ma Wojewoda Pomorski w ramach obowiązujących ustaw polskich i zaborczych?”³⁵.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³⁶ zaliczyło WSA do władz i urzędów państwowych administracji niezespólonej, bezpośrednio podległych władzom centralnym, a jednocześnie do tych organów, wobec których atrybucje woje-

³³ Podobnie MSW w piśmie do Prezesa WSA w Poznaniu z 8 lutego 1930 r., AAN, MSW, t. 700, k. 17-18.

³⁴ Por. AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 5, k. 73. W 1930 r. Prezes WSA w Toruniu przypominał z kolei starostom i prezydentom o poprawnym pouczeniu strony o przysługującym odwołaniu (kwestia kierowania odwołania do WSA bezpośrednio lub za pośrednictwem starostw lub magistratów, co także rzutowało na terminy prekluzyjne), oraz o właściwej formie skargi, AP Bydgoszcz WSA Toruń, t. 18, k. 68-69.

³⁵ Por. AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 8, k. 63.

³⁶ Dz.U. R.P. Nr 11, poz. 86.

wody jako przedstawiciela rządu były najsilniej ograniczone. Zgodnie z art. 13, 16, 17 i 19 w związku z art. 106 rozporządzenia, prezes WSA winien brać udział w okresowych zebraniach władz administracji niezespolonej pod przewodnictwem wojewody, wojewoda zaś opiniował wyznaczanie funkcjonariuszy na wyższe stanowiska w sądzie oraz nadawanie orderów i odznaczeń pracownikom sądu. Zakres obowiązywania art. 12, uprawniającego wojewodę do żądania wyjaśnień od naczelników władz na terenie województwa oraz osobistego wglądu w tok spraw tych instytucji „w wypadkach szczególnie ważnych, gdy zwłoka zagraża interesowi publicznemu”, zawężono do pozajurydycznej sfery działalności sądów. Ustrój sądów administracyjnych i obowiązująca procedura, w szczególności możliwość dokonania wyboru między postępowaniem uchwałowym i sporno-administracyjnym, pozostały niezmiennione. Usankcjonowały to art. 94 i 101 rozporządzenia. Ukształtowana w stosunkach WSA – wojewodowie praktyka wymagała zatem rewizji.

Ostatecznie stosunek WSA do wojewodów i Ministra Spraw Wewnętrznych unormowany został w rozporządzeniu tego ostatniego z 17 lipca 1930 r. w sprawie regulaminu Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu i Toruniu³⁷, *notabene* w dużej części ściśle wzorowanym na pruskim regulaminie dla wydziałów obwodowych z 28 lutego 1884 r.³⁸ Jako organ nadzorujący tok urzędowania WSA (z wyłączeniem czynności orzeczniczych) wskazano już bezpośrednio Ministra Spraw Wewnętrznych. WSA i MSW miały bezpośrednio ze sobą korespondować³⁹. Minister decydował o etatach sędziów i funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, nadzorował sprawy osobowe personelu, a uprawnienia kierownika władz, podlegających bezpośrednio władzy naczelnej przyznano Prezesom WSA. Powiązanie WSA i Urzędu Wojewódzkiego polegało jedynie na przekazaniu spraw budżetowo-gospodarczych oddziałom rachunkowym odpowiednich urzędów wojewódzkich, te zaś miały przyjmować zalecenia w tym względzie od prezesów WSA. W Toruniu był to Oddział Budżetowo-Gospodarczy Wydziału Ogólnego, choć statuty organizacyjne Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego nie wspominają o kooperacji z WSA⁴⁰.

³⁷ Dz.U. R.P. Nr 55, poz. 465.

³⁸ *Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges und des Vervahrens bei den Bezirksausschüssen vom 28. Februar 1884* (Ministerial-Blatt für innere Verwaltung in den Königlich Preussischen Staaten, herausgegeben im Bureau des Ministeriums des Innern, J. 45, 1884, s. 37-41).

³⁹ MSW zadecydowało m.in. o umieszczeniu WSA w rozdzielniku okólników jawnych, tj. przesyłaniu odrębnych egzemplarzy okólników bezpośrednio do 3 WSA, w liczbie łącznie 9. Por. Okólnik Nr 95 (OL. 2088/1) z 29 kwietnia 1929 r. w sprawie bezpośredniego wysyłania okólników i pism MSW do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (Dz.Ur. MSW Nr 6, poz. 137).

⁴⁰ Zarządzenie Wojewody Pomorskiego z 27 grudnia 1930 r. o *ustaleniu Tymczasowego Statutu Organizacyjnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego* (Pomorski Dziennik Wojewódzki [PDW] 1930, Nr 31, poz. 358), ogłoszenie Wojewody Pomorskiego z 31 grudnia 1931 r. w *sprawie statutu organizacyjnego i szczegółowego podziału czynności Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego* (PDW Nr 26, poz. 443).

4. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

4.1. Jak wspomniano, skład obwodowych sądów administracyjnych miał charakter mieszany. Z jednej strony wchodził doń ławnicy mianowani przez wydział prowincjonalny, z drugiej strony – wykwalifikowani urzędnicy wskazywani przez króla. Reforma z 1883 r. przyniosła dokooptowanie do kolegium sędziowskiego czwartego ławnika; sąd przemianowano na wydział obwodowy. Liczył on 7 członków: przewodniczącego (prezesa rejencji), 2 członków stałych – pochodzących z dożywotniego mianowania przez króla (jeden z nich był zastępcą przewodniczącego) oraz 4 członków wybranych przez wydział prowincjonalny na 6 lat. Wobec tych ostatnich obowiązywała rotacja – co 3 lata dwóch z nich ustępowało. Wymagania formalne wobec kandydatów na członków mianowanych określały: ustawa z 1883 r.⁴¹, a następnie także ustawa z 10 sierpnia 1906 r.⁴² (odnośnie do wyższych kwalifikacji urzędniczych). Jeden z zastępców prezesa rejencji – członków wydziału – nosił wprost tytuł dyrektora sądu administracyjnego. Przewidziano również powołanie zastępców członków mianowanych spośród urzędników (sądowych lub wyższych administracyjnych) zatrudnionych w siedzibie wydziału, na czas trwania pełnionego przez nich głównego urzędu („am Sitze des Bezirksausschusses”; „auf die Dauer ihres Hauptamts am Sitze des Bezirksausschusses” [§ 28 ustawy z 1883 r.]). Prezes rejencji jako przewodniczący wydziału zaprzysięgał członków pochodzących z wyboru i zastępców.

Należy zauważyć, iż stałą, dożywotnią nominację, analogicznie jak w wypadku sędziów sądów powszechnych, traktowano jako gwarancję niezawisłości. Podobnie wprowadzono wobec członków mianowanych zasadę *incompatibilitas*, z wyjątkiem pełnienia funkcji honorowych. W § 61-62 ustawy z 1883 r. uregulowano kwestię wyłączenia członka, odsyłając w tym względzie do przepisów postępowania cywilnego. O wyłączeniu członków wydziałów: powiatowego (miejskiego) i obwodowego decydowały same wydziały; wobec landrata i prezesa rejencji decyzję podejmował odpowiedni sąd wyższy.

Członków wybieranych przez wydział prowincjonalny oraz członków pełniących funkcje zastępców obowiązywały także postanowienia ustawy o ogólnym zarządzie kraju i właściwości władz w prowincji poznańskiej z 1889 r., konstytuujące zasady biernego prawa wyborczego na ten urząd oraz wymóg zatwierdzenia wyboru członków przez nadprezydenta prowincji (art. III). Nie dotyczyły to prowincji zachodniopruskiej.

Sąd miał orzekać na podstawie własnego, swobodnego uznania, opartego na całokształcie przeprowadzonego postępowania i dowodów („Das Gericht hat nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung zu entscheiden” [§ 79 ustawy z 1883 r.]). Te

⁴¹ *Zwei dieser Mitglieder, von denen eins zum Richteramte, eins zur Bekleidung von höheren Verwaltungssämtern befähigt sein muß, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt* (§ 28 ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r.).

⁴² *Gesetz über die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste* (GS, s. 378).

formalną samodzielność sądów potwierdzały wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie z 4 maja 1896 r. i reskrypt Ministra Spraw Wewnętrznych Prus z 18 lipca 1885 r., który podkreślał, iż członkowie wydziałów, zarówno wybrani, jak i mianowani, podlegają przy wykonywaniu upoważnień ustawowym i ustawowo wydanym przepisom i uznaniu wy wpływającemu z poczucia obowiązku (*pflichtmässig*)⁴³. Wreszcie, zgodnie z regulaminem wydziałów obwodowych z 1884 r. (§ 15), sądy wydawały wyroki solenne, uroczyste – „im Namen des Königs”.

Mimo prób odseparowania wydziału jako sądu od zawirowań *stricte* administracyjnych⁴⁴ należy podkreślić, iż zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie została wcielona w życie. Zbyt bliski był związek wydziału z administracją obwodu rejencyjnego poprzez osobę prezesa rejencji – stąd padał zasadniczy zarzut braku gwarancji dla zasady niezależności sądów. Kolejny zarzut dotyczył dualistycznego charakteru prawnego wydziałów – na ich samodzielność w roli sądów kładły się cieniem kompetencje „władzy uchwałowej, współdziałającej w czynnej administracji”⁴⁵, przypisane wydziałom zgodnie z pruskim ustawodawstwem administracyjnym⁴⁶.

4.2. Na mocy rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r. jak i rozporządzenia wojewody śląskiego z 1 sierpnia 1922 r., w skład WSA weszli: przewodniczący, jego zastępca, sędziowie zawodowi (wszyscy wymienieni z kwalifikacjami sędziowskimi lub wyższych urzędników administracyjnych) oraz sędziowie niezawodowi, ponadto 6 zastępców tych ostatnich. Przewodniczących mianował początkowo na wniosek Ministra b. Dzielnicy Pruskiej (WSA w Katowicach – na wniosek wojewody śląskiego) – Naczelnik Państwa, następnie Prezydent RP. Ich uprawnienia określał początkowo regulamin z 1884 r. (§ 6-9), następnie regulamin z 1930 r. Przewodniczący kierował i nadzorował bieg spraw i dbał o szybkie załatwianie spraw (*prompte Erledigung der Geschäfte*). Był uprawniony do otwierania poczty i nadawania

⁴³ Cyt. za: K. Chmielowski, *Niezawisłość sędziów*, s. 210.

⁴⁴ O próbach zapewnienia niezależności sądom administracyjnym jeszcze na etapie prac legislacyjnych pisał U. Stump, op. cit., s. 58-65.

⁴⁵ Za: K. Dubiel, op. cit., s. 279.

⁴⁶ Co ciekawe, w okresie republiki weimarskiej można zauważyć, analogiczną jak w Polsce, tendencję do nadania sądom administracyjnym większej niezależności. Por. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 300, K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G-C. v. Unruh, (Hg), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Bd. IV, *Das Reich als Republik und in der Zeit der Nationalismus*, Stuttgart 1985, s. 639-650. *Spiritus movens* proponowanej reformy był ostatni królewski Minister Spraw Wewnętrznych i późniejszy prezydent Wyższego Sądu Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht*, OVG) w Berlinie, Bill Drews. Por. idem, *Preussische Verwaltungsreform*, *Deutsche Juristen-Zeitung*, Berlin 1924, s. 583-591; idem: *Vom Ausbau der preussischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [w:] *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1924, Bd. 78, s. 586-610. Samą sylwetkę Drewsa charakteryzuje C.H. Ule, *Bill Drews, 1870-1938*, [w:] *Männer der deutschen Verwaltung*, Köln – Berlin 1963, s. 261 i n. O niemieckich zamierzeniach legislacyjnych w zakresie sądownictwa administracyjnego pisał także S. Celichowski, *Niemiecki rządowy projekt ustawy o Trybunale Administracyjnym Rzeszy*, „Przegląd Administracyjny”, 1922, R. II, z. 6 s. 185-190, z. 7 i 8, s. 226-231.

biegu pismom; zastąpić mógł go zastępca prezesa lub wyznaczony urzędnik. Przewodniczący dokonywał podziału zadań między członków kolegium. W sprawach kolegialnych powoływał referenta, także koreferenta, kierował posiedzeniami i obradami z prawem stawiania pytań i obliczania głosów. Był uprawniony do wydawania zarządzeń w imieniu reprezentowanej przez siebie władzy. Regulamin z 1930 r. dodał do tych obowiązków dalsze, jak opiniowanie podań sędziów w sprawach personalnych czy udzielanie im urlopów okolicznościowych.

Sędziów zawodowych, także dożywotnich, mianował Minister b. Dzielnicy Pruskiej (na Śląsku – Naczelnik Państwa); niezawodowych i ich zastępców – spośród mieszkańców województwa, zgodnie z obowiązującymi nadal pruskimi przepisami – Wydział Krajowy (później przemianowany na wojewódzki); na Śląsku – Rada Wojewódzka. W opinii z 1930 r. Departament V MSW potwierdził nadto, iż w gestii wojewody leży zatwierdzanie wyboru sędziów niezawodowych⁴⁷.

W kolegialnym posiedzeniu WSA mieli brać udział: przewodniczący lub jego zastępca, 1 sędzia zawodowy i 3 sędziów niezawodowych. Ci ostatni składali przed przewodniczącym przysięgę (w Toruniu według roty: „Przysięgam na Boga Wszechmogącego i Wszechwiedzącego, że jako sędzia niezawodowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu będę obowiązki moje uczciwie spełniał i głos mój oddawał według najlepszej wiedzy i sumienia. Tak mi Panie Boże dopomóż”⁴⁸).

Jak słusznie podkreślił Witold Maisel, zastosowana w polskim ustawodawstwie nomenklatura (pojęcia: sędziowie zawodowi i niezawodowi, w miejsce: członkowie mianowani i wybierani, jakimi operowały ustawy pruskie) wyraźniej podkreślała dążenie do zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Jednak tylko w wypadku sędziów WSA w Katowicach wojewoda śląski, we wskazanym wyżej rozporządzeniu postanowił, iż „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 funkcjonariuszów 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” (art. 5). Wymowne jest także wyrażenie przez wojewodę śląskiego zgody na czasowe wykonywanie obowiązków sędziów zawodowych WSA przez oddelegowanych sędziów sądów powszechnych, w obliczu szczególnych trudności kadrowych⁴⁹. Brak analogicznych

⁴⁷ AAN, MSW, t. 700, k. 17–18, 26–29.

⁴⁸ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 4, b. pag., także t. 8, k. 49.

⁴⁹ Rozporządzenie wojewody śląskiego z 19 września 1922 r. o uzupełnieniu rozporządzenia z 1 sierpnia 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (Dz.U.Śl. Nr 24, poz. 82), por. też rozporządzenie wojewody śląskiego z 16 grudnia 1922 r. w sprawie wyna-

przepisów, gwarantujących niezawisłość sędziowską w odniesieniu do sędziów WSA w Poznaniu i Toruniu, będzie źródłem problemów po błędnym ich podporządkowaniu pragmatyce urzędniczej z 1922 r., jako następczyni prawnej ustawy o uposażeniu sędziów i prokuratorów z 13 lipca 1920 r.⁵⁰

Wprawdzie pragmatyka z 1922 r. wyłączała spod swego obowiązywania „sędziów i prokuratorów (wymiar sprawiedliwości)”, przyjmowano jednakże, iż takie określenie oznacza wyłącznie sądownictwo powszechne, a zatem nie wyłącza sędziów WSA. Skądinąd liczne jej przepisy naruszały zasadę niezawisłości sędziów. Przykładem może być kwestia wykształcenia sędziów – z racji wymogów ustaw pruskich, dotyczących uzyskania wyższych kwalifikacji sędziowskich przez niektórych sędziów, urzędników takich według ustawy z 1922 r. należało zaliczyć do I kategorii. Jednocześnie ustawa przewidywała upoważnienie dla Rady Ministrów do odstąpienia od wymogu wykształcenia „w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie”, co absolutnie nie powinno było mieć miejsca w wypadku sędziów WSA. Groziło to istotną kolizją z przepisami ustaw pruskich, utrzymanych w mocy podstawowym rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r. Kolejna kontrowersyjna w świetle ustawy kwestia to dożywotnie nominacje zawodowych sędziów WSA, które wedle pragmatyki oznaczać mogły jedynie nominację stałą. Dalsza sprzeczność dotyczyła właściwości organu dokonującego mianowania. Według ustawy, Prezydent RP mianował urzędników do IV stopnia służbowego włącznie, zaś urzędników niższych stopni – właściwe władze naczelne; według rozporządzenia Ministra b. dzielnicy Pruskiej z 5 listopada 1920 r. – sędziowie WSA mogli awansować co najwyżej do VI stopnia służbowego, prezes – do V stopnia. Przypomnieć należy, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej przewodniczącego i zastępcę mianował Naczelnik Państwa, którego kompetencje przejął następnie Prezydent RP. Według art. 76 Konstytucji marcowej⁵¹ jedynie Prezydent dysponował prawem mianowania sędziów. Pruskie przepisy wskazywały na króla i nie przewidywały żadnych wyjątków.

Art. 17 pragmatyki z 1922 r. zobowiązywał urzędników do ścisłego przestrzegania „ustaw i przepisów”. To sformułowanie było zbyt ogólnikowe, by mogło dotyczyć sędziów WSA. Podobnie nie do wyobrażenia było zastosowanie wobec sędziów nakazu „wypełniania każdego zlecenia przełożonych, o ile nie sprzeciwia się to wyraźnie obowiązującym przepisom ustawowym”. Art. 66, nadający przełożonej władzy prawo „wytykać i ganić podległym urzędnikom niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się oraz niedbalstwo w służbie”, mógłby mieć zastosowanie wobec sędziów jedynie pod wa-

grodzenia niezawodowych sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz sędziów zwykłych sądów oddelegowanych do sprawowania funkcji sędziów zawodowych przy Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Śl. Nr 38, poz. 139).

⁵⁰ Por. przyp. 29 i 30.

⁵¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. R.P. Nr 78, poz. 442).*

runkiem zachowania ich niezawisłości⁵². Trudne to jest do wyobrażenia w praktyce.

Sędziowie WSA wielokrotnie podnosili kwestię błędnego ich zaszeregowania i niskich płac, przygotowując nawet w połowie 1922 r. własny projekt ustawy o uposażeniu sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu i Toruniu⁵³. Jak wskazano, wcześniej, za czasów administrowania dzielnicą przez Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, sędziów WSA zaliczono nie do grona sędziów, lecz urzędników administracyjnych. Jesienią 1922 r. MSW informowało, że sprawa uposażenia sędziów MSW „zostanie uregulowana w najbliższym czasie. Projekt zaliczenia Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego do III grupy sędziów, przychylnie przyjęty przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Skarbu w Warszawie, zostanie przedłożony na sesji jesiennej plenum Sejmowemu”⁵⁴. Nie wiadomo, co stało się na przeszkodzie, niemniej awans o 1 stopień służbowy przyznano sędziom i prezesowi WSA dopiero na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1925 r.⁵⁵

Jeżeli chodzi o problem zaszeregowania sędziów WSA do administracji lub wymiaru sprawiedliwości, to jedynie ustawa z 5 grudnia 1923 r. o uposażeniu sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym oraz prokuratorów⁵⁶ potraktowała sędziów WSA na równi z sędziami sądów powszechnych. Z kolei, w świetle przepisów wykonawczych do pragmatyki z 1922 r., Rada Ministrów traktowała sędziów WSA jako pracowników urzędów podległych MSW – wprawdzie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1924 r.⁵⁷ pominięto ich, lecz już w kolejnym rozporządzeniu z 1925 r. zaszeregowano prezesów WSA w Poznaniu i Toruniu jako urzędników I kategorii IV stopnia (§ 3), wiceprezesa i sędziów WSA – V stopnia. Był to wprawdzie dla sędziów awans służbowy o 1 stopień w stosunku do rozporządzenia z 1920 r., ale jednocześnie przedmiotowe postanowienia oznaczały utrwalenie spornego zaszeregowania sędziów WSA jako urzędników MSW. Co ciekawe, w 1926 r.⁵⁸ Rada Ministrów dopuściła możliwość pozbawienia sędziów tak wyczekiwanego

⁵² Por. szerzej K. Chmielowski, *Niezawisłość sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w b. dzielnicy pruskiej a ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*, „Przegląd Administracyjny”, 1922, z. 7 i 8, s. 208-216.

⁵³ Projekt ustawy autorstwa Departamentu V MSW, por. AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 5, k. 57, uzasadnienie k. 58-59, odpowiedź WSA Poznań oraz jego autorski projekt ustawy, tamże, t. 5, b. pag.

⁵⁴ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 5, k. 92.

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 czerwca 1925 r. w sprawie zmian i uzupełnień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych (Dz.U. R.P. Nr 67, poz. 470).

⁵⁶ Dz.U. R.P. Nr 134, poz. 1107.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych (Dz.U. R.P. Nr 64, poz. 631).

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 marca 1926 r. w sprawie zmian i uzupełnień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. i ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych (Dz.U. R.P. Nr 31, poz. 189).

awansu, określając stopnie służbowe następująco: prezes: V – IV; wiceprezes i sędziowie: VI – V. W praktyce, na początku lat trzydziestych prezes WSA w Toruniu posiadał stopień służbowy V szczebla f, wiceprezes – VI szczebla e, a następnie f, sędzia zawodowy – VI, referendarz WSA – VII, sekretarze – VIII i IX, maszynistka – XI. Na rok budżetowy 1930/31 przyznano toruńskiemu sądowni łącznie 9 etatów⁵⁹.

W Toruniu sędziami zawodowymi byli wyłącznie Małopolanie (prezes Jan Stonawski, wiceprezes Bronisław Dawid, sędzia Józef Pałac, referendarz Eugeniusz Muszyński). To samo dotyczyło prezesów WSA w Poznaniu – Saturnina Mravincicsa i Stefana Cwojdzńskiego (urodzonego wprawdzie w Wielkopolsce, ale studiującego i praktykującego w Galicji) oraz sędziów Szybowskiego i Zaremby⁶⁰.

Udział sędziów niezawodowych w orzekaniu przysparzał WSA wiele problemów natury organizacyjnej i proceduralnej. Pierwsze wynikały chociażby z trudności związanych z powoływaniem sędziów – wybierani przez wydział krajowy (wojewódzki) kandydaci nie zawsze aprobowali wybór, podobnie było z ich wybranymi zastępcami. Zachowały się dość regularnie nadsyłane zawiadomienia starosty krajowego pomorskiego o przeprowadzeniu wyborów sędziów niezawodowych i ich zastępców w latach 1923–1937 oraz odpowiednie zestawienia sędziów niezawodowych⁶¹. Zachowały się też jednak wnioski o zwolnienie z pełnienia obowiązków; z racji zmiany miejsca zamieszkania (niedoszły sędzia Ignacy Ollech, Tadeusz Marchlewski), choroby (Eugeniusz Ziehm, Bolesław Donimirski) czy innych funkcji społecznych (aktywny społecznik Franciszek Czarnowski, poseł na sejm Edmund Baranowski)⁶².

Nie można dziś stwierdzić, w jakim stopniu realizowano wymóg rotacji sędziów niezawodowych co 3 lata, przewidziany w obowiązujących nadal ustawach pruskich. Na przykład nazwiska zachowane w aktach WSA w Katowicach nie zmieniały się, jednakże być może dokonywano po prostu wyboru tych samych osób⁶³.

⁵⁹ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 18, k. 73-74.

⁶⁰ Za: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 70-71. Roman Schnur pisał, iż w okresie po I wojnie światowej na polskich ziemiach zachodnich doliczyć się można było zaledwie ok. 50 prawników wykształconych w niemieckich uniwersytetach, ogółem zaś nie więcej niż 150–200. Był to najważniejszy problem sądownictwa, administracji, a i uniwersytetu poznańskiego. Idem: *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985, s. 14. W aktach AP Bydgoszcz, WSA Toruń, zachowały się teczki osobowe sędziego Bronisława Dawida (od 1938 r. wiceprezesa WSA, t. 40), sędziego Eugeniusza Muszyńskiego (w 1938 r. ustanowionego Radcą Wojewódzkim, t. 42) i sędziego Józefa Pałaca (t. 43). Z akt prezesa Jana Stonawskiego zachowało się m.in. potwierdzenie pełnienia przezeń służby w CK Monarchii, przy Rządzie Bośni i Hercegowiny, podległej Cesarzowi i Królewskiemu Wspólnemu Ministerstwu Skarbu w Wiedniu (1900 – 1919), t. 7, k. 8.

⁶¹ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 4, k. 3, 4, 5, 8, 16, 19, 20, 22, 23 a, 29, 34a, także dalsze karty niepaginowane.

⁶² Jw., k. 24-25 a, 27, 34, 64, 134.

⁶³ Tak sugeruje W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 70-71.

Innym problemem, natury proceduralnej, była dopuszczalność wyboru na sędziów niezawodowych czy też wykonywania prawa orzekania przez członków magistratów lub rad miejskich. Stanowczo przeciwstawiał się temu wojewoda pomorski Jan Brejski, który wezwał odnośnych sędziów do złożenia jednego z urzędów. Do tego wezwania zastosował się jedynie sędzia niezawodowy Robiński (przeciwko któremu wszczęto zresztą postępowanie dyscyplinarne w NTA z powodu notorycznej nieobecności na posiedzeniach kolegialnych WSA). Inni nadal brali udział w posiedzeniach sądu. MSW wystosowało 2 grudnia 1922 r. pismo, w którym stwierdzono:

„I. Nie ulega wątpliwości, że członek WSA czy to z wyboru, czy z nominacji należący do składu izby, która spełnia funkcje nadzorcze, orzekałby jednocześnie w sprawach miasta, w którym byłby równocześnie członkiem Magistratu, co ustawowo jest niedopuszczalne. II. Członkowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego są pośrednimi urzędnikami państwowymi, ponieważ składają przysięgę, a w razie przewinienia mogą być w drodze postępowania dyscyplinarnego usunięci; do nich stosują się w dalszym ciągu ustawy niemieckie odnoszące się do pośrednich urzędników (...); twierdzenie zatem jakoby członek wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z wyboru mógł równocześnie piastować urząd członka Magistratu miasta podlegającego nadzorowi tegoż sądu jest pozbawione podstawy prawnej”⁶⁴.

W 1924 r. wiceprezes WSA w Toruniu Eckhard wniósł o uchylenie powyższej interpretacji, przytaczając obszerną argumentację prawną. Zakwestionował podległość sędziów WSA ustawom dyscyplinarnym dla urzędników, a wskazując jako właściwą pruską ustawę dyscyplinarną dla sędziów, „czem też ustawa ta ustala charakter sędziowski tych sędziów”, posiłkował się także art. 77 obowiązującej wówczas konstytucji, ustanawiającym zasadę niezawisłości sędziowskiej. Kwestia interpretacji tego zagadnienia przez MSW przeżywała się zresztą przez całą międzywojenną historię WSA. Eckhard podnosił również, iż swym żądaniem złożenia urzędu wojewoda naruszył przepisy pruskie o wyłączeniu sędziego. Stwierdzał, że jako przewodniczący wyznaczał taki porządek spraw, by sędziowie nie orzekali w sprawach swych miast, „w których brali udział z głosem decydującym jako członkowie Magistratu lub Rady Miejskiej”, zaś ogólnie udział członków władz miejskich w posiedzeniach sądu uważał za „pożyteczny, gdyż wzbogacają tu [tj. członkowie korporacji miejskich – przyp. aut.] swe wiadomości administracyjne z pożytkiem dla miast”. Przywołał też komentarze znakomitych administratywistów pruskich Brauchitscha i Oertla do spornych artykułów⁶⁵. Z perspektywy czasu wydaje się, że w mniejszym stopniu chodziło w tym sporze o praktyczne rozstrzygnięcie casusu, a raczej była to jedna z pierwszych prób sił między reprezentantami sądu, konsekwentnie stojącymi na stanowisku pełnej jego niezależności i niezawisłości sędziów, a MSW dążącym do pełnego podporządkowania sobie sądów administracyjnych w Poznaniu i Toruniu.

⁶⁴ AP Bydgoszcz, WSA Toruń, t. 8, k. 68.

⁶⁵ Ibidem, k. 69-70 (obustronnie zapisane).

4.3. Niezwykle ważną gwarancją niezawisłości członków pruskich wydziałów obwodowych, także powoływanych jako zastępcy, była ich podległość ustawom dyscyplinarnym dla sędziów sądów powszechnych (*Alle Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder unterliegen in dieser ihrer Eigenschaft den Vorschriften des Gesetzes, betreffend die Dienstvergehen der Richter* [§ 32 ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r.]). Pewna kolizja pojawiła się, gdy członkom mianowanym powierzano czynności służbowe dotyczące administracji rejencji poza wydziałem, w kolegiach rejencji (sprawy administracji wyznaniowej, szkolnej, lasów, domen i podatków bezpośrednich) – wówczas podlegali przepisom dyscyplinarnym dla urzędników niesądowych. Stawiało to prezesa rejencji w roli przełożonego służbowego, który dysponował prawem uchylecia decyzji kolegium (*Beschlüsse außer Kraft zu setzen*) lub, w szczególnych wypadkach, samodzielnego podjęcia decyzji w imieniu kolegium (*an Stelle des Kollegiums unter persönlicher Verantwortlichkeit Verfügungen zu treffen* [zgodnie z § 24 ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r.]). Ta szczególna rola prezesa rejencji jako przełożonego służbowego oraz dyscyplinarnego mogła służyć relatywizacji zagwarantowanej ustawowo silnej pozycji członków mianowanych.

Brakowało takich gwarancji zastępcom członków mianowanych, powoływanych na czas pełnienia swego zasadniczego urzędu, zazwyczaj podporządkowanych służbowo prezesowi rejencji. Zatem, jak pisał Ulrich Stump,

„Völlig fehlte die Distanz zum Vorgesetzten bei den stellvertretenden ernannten Mitgliedern: sofern es sich nicht um richterliche Beamte handelte, waren sie Untergebene des Regierungspräsidenten und damit für eine weitere Karriere auf dessen Wohlwollen angewiesen. Die intendierte Unabhängigkeit der ernannten Mitglieder, die trotz ihrer Tätigkeit als Untergebene bei der Regierung dem Regierungspräsidenten in ihrer Funktion als Mitglieder des Bezirksausschusses gleichberechtigt und unbefangenen gegenüberstehen sollen, erwies sich damit in der Praxis zu einem Gutteil als Fiktion”⁶⁶.

Funkcje sądu dyscyplinarnego pełnić miało plenum Najwyższego Sądu Administracyjnego; jego prezydent powoływał również przedstawiciela prokuratury.

Zagadnienia procedury dyscyplinarnej przysporzyły wielu problemów także w funkcjonowaniu już polskich WSA. Nie ulega wątpliwości, iż długi czas wobec sędziów WSA obowiązywały wspomniane wyżej pruskie ustawy regulujące postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów z 1851 i 1856 r. Zmiany wprowadzone w ustawach na mocy rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 21 czerwca 1920 r.⁶⁷ nie dotyczyły sędziów WSA – nie wspomniano o nich bezpośrednio. Wskazano jedynie Sąd Najwyższy, jako właściwy sąd dyscyplinarny dla sędziów, prokuratorów sądów apelacyjnych i prezesów są-

⁶⁶ Za: U. Stump, s. 78-79. Por. szerzej także ibidem, s. 68-72, 77-79.

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej *zmieniające niektóre przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziom* (Dz.U. M.b.Dz.P. Nr 34, poz. 296).

dów okręgowych i powiatowych, oraz senat dyscyplinarny sądu apelacyjnego dla pozostałych sędziów. Zastąpiono jednocześnie pojęcie „wielki senat dyscyplinarny”, użyte w ustawach pruskich, terminem „Sąd Najwyższy”.

Za czasów pruskich sądem dyscyplinarnym dla sędziów administracyjnych był jednak senat dyscyplinarny berlińskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 17 zd. 2 ustawy z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej⁶⁸, „atrybucje Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie przechodzą aż do czasu utworzenia Trybunału Administracyjnego na sąd nadziemiański”⁶⁹. Brak jest bliższych danych o działalności orzeczniczej tego sądu jako sądu administracyjnego, prawdopodobnie nie zdażył jej podjąć. Wkrótce przemianowano go na Sąd Apelacyjny w Poznaniu, przy którym utworzono Senat Administracyjny, złożony z izby dla spraw administracyjnych oraz izby dla spraw podatkowych⁷⁰. Rozporządzeniem z 6 kwietnia 1920 r.⁷¹ Minister b. Dzielnicy Pruskiej potwierdził, iż Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Poznaniu był dla sędziów WSA w Poznaniu i Toruniu także sądem dyscyplinarnym. Analogicznie, sądem właściwym dla sędziów WSA w Katowicach na mocy rozporządzenia wojewody śląskiego z 18 lipca 1922 r.⁷² miał stać się Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach, którego jednak nigdy nie powołano do życia.

W 1922 r. kompetencje Senatu Administracyjnego w Poznaniu przejął Najwyższy Trybunał Administracyjny (art. 35 ustawy o NTA). Tak więc drogą pośrednią NTA został sądem dyscyplinarnym dla sędziów WSA.

Tymczasem wyznacznikiem dyscypliny służbowej dla sędziów WSA stały się przepisy uchwalonej w 1922 r. pragmatyki urzędniczej, co jaskrawo godziło w gwarantowaną konstytucyjnie niezawisłością sędziowską. Jak napisał Kazimierz Chmielowski,

„istotnym wymogiem niezawisłości sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych jest, ażeby podlegali ustawie dyscyplinarnej dla sędziów, a nie dla urzędników. Wątpić też wypada, czy w zamiarze ustawodawcy polskiego leżało, aby sądy administracyjne pod względem niezawisłości sędziów postawić nierównie gorzej, aniżeli uczynił to ustawodawca pruski. Raczej należy przyjąć, że stało się to tylko przez niedopatrzenie i niezupełną znajomość dzielnicowych przepisów i urządzeń”.

⁶⁸ Dz.P.P.P. Nr 64, poz. 385.

⁶⁹ Wyjątkowo niefortunne tłumaczenie niemieckiego: *Oberlandesgericht*, winno być jednolite: Wyższy Sąd Krajowy (*Landgericht* z kolei tłumaczono jako sąd ziemiański). W momencie ogłoszenia ustawy sąd nadziemiański działał jedynie w Poznaniu, ponieważ Pomorze pozostawało jeszcze pod władzą pruską, zaś Śląsk doczekał się autonomicznego uregulowania. Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 31-39. Podobnie niekonsekwentnie tłumaczono termin: *Oberverwaltungsgericht*, nie jako Wyższy Sąd (tym pojęciem posługuje się autorka), a Najwyższy Sąd Administracyjny.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej [M.b.Dz.P.] z 15 grudnia 1919 r. o organizacji sądów w b. dzielnicy pruskiej (Tyg. Urz. NRL, Nr 70 z 24 grudnia 1919 r., s. 410) i niżej cytowane.

⁷¹ Rozporządzenie M.b.Dz.P., wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, z 6 kwietnia 1920 r. (Dz.Urz. M.b.Dz.P. Nr 18, poz. 174).

⁷² Rozporządzenie z 18 lipca 1922 r. o utworzeniu Śląskiego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. Śl. Nr 8, poz. 30).

Stąd postulat, by przepisy działu V tytułu II ustawy nie dotyczyły sędziów WSA, bo tą drogą niezawisłość „sędziów, a tem samem i sądów staje się iluzoryczną”⁷³.

Komplementarny charakter wobec pragmatyki miała ustawa z 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym. Pojawiła się zatem kolejna kontrowersyjna kolizja – czy sędziowie WSA, podlegający wprawdzie pragmatyce, ale i NTA jako organowi dyscyplinarnemu, podlegali zarazem ustawie dyscyplinarnej powiązanej z pragmatyką? Oznaczałoby to pozbawienie sędziów istotnej gwarancji ustawowej, jaką mieli jeszcze ich poprzednicy za czasów pruskich wydziałów obwodowych. WSA stały na stanowisku, iż sędziowie sądownictwa administracyjnego nadal podlegają ustawom pruskim, niemniej MSW negowało tę tezę.

W 1932 r., na mocy rozporządzeń Prezydenta RP, przeprowadzono istotne zmiany w pragmatyce i zastąpiono ustawę dyscyplinarną nowym aktem⁷⁴. Nie wylimitowało to konfliktu związanego z definitywnym określeniem podległości dyscyplinarnej sędziów WSA.

4.4. Należy podkreślić, iż posunięcia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych niejednokrotnie godziły w deklarowaną przez literę prawa niezawisłość. Prawdopodobnie było to wynikiem nieznaności odrębnych stosunków prawnych panujących w b. Dzielnicy Pruskiej oraz utrzymania tam instytucji prawnych nieznanych w pozostałej części kraju. Pozostały tu przecież w mocy podstawowe, konstytucyjne dla ustroju dzielnicy ustawy pruskie, o których szczegółową znajomość – także z elementarnego powodu braku tłumaczeń na język polski – trudno podejrzewać urzędników MSW.

Znany jest przypadek zawodowego sędziego WSA w Poznaniu, Władysława Łaszewskiego, posiadającego dożywotnią nominację, którego decyzją MSW usunięto ze stanowiska i mianowano radcą wojewódzkim, czyli urzędnikiem administracji. Sędzia Łaszewski zaskarżył decyzję do NTA. W grudniu 1926 r. Trybunał orzekł o jej oczywistej bezprawności, przywołując jako jedyną adekwatną podstawę prawną wspomniane pruskie ustawy dyscyplinarne dla sędziów⁷⁵. Sędzia Łaszewski pełnił swą funkcję jeszcze przez wiele lat.

W trakcie procesu sędziego, MSW wydało kolejny reskrypt potwierdzający zaliczenie sędziów WSA do urzędników służby cywilnej. Wówczas oburzony wiceprezes WSA w Toruniu dr Eckhardt wniósł skargę do NTA o unieważnienie reskryptu; wynik postępowania pozostaje jednak nieznanym⁷⁶.

⁷³ Za: K. Chmielowski, *Niezawisłość sędziów*, s. 215-216.

⁷⁴ Rozporządzenia Prezydenta RP z 7 października 1932 r.: w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. R.P. Nr 87, poz. 737) oraz o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. R.P. Nr 87, poz. 738).

⁷⁵ Wyrok NTA z 3 grudnia 1926 r., sygn. 235/26, Zbiór wyroków NTA IV, 1926, nr 1066, s. 721.

⁷⁶ Za: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 64-65.

Dowodem braku pewności co do statusu sędziów WSA jest także szereg drobnych incydentów w stosunkach na linii WSA – Minister Spraw Wewnętrznych. Odzwierciedla je m.in. korespondencja Prezesa WSA w Toruniu i Ministerstwa w sprawie urzędowego stroju prezesa i sędziów WSA (togi, biretu i łańcucha).

Prezes Jan Stonawski wystąpił o odroczenie używania stroju urzędowego, nakazanego regulaminem WSA z 17 lipca 1930 r., wydanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych (§ 18), do chwili wprowadzenia tegoż w sądach powszechnych, „i to z tych samych powodów, z których to odroczenie w sądownictwie powszechnem nastąpiło”⁷⁷. Strój taki (toga i biret) wprowadzono do sądownictwa powszechnego na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 czerwca 1929 r.⁷⁸ Wniosek został załatwiony pozytywnie.

Następnie, w listopadzie 1930 r. MSW zwróciło się do Ministerstwa Sprawiedliwości o wyznaczenie daty, od której miał obowiązywać strój urzędowy sędziów i prokuratorów w sądach okręgowych, tak by w tym samym czasie wszedł w życie adekwatny przepis regulaminu WSA⁷⁹. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało w odpowiedzi, że termin wprowadzenia stroju urzędowego w sądach okręgowych w Poznaniu i Toruniu nie został jeszcze ustalony⁸⁰. Tymczasem sędziowie WSA w Poznaniu, stosując się do przepisu rozporządzenia, nabyli już stroje urzędowe z własnych funduszy, MSW odmówiło bowiem udzielenia kredytu na ten cel. „Innowacja ta znalazła wielkie uznanie w sferach stykających się urzędowo z WSA”, podkreślał prezes WSA w Poznaniu Saturnin Mravincics, i „zaprzestanie używania tego stroju i czekanie na moment nałożenia przepisanych tóg przez Sądy zwyczajne, byłoby niewskazane i cierpiałyby na tem powaga sądu”⁸¹. Z jednej strony zatem MSW podjęło działanie podkreślające sędziowski charakter sędziów orzekających w WSA, z drugiej jednak nie udzieliło na ten cel funduszy.

Wkrótce prezes Mravincics wystąpił do MSW o uzupełnienie § 18 rozporządzenia o regulaminie sądów punktem 6, nakazującym adwokatom – zastępcom stron występowanie przed WSA w takim stroju urzędowym (todze), jak przed sądami powszechnymi⁸². MSW oczekiwało w tym przypadku inicjatywy raczej ze strony korporacji adwokackiej⁸³. Indagowany Minister Sprawiedliwości

⁷⁷ AAN, MSW, t. 701, k. 6. Domniemywać należy, że chodziło tu o koszty finansowe zakupu togi i biretów. W brudnopisie odpowiedzi znajdujemy informację, iż podobny wniosek złożył prezes WSA w Poznaniu.

⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 czerwca 1929 r. w sprawie wprowadzenia togi i biretu jako stroju urzędowego dla sędziów i prokuratorów przy rozprawach (Dz.U. R.P. Nr 47, poz. 394), zastąpione rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 15 listopada 1932 r. o identycznym tytule (Dz.U. R.P. Nr 104, poz. 872).

⁷⁹ AAN, MSW, t. 701, k. 7.

⁸⁰ Ibidem, k. 9.

⁸¹ Ibidem, k. 11-12. Mravincics podnosił także słusznie w tym piśmie, że WSA nie są odpowiednikami sądów okręgowych, a raczej apelacyjnych, jako że ich kompetencja terytorialna obejmuje całe województwa, a odwołanie od wyroków WSA wnosi się do najwyższej instancji.

⁸² Ibidem, k. 15, 18, 30.

⁸³ Ibidem, k. 31.

ści stwierdził, że zarządzeniem z 30 września 1929 r.⁸⁴, wydanym na wniosek Naczelnej Rady Adwokackiej, jedynie „zezwoił” adwokatom na używanie togi i biretu, ustalając ich wygląd. Uważał zatem, że brak podstaw prawnych do uzupełnienia regulaminu WSA przez MSW⁸⁵. Prezes WSA w Poznaniu walczył dalej chociaż o fakultatywny przepis, który wprowadziłby „jednostajność w postępowaniu adwokatów”. Podobnie występował o wprowadzenie do stroju sędziów WSA łańcucha z orłem państwowym, jaki stał się elementem stroju sędziów sądów powszechnych w 1932 r. Naczelnik Wydziału nakazał ostatecznie łańcuchy zakupić⁸⁶. W świetle tej korespondencji prezesa WSA jawią się jako urzędnicy państwowi, prawdziwie zaangażowani w działalność na rzecz podniesienia prestiżu nie tylko samego sądu, ale i sędziów WSA.

5. Konkluzje. Sam problem prawny uznała autorka za wart przypomnienia, zwłaszcza iż jest on pochodną niezwykle ciekawego zagadnienia transformacji prawnej w b. Dzielnicy Pruskiej w okresie międzywojennym. Stanowi także element odpowiedzi na pytanie, czy ustroj administracyjny ziem zachodnich był prostym przedłużeniem prawa obowiązującego w Prusach, a następnie Rzeszy niemieckiej, czy jednak przyjęto tu oryginalne polskie regulacje.

Zasadniczym źródłem formalnych wątpliwości co do niezależności sądów mógł być błąd popełniony przez twórców Konstytucji marcowej. Art. 73, zapowiadający utworzenie sądownictwa administracyjnego, został umieszczony w rozdziale III. Władza wykonawcza, a nie w części IV. Sądownictwo. Błąd ten wielokrotnie krytykowano w piśmiennictwie⁸⁷. Podnoszono także, że z gruntu błędne są tezy o nieprzyznaniu sędziom WSA niezawisłości i immunitetu określonych w art. 77–79 konstytucji, skoro akty prawne określające organizację sądów wyrażały intencję zapewnienia im samodzielności. Zarazem utrzymywały w mocy odpowiednie gwarancje pruskich ustaw.

Prawdopodobnie właśnie z powodu nieprawidłowego „zaszeregowania” sądownictwa administracyjnego w konstytucji, nie wspominały o sędziach WSA pragmatyki sędziowskie, do których odsyłał ustrojodawca w art. 80 ustawy zasadniczej. Konsekwencją tego było zaliczanie przez RM sędziów do urzędników podległych MSW w świetle ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy dyscyplinarnej dla urzędników z 1922 r. i odpowiednich przepisów wykonawczych (zwłaszcza rozporządzeń Rady Ministrów zawierających tabele stanowisk).

⁸⁴ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości, 1929, Nr 19.

⁸⁵ AAN, MSW, t. 701, k. 32-33.

⁸⁶ Ibidem, k. 35-37.

⁸⁷ Por. W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Prawa Państwa Polskiego, z. II A, Kraków 1921, s. 616-618; idem, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 236-257; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne 1922*, s. 392; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 192-200; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne 1922*, s. 391-396. Również na zjazdach prawników podkreślano ten problem. Por. Sprawozdanie z I Zjazdu Prawników Polskich w Wilnie, [w:] GAIPP 1924, Dodatek do Nr 25, s. II-III; Uchwała I Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych, [w:] GAIPP 1929, Nr 11, s. 516.

W ostatecznej konkluzji ujmijmy porównanie sytuacji prawnej pruskich wydziałów obwodowych jako sądów administracyjnych i ich członków z Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi i ich sędziami.

Za cechy charakterystyczne stanowiska członków wydziałów obwodowych, gwarantujące ich niezawisłość, należy wskazać dożywotnią nominację dwóch spośród nich, wprowadzenie zasady niepołączalności urzędów (z wyjątkiem funkcji honorowych) oraz instytucji wyłączenia sędziego. Poważne znaczenie miało podporządkowanie członków ustawom dyscyplinarnym dla sędziów. Te regulacje dowodzą, iż „intencją ustawodawstwa pruskiego było zapewnienie wydziałom obwodowym, jako sądom, przy wykonywaniu orzecznictwa atrybucji niezawisłości i samodzielności, zasady tej jednakże ustawodawstwo pruskie nie przeprowadziło konsekwentnie”⁸⁸. Gwarancje wobec zastępców członków i – w niektórych sytuacjach wobec samych członków – miały bowiem niepełny charakter. Jeszcze poważniejszym uchybieniem – w kontekście samodzielności sądów – było utrzymanie roli wydziału jako organu administracyjnego w postępowaniu uchwałowym. Wreszcie, prezes rejencji absolutnie dominował nad sądem przynajmniej w wymiarze organizacyjnym. Pamiętać przy tym należy o jego ogólnie silnej pozycji w administracji terenowej.

Jednym z elementów przeobrażania się pruskiej administracji w niepodległym państwie polskim było początkowo złączenie przewodnictwa w wydziale obwodowym i radzie wojewódzkiej w osobie wojewody. Miało to miejsce w okresie między 1 sierpnia 1919 a 21 lutego 1920 r., kiedy wojewoda występował jednocześnie jako organ właściwy w dwóch instancjach postępowania administracyjnego. Dla przeciwdziałania tej kolizji powołano do życia WSA z odrębnymi przewodniczącymi, które przejęły kompetencje wydziałów obwodowych. W skład WSA weszli sędziowie zawodowi – wszyscy mianowani przez głowę państwa, i pochodzący z wyboru sędziowie niezawodowi. W tym okresie wojewoda stracił uprawnienie do uchylania orzeczeń sądu, jakie przysługiwało mu poprzednio. „Zaczepiac” uchwały i wyroki WSA mógł odtąd tylko w interesie publicznym, takimi środkami, jakie przysługiwały stronie, chociaż zatrzymał inne prawa przysługujące według ustaw pruskich nadprezydentowi prowincji i prezesowi rejencji. To ostatnie postanowienie przesądziło o zaistnieniu konfliktu kompetencyjnego między WSA a wojewodami przez całe dwudziestolecie. Formalnie jednak wyłączono WSA od bezpośredniego wpływu wojewody i nadano im samodzielną pozycję. W ślad za tym nie poszły jednak stosowne zmiany w regulaminie WSA i w praktyce bywało różnie. W 1928 r. (na Śląsku w 1924 r.) usunięto spod kognicji WSA sprawy uchwałowe, co dało im pełną niezależność – nie mogły być odtąd traktowane jako element systemu administracji ogólnej.

⁸⁸ K. Dubiel, op. cit, s. 279.

Tym zasadom organizacyjnym przeczyły rozwiązania z zakresu zaszerogowania i uposażenia sędziów WSA. Zaliczenie ich do pracowników podległych MSW – przy pominięciu w pragmatykach sędziowskich – okazało się trwałe. Skutkiem tego był także spór o domniemane podporządkowanie sędziów WSA ustawom dyscyplinarnym dla urzędników państwowych, przeciwko czemu WSA stanowczo protestowały. Zdaniem prezesów WSA, w braku odmiennej regulacji, sędziowie nadal podlegali ustawom pruskim.

Ostatecznie trudno zatem o konstatację, czy model przyjęty w ustawodawstwie polskim stworzył lepsze gwarancje niezależności sądu i niezawisłości sędziów. W pewnej mierze tak – sądy zostały wyodrębnione z administracji wojewódzkiej już w 1920 r. i wówczas uzyskały dużą samodzielność; definitywnie proces ten zakończył się w 1928 r., gdy sądy przestały pełnić rolę instancji odwoławczej w sprawach uchwałowych. Niemniej debata wokół statusu prawnego samych sędziów, a w szczególności ich podległości dyscyplinarnej świadczy, iż była to reforma niedokończona. Nie budziła ona gorących emocji politycznych – dotyczyła głównie województw pomorskiego i poznańskiego i kilkunastu zaledwie sędziów, w tym kilku zawodowych. Na Śląsku, jak wspomniano powyżej, przyjęto iście salomonowe rozwiązanie o niestosowaniu do członków WSA przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonariuszy państwowych, a niedających się pogodzić z niezawisłością zagwarantowaną sędziom wymiaru sprawiedliwości.

SUR L'INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX ET DES MAGISTRATS
DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE VOÏVODIE EN POLOGNE
DE L'AN 1920 JUSQU'À L'AN 1939

R é s u m é

L'article concerne le sujet bien important de la transformation juridique dans la partie occidentale de la Pologne qui appartenait à la Prusse jusqu'à l'an 1919. L'auteur examine la question si l'administration polonaise de ce territoire était un héritage simple du droit prussien et du celui de la Reich, ou il basait sur régulations nouvelles qui entraient en vigueur après la restauration de l'Etat Polonais. Les auteurs de la Constitution de la République Polonaise de 1921 ont commis une erreur parceque ils ont placé la promesse de la création de la juridiction administrative dans le chapitre III concernant le pouvoir exécutif au lieu de la placer dans le chapitre IV qui traitait de l'administration de la justice. En résultat, les juges des Tribunaux Administratifs de Voïvodie (*Wojewódzki Sąd Administracyjny*) étaient considérés comme les fonctionnaires subordonnés au Ministre de l'Intérieur et soumis sous la loi de 1922 sur la discipline des fonctionnaires d'Etat. Dans la Pologne, l'élément premier de la transformation de l'administration prussienne était un renforcement de la position du voïvode-même lequel dans le département de la circonscription (*wydział obwodowy*) et dans le conseil de voïvodie (*rada wojewódzka*) jouait le rôle de l'organ d'Etat compétent pour les deux instances de la procédure administrative. Après cela, les cadres des Tribunaux Administratifs de Voïvodie étaient composés des juges professionnels nommés par le Président de la République et les juges non-professionnels recrutés par la voie d'élection. Formellement, les Tribunaux Administratifs de Voïvodie ont été libérés de l'influence directe du voïvode et ils ont reçu la position indépendante. Pourtant à l'époque de la réforme de l'administration publique en 1928, les Tribunaux Administratifs de Voïvodie ont été traités comme un élément du système de l'administration générale. Il est difficile de reconaitre clairement, si le modèle polonais garantissait mieux l'indépendance des tribunaux et celle des juges. C'était la cause des débats jusqu'à la fin de la II^{ème} République de Pologne.

