

jennych zainteresowań problematyką niemieckiej szkoły historycznej w nauce polskiej (K. Opalek, J. Wróblewski, K. Grzybowski, J. Bardach i in.), wiele jeszcze pozostaje do zrobienia, jeżeli chodzi o powiązania ówczesnej nauki niemieckiej i polskiej (Hube, Maciejewski, Helcel i inni). Zbiory w Marburgu, z których korzystał O. Motte, liczą ponad 4000 listów ze spuścizny po Savignym. Należałoby ustalić, czy znajdują się wśród nich i polonica dotąd nieznanie nauce.

STANISŁAW SALMONOWICZ (Toruń)

(Wojciech Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe Prace Wydziału Humanistycznego, Monografie t. XVI, PWN, Warszawa 1984, ss. 202.

Sądownictwo administracyjne, jako środek służący zabezpieczeniu praw obywateli wobec działań administracji, od dłuższego już czasu cieszy się sporym zainteresowaniem. Dyskusja poprzedzająca wprowadzenie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego sprzyjała sięganiu w przeszłość i poszukiwaniu tam wzorów dla nowej instytucji. Odwoływano się przy tym najczęściej do przykładu II Rzeczypospolitej i działającego w niej Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z rzadka sięgając głębiej wstecz. Także podręczniki akademickie z historii państwa i prawa Polski niewiele mówią o sądownictwie administracyjnym w XIX w. na terenach polskich, podobnie zresztą jak tomy III i IV syntezy *Historii państwa i prawa Polski*, której autorzy kwestie związane z sądownictwem administracyjnym włączyli do wykładu o administracji, nie uważając widać za celowe wyodrębnienie tej tematyki.

Z tym większym więc zadowoleniem należy powitać ukazanie się (po latach oczekiwania na druk) pracy W. Witkowskiego na temat sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. Cel, jaki postawił sobie autor, to przede wszystkim analiza praktyki sądownictwa administracyjnego Księstwa i Królestwa. Jak zauważył bowiem we wstępie, omówienie materiału normatywnego było już przedmiotem opracowań autorów dziewiętnastowiecznych (choćby A. Heylmana czy K. Hoffmana), natomiast „rzeczywistość sporu administracyjnego” umykała dotychczas uwagi badaczy. Ponadto prezentacja ograniczona do przepisów prawa nie daje pełnego obrazu instytucji.

Analizę swą przeprowadza W. Witkowski na podstawie szerokiej bazy źródłowej. W pracy wykorzystano liczne źródła archiwalne i materiały drukowane oraz bogatą literaturę. Można by się upomnieć o niektóre zespoły akt podworskich (np. Archiwum Gospodarze Wilanowskie, gdzie znajdują się różne akta procesowe), wśród źródeł drukowanych zaś wspomnieć, iż wyroki Rady Stanu w sporach kompetencyjnych były publikowane i za lata 1833-36, i potem od 1842 do 1866 r. (druki te znajdują się w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego), ale uwzględnienie i tych źródeł nie zmieniłoby zarysowanego umiejętnie obrazu całości.

Konstrukcja pracy oparta jest w zasadzie na kryterium rzeczowym. Autor omawia podstawy prawne i organizację sądownictwa administracyjnego w Księstwie i w Królestwie, następnie właściwości i następstwo działania sądów administracyjnych, dalej postępowanie przed sądami, wreszcie przedstawia prawo materialne, stosowane w sądach administracyjnych i kierunki rozwoju orzecznictwa w poszczególnych typach spraw. W. Witkowski podkreśla, że sądownictwo to obejmowało przede wszystkim spory majątkowe między stroną rządową a obywatelami (z wy-

jątkiem spraw o własność, w których właściwy był sąd cywilny) i że legalność decyzji administracyjnych nie stała się nigdy przedmiotem badania przez sąd administracyjny (inaczej niż we Francji, na której wzorze opierano się w Księstwie, gdzie tzw. *recours pour excès de pouvoir* dawały taką możliwość). Zwraca przy tym uwagę na swoistą autolimitację kompetencji, jaką narzuciły sobie sądy administracyjne w Królestwie, mimo istniejących szans na rozszerzenie swych uprawnień. Akcentuje następczy charakter sądownictwa administracyjnego, które wkroczało dopiero wtedy, gdy strony w drodze prosto-administracyjnej nie doszły do porozumienia (z wyjątkiem spraw o ulgi podatkowe, w których od razu orzekały sądy administracyjne). Zauważa wreszcie ścisłe związki organizacyjne i personalne łączące sądy administracyjne z administracją. Wszystkie te kwestie, zdaniem autora, składają się na odpowiedź na pytanie, czym było sądownictwo administracyjne w Księstwie i Królestwie.

[W. Witkowski świadomie ograniczył materię pracy, wyłączając z niej niektóre zagadnienia. Należą do nich kwestie, związane ze sporami toczonymi przez podmioty własności publicznej, które — choć określane niekiedy mianem sądownictwa administracyjnego — bliższe były jednak postępowaniu pojednawczemu czy arbitrażowemu. Warto jednak przypomnieć, że w latach czterdziestych XIX w. zastanawiano się nad przekazaniem tych spraw sądom administracyjnym¹. Dalej, poza obszarem zainteresowań autora znalazły się kwestie teoretyczne. W. Witkowski uzasadnia to tym, iż zagadnienia te mają swoją bogatą literaturę, jednak odczuwa się ten brak przede wszystkim w podsumowaniu, gdy przychodzi odpowiedzieć na pytanie, czym było omawiane przez niego sądownictwo. Wreszcie wyłączone zostały z pracy wątki porównawcze. Można tu zgodzić się z autorem, że uwzględnienie tych kwestii zmieniłoby koncepcję pracy, a także zwiększyło jej objętość. Brak ten jednak daje się nieraz odczuć.

Sądzę, że kilka wątków można przy okazji recenzji rozwinąć. Przede wszystkim chodzi o kwestię reaktywowania sądownictwa administracyjnego w początkach Królestwa Polskiego. Jak wynika z ustaleń autora istotne znaczenie dla dalszych losów sądownictwa administracyjnego miał art. 10 postanowienia królewskiego z 11 X 1816 r. o Prokuratorii Generalnej. Choć przepis ten bezpośrednio nie mówił o wprowadzeniu sądownictwa administracyjnego (a nawet mieszał drogę „prosto-administracyjną” z drogą „sądowo-administracyjną”) nakładał jednak na Prokuratorię obowiązek czuwania nad przestrzeganiem przez sądy cywilne ich właściwości i niedopuszczania, by sprawy należące do drogi administracyjnej (we wspomnianym wyżej podwójnym rozumieniu) trafiały przed sądy cywilne. W późniejszych dyskusjach, poprzedzających reaktywowanie sądownictwa administracyjnego, co ostatecznie nastąpiło w 1817 r., powoływano się na ów art. 10 postanowienia o Prokuratorii, i co więcej, w praktycznym działaniu niektóre sądy oraz Komisja Przychodów i Skarbu skłonne były w tym właśnie przepisie widzieć określenie kompetencji sądów administracyjnych. Tymczasem geneza art. 10 pozostaje niewyjaśniona. Nie próbuje jej rozjaśnić i W. Witkowski. Warto więc zauważyć, że w opracowanym w pierwszej połowie 1814 r. projekcie powołania Prokuratorii Generalnej Fiskalnej przewidywano dalsze funkcjonowanie rad prefekturalnych jako sądów administracyjnych i Rady Stanu jako sądu II instancji². Podobnie w projekcie, który wpłynął do Komitetu Cywilnego Reformy (autorstwa J. Wolickiego, sędziego apelacyjnego) w listopadzie 1814 r., dotyczącym urzędu, który

¹ Pismo sądu administracyjnego guberni mazowieckiej do naczelnego prokuratora przy Warszawskich Departamentach Rządzącego Senatu z 28 X 1844, AGAD, Kom. Rz. Spraw Wewn., 6871/43.

² Projekt do dekretu królewskiego ustanawiającego Prokuratorię Generalną Fiskalną (niedatowany), AGAD, Kom. Przych. i Skarbu 1568/1 - 8.

zajmowałby się obroną interesów Skarbu, była mowa o konieczności ustalenia, jakie przedmioty należeć mają do drogi sądowej, a jakie do drogi sądowo-administracyjnej³. W dyskusji jednak tego wątku nie rozwinięto, w wersji zaś projektu zamieszczonej w *Zasadach względem zmiany magistratur administracyjnych* z 24 I 1815 r. temat w ogóle nie został podjęty⁴. Być może stało się tak ze względu na znany autorom tego opracowania art. 19 *Zasad Konstytucji*, podpisanych przez Aleksandra co prawda dopiero w maju 1815 r., ale przygotowanych znacznie wcześniej, bo już we wrześniu 1814 r. Wśród opracowujących *Zasady Konstytucji* znaleźli się A. Linowski i S. Zamoyski — redaktorzy *Zasad względem zmiany magistratur*. Choć więc w pochodzącym z 1815 r. *Projekcie względem oszczędności z ogólnej reformy Rządu nastąpić mającej* proponowano oddanie, z pewnymi wyjątkami, sporów co do „własności skarbowych” i „publicznych” (rozróżnienie projektu) izbom administracyjnym i izbom skarbowym, tworzącym administrację województwa⁵, to jednak projekt postanowienia o utworzeniu Prokuratorii poddany pod dyskusję w Radzie Stanu w maju 1816 r. nie podnosił w ogóle kwestii drogi sądowo-administracyjnej. Treść art. 10 zaproponowała w całości deputacja powołana przez Radę Stanu dla przygotowania projektu postanowienia⁶. W składzie deputacji znaleźli się: sędzia J. Wolicki, autor projektu z 1814 r., L. Plater, autor projektu konstytucji z sierpnia 1815 r., w którym wprowadzał elementy sądownictwa administracyjnego⁷, J. Szaniawski, jak przyszłość pokazała zwolennik tego typu sądów, wreszcie S. Staszic, który wielokrotnie (jeszcze w Księstwie Warszawskim) opowiadał się za takim sądownictwem, S. Staszic pragnął zresztą wprowadzić swoiste kryterium podmiotowe i wszystkie spory tzw. własności publicznych poddać sądownictwu administracyjnemu⁸. Propozycję deputacji Rada Stanu przyjęła bez dyskusji. Być może na decyzję deputacji i Rady Stanu wpłynęło to, że Aleksander I — jak wynika z późniejszej korespondencji I. Sobolewskiego z K. Kosseckim — dał Radzie Stanu w tym zakresie wolną rękę⁹. W każdym razie skład deputacji, w której przeważali zwolennicy sądów administracyjnych, zdecydował o kształcie art. 10, a pośrednio i o przyszłości sądów administracyjnych w Królestwie.

Otwarty pozostaje też problem kluczowy: czy mianowicie opisane przez W. Witkowskiego postępowanie przed radami prefekturalnymi, komisjami wojewódzkimi i Radą Stanu można określać mianem sądownictwa administracyjnego w rozumieniu współczesnym. Autor podejmuje ten wątek w podsumowaniu, udzielając w zasadzie odpowiedzi negatywnej. Podaje też definicję opisanej przez siebie procedury: „Było to rozpoznawanie przez organy administracji, występujące w charakterze sądów, spraw między obywatelem a administracją (Skarbem) uznanych przez przepisy za sporne” (s. 182) i z definicją tą w świetle przedstawionego przez autora materiału trzeba się zgodzić. W. Witkowski prezentuje tu stanowisko bliskie pogładowi, sformułowanemu wcześniej przez H. Izdebskiego¹⁰. Zastrzega się jednak, iż odpowiedź negatywna jest konsekwencją przyjęcia pewnego modelu sądow-

³ Protokół posiedzenia Komitetu Cywilnego Reformy z 8 i 10 XI 1814, Biblioteka Czartoryskich (B. Czart.) 5233/247 - 253.

⁴ B. Czart. 5236/121 - 136.

⁵ B. Czart., Arch. Druckich-Lubeckich, 8.

⁶ AGAD, I Rada Stanu KP, 369/46 - 47.

⁷ B. Czart., 5261.

⁸ Wypowiedź S. Staszica na posiedzeniu Rady Stanu 23 II 1816, AGAD, I Rada Stanu KP, 414/153.

⁹ List z 16 IX 1818, AGAD, Sekr. Stanu KP, 11 (1816 - 1819), pl. 3, k. 35.

¹⁰ W artykule *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 r.*, CPH, 1974, z. 2, s. 146 - 148, jak też w podręczniku *Historia administracji*, Warszawa 1980, s. 40 - 42.

nictwa administracyjnego, obejmującego szeroki zakres kompetencji, sprawowanie go przez organy niezależne od administracji aktywnej i działanie we właściwych mu formach sądowych. Czy jednak oznacza to, że Królestwo Warszawskie i Królestwo Polskie nie znały sądownictwa administracyjnego? Właśnie w tym miejscu uwidacznia się w pracy W. Witkowskiego brak elementów teoretycznych i porównawczych, z których — jak wspomniano wyżej — świadomie zrezygnował. Myślę, że odpowiedź na postawione wyżej pytanie zależy od tego, czy sądownictwo administracyjne będziemy ujmować w sposób modelowy czy też dynamiczny, uwzględniając ewolucję, jakiej podlegało ono na przestrzeni dziesiątków lat. Wydaje się, że dla spojrzenia historycznoprawnego, ujęcie dynamiczne jest niezbędne. Każdą instytucję należy przecież widzieć i opisywać w procesie jej kształtowania się. Przy założeniu, że za sądownictwo administracyjne będziemy uważać to, co dzisiejsza teoria pod tym pojęciem rozumie, odpowiedź na owo zasadnicze pytanie będzie oczywiście negatywna. Jeżeli jednak spojrzymy na tę instytucję od strony jej genezy i rozwoju (a wtedy sięgać trzeba do instytucji francuskich intendentów królewskich, rad królewskich doby absolutyzmu i oczywiście reform napoleońskich), to stwierdzimy, że opisane przez W. Witkowskiego postępowanie było etapem wyodrębniania się sądowych form działania w ramach administracji, skrzyżowaniem nowych prądów, przynoszących jednostce szczególną pozycję i ochronę w państwie, z tradycją, w myśl której władza wykonawcza w pewnej mierze pełniła i funkcje sądowe. W drugiej połowie XIX w. ewolucja ta doprowadziła do wykształcenia się obowiązujących do dziś zasad sądownictwa administracyjnego¹¹. To, że sądownictwo to w Królestwie Polskim takiej ewolucji w zasadzie nie ulegało (choć pewne symptomy w okresie III Rady Stanu dają się zaobserwować, co W. Witkowski celnie podkreśla), uzależnione było od czynników politycznych i zewnętrznych.

Powyższe uwagi nawiązujące do podsumowania książki, zainspirowane zostały jej treścią i w niczym nie obniżają jej wartości. Otrzymaliśmy bowiem pracę, która pod wieloma względami uchodzić może za wzorową.

MAREK WĄSOWICZ (Warszawa)

¹¹ Byli i tacy, którzy w sądownictwie administracyjnym widzieli formę pośrednią i przejściową między administracją i sądami powszechnymi, por. A. Morgilnicki, *Sądy administracyjne*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, 1899, s. 244 - 245.

