

ARTUR KOROBYCZ — WOJCIECH WITKOWSKI (Lublin)

Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim

Artykuł nasz składa się z dwóch wyraźnych części. Wspólny mianownik stanowią organy administracji lokalnej, które pełniły w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim również różnorakie funkcje sądowe. W części pierwszej przedstawiono ich kompetencje w zakresie sądownictwa powszechnego, a więc rozstrzygania spraw cywilnych i karnych, w drugiej — uprawnienia określane jako sądowno-administracyjne, czyli wynikające z konfliktów obywatela z państwem, głównie natury skarbowej.

I

Na centralnych ziemiach polskich, wchodzących w XIX w. w skład Księstwa Warszawskiego, a następnie Królestwa Polskiego utrzymywała się przez prawie 70 lat jurysdykcja organów administracji lokalnej, początkowo w zakresie drobnych przestępstw karnych, a następnie również w sprawach cywilnych.

Jest charakterystyczne, że jurysdykcja ta została wprowadzona w Księstwie Warszawskim w momencie tworzenia sądownictwa powszechnego, wzorowanego na modelu francuskim i że przetrwała dotąd, dopóki sądownictwo zbudowane w Księstwie na wzorach francuskich utrzymało się w Królestwie. Ostateczne pozbawienie lokalnych organów administracji uprawnień sądowych nastąpiło w połowie lat siedemdziesiątych XIX w. wraz z reformą sądownictwa, generalnie rzecz biorąc — unifikującą organizację sądów Królestwa Polskiego i Cesarstwa rosyjskiego.

W Księstwie Warszawskim ostateczną organizację sądownictwa karnego zaprowadził dekret z 26 VII 1810 r.¹, przeznaczony dla czterech departamentów

¹ Dziennik Praw (DPKW), II, s. 291.

pogalicyjskich, którego postanowienia rozciągnięto na całe terytorium Księstwa w 1812 r.² Organizacja ta opierała się na podziale przestępstw ze względu na sankcję karną na wykroczenia policyjne, występki i zbrodnie i przewidywała właściwą dla każdej z tych kategorii jurysdykcję: policyjną, poprawczą i kryminalną.

Przewinienia policyjne (wykroczenia) sądziły sądy policji prostej, tzn. podsędek sądu pokoju lub w jego zastępstwie-pisarz. Sądy te były niczym innym jak wydziałem policyjnym sądu pokoju. Dekret z 1810 r. powierzał sądenie przewinien policyjnych w tych miejscowościach, gdzie nie było sądów pokoju miejscowym burmistrzom lub wójtom. Sądy policji prostej, burmistrzowie i wójtowie mogli orzekać kary do 5 dni aresztu lub pieniężne do 30 zł. Jurysdykcji burmistrzów i wójtów nie podlegały jednak wykroczenia popełnione na terenie gminy przez osoby nie mające w niej stałego miejsca zamieszkania oraz sprawy wymagające przesłuchania świadków, nie zamieszkałych na terenie gminy, chyba że sprawca został schwytany na gorącym uczynku. Wyłącznej jurysdykcji policyjnej podsędków sądów pokoju poddano też wykroczenia leśne, zapewne ze względu na to, iż wynikały one głównie na tle sporów między dworem a wsią.

Udział niższych organów administracji w sądownictwie karnym obejmował też wykonywanie przez burmistrzów i ich zastępców funkcji oskarżycielskich przed wydziałami policyjnymi sądów pokoju, przy których nie powołano prokuratorów. W postępowaniu zaś przed burmistrzem i wójtem obowiązki prokuratora spełniać mieli ich zastępcy lub oficjaliści skarbowi. W praktyce zdarzało się, o czym pisze A. Heylman, że przy wójtach obowiązki oskarżycielskie spełniali również sołtysi, często niepiśmienni³.

Odmienne zorganizowane było sądownictwo policyjne w Warszawie, którego prezydent nigdy nie wykonywał obowiązków sądowych. Już postanowieniem królewskim z 21 IX 1808 r.⁴ utworzono przy magistracie Warszawy specjalny wydział policyjno-sądowy, poddając jego jurysdykcji *sprawy drobne policyjne*. Wydział składał się z podsędką i 2 asesorów i pozostawał pod bezpośrednim nadzorem judykacyjnym sądu kryminalnego departamentów warszawskiego i łomżyńskiego. Nadzór administracyjny nad funkcjonowaniem wydziału sprawował minister policji, na którego wspomniane postanowienie nałożyło obowiązek przydzielenia wydziałowi siedziby i wyasygnowanie sum na jego utrzymanie i działalność. Wydział składał też ministrowi cotygodniowe sprawozdania o ilości odsądzonych spraw i powstałych zaległości, zaś orzekane przez niego kary pieniężne wpływały do kasy miejskiej. Dekretem z 22 V 1812 r.⁵ Wydział otrzymał takie same kompetencje sądowe, jakie od 1810 r. przysługiwały

² DPKW, IV, s. 235.

³ A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim — wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 64 (przypis).

⁴ Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości, t.X, cz. II, s. 123 i n.

⁵ DPKW, IV, s. 322.

burmistrzom i wójtom. Wydział policyjno-sądowy utrzymany został w Królestwie Polskim, początkowo przy urzędzie municypalnym Warszawy. W 1832 r. w Komisji Rządowej Sprawiedliwości zrodził się projekt połączenia dotychczasowych wydziałów policyjnych funkcjonujących w Warszawie czterech sądów pokoju i wydziału sądowo-policyjnego przy urzędzie municypalnym w jeden sąd policyi prostej, odpowiednio wzmocniony kadrowo i skupienia w nim całej jurysdykcji w sprawach o wykroczenia policyjne⁶. Projekt, rozpatrzony przez Radę Administracyjną i przedstawiony przez namiestnika do cesarskiego zatwierdzenia, skierowany został po opinii do Komitetu do spraw Królestwa Polskiego w Petersburgu. Rozpatrywany na dwóch posiedzeniach Komitetu, 28 czerwca i 25 lipca 1832 r. nie uzyskał jego aprobaty. Komitet wyraził obawę, czy jeden sąd dla całej Warszawy, nie podzielony na Wydziały podoła zadaniom⁷. Rzeczywista przyczyna negatywnego stanowiska Komitetu leżała zapewne w niechęci do wprowadzania drobnych, kosmetycznych zmian w strukturze organizacyjnej sądownictwa w Królestwie, sprzecznej przecież ze schematem organizacyjnym zawartym w konstytucji 1815 r. i powtórzonym w statucie organicznym z 1832 r. Było w połowie 1832 r. pewne, że rozpoczną się prace nad dogłębną reformą sądownictwa.

Od 1833 r., gdy utworzono urząd wiceprezydenta miasta stojącego na czele policyi — wydział policyjno-sądowy poddano jego bezpośredniemu nadzorowi. Po przemianowaniu w 1839 r. urzędu wiceprezydenta na oberpolicmajstra, wydział policyjno-sądowy przyłączono do urzędu oberpolicmajstra. W 1862 r. nastąpiły zmiany w wewnętrznej strukturze wydziału policyjno-sądowego przy urzędzie warszawskiego oberpolicmajstra. Dotychczasowy podsędek został przemianowany na naczelnika wydziału policyjno-sądowego, a na etatach wydziału znajdowali się asesor, sekretarz, pisarz i dziennikarz⁸. Zachowane zostały sądowe kompetencje wydziału i prawo zaskarżenia jego postanowień do sądu policyi poprawczej.

Powierzenie sądownictwa w sprawach o wykroczenia policyjne władzom administracji gminnej i zrównanie ich kompetencji karnej z sądami policyi prostej dawało gwarancje szybkiego i bliskiego wymiaru sprawiedliwości dla najliczniejszej kategorii przestępców. Najdrobniejsze sprawy karne w każdym mieście i gminie wiejskiej sędził bowiem jednoosobowo ich burmistrzowie i wójtowie. W praktyce oznaczało to nic innego jak nawrócenie do stosunków partymonialnych, bowiem w Księstwie Warszawskim stanowisko wójta z zasady powierzone było właścicielom ziemskim⁹. W Królestwie Polskim postanowienia namiestnika z 3 II 1816 oraz 30 V 1818 r. usankcjonowały praktykę z okresu Księstwa czyniąc dziedzica wsi wójtem z mocy samego prawa i pozwalając na utworzenie odrębnej gminy już z włości liczącej minimum 10 dymów.

⁶ Centralnyj Gosudarstwennyj Istoriceskij Archiw SSSR w Leningradzie (CGIAL), Fond 1170, op. T.XVI, nr 35, k. 18-19.

⁷ Ibidem, k. 41-50.

⁸ CGIAL, Fond 869, op. 1, nr 683, k. 12V — 13.

⁹ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 140 i 238.

Władze carskie utrzymując władzę sądową wójtów, starały się, jak to ocenia Władysław Sobociński, ograniczać ją, a nawet zlikwidować, ale postępowały w tym względzie niezdecydowanie¹⁰.

Poczynając od początku lat 30. XIX w., aż do końca funkcjonowania polskiego sądownictwa w Królestwie Polskim zagadnienie władzy sądowej organów administracji gminnej było ściśle związane z pracami kodyfikacyjnymi, mającymi na celu również głęboką reformę organizacji sądowej i uzewnętrzniało się w licznych koncepcjach sądów gminnych.

Pierwszy projekt reformy sądowej w Królestwie powstał w utworzonym w 1833 r. w Petersburgu Komitecie do rewizji i ułożenia praw dla Królestwa Polskiego i był autorstwa Romualda Hubego. Projekt po uzgodnieniach z członkami komitetu i hr. Sperańskim, był gotowy w jesieni 1834 r. i został przedstawiony przez Hubego władzom warszawskim¹¹. Generalnie rzecz biorąc, projekt¹² zmierzał w kierunku zrealizowania schematu organizacji sądowej nakreślonego w Statucie Organicznym, a w interesującej nas kwestii władzy sądowej niższych organów administracyjnych proponował zastąpienie jej przez sądy gminne i miejskie. W art. 23-55 przewidywał powołanie w każdej gminie sądu gminnego, złożonego z sędziów wybieranych przez Radę Wojewódzką spośród mieszkańców gminy, 1 sędziego mianowanego przez władze rządowe i pisarza. Sąd gminny orzekając w kompletach 3-osobowych miał sędzić przewinienia policyjne i sprawy cywilne, naturalnie o mniejszym walorze. W miastach miały być również kolegialnie działające sądy miejskie, złożone z mianowanego sędziego i 2 asesorów wybranych przez obywateli miasta. Miasta nie mogące samodzielnie utrzymać sądu mogły tworzyć 1 sąd wspólny lub podlegać sądowi gminnemu.

Koncepcja sądownictwa gminnego nie znalazła uznania w czasie konsultacji projektu przez R. Hubego w Warszawie z gen. Kosseckim i gen. Rautenstrauchem¹³. Sprzeciwiono się sądom gminnym, uznając iż *nie ma w dzisiejszych gminach ani elementów dostatecznego ukształcenia, ani elementów tak ważnej zamożności materialnej, aby można dla każdej gminy już teraz oddzielnie utworzyć sądownictwo*. Proponowano w to miejsce sądy powiatowe (czyli dotychczasowe sądy pokoju), wzmocnione etatowo o jednego sędziego objeżdżającego gminy i sądującego w stałych terminach sprawy z terenu danej gminy czy miasta. W konsekwencji, obok sądownictwa powiatowego miało pozostać sądownictwo sprawowane przez wójtów gmin i burmistrzów w zakresie dotychczasowym¹⁴.

Projekt R. Hubego z 1834 r. nie stał się przedmiotem dalszych prac ustawodawczych.

¹⁰ W. Sobociński, *Zapomniane prawo o organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim z 1856 r.*, CPH, XXII, z. 1, 1970, s. 119.

¹¹ Biblioteka Jagiellońska (BJ), rkps 5009, t. III, fasc. 3, k. 125 i nast.; W. Sobociński, *Zapomniane prawo*, s. 122.

¹² BJ, rkps 5009, t. III, fasc. 3, k. 1 i n.

¹³ BJ, rkps 6687 II (kopia pamiętnika R. Hubego), s. 136.

¹⁴ BJ, rkps 5009, t. III, fasc. 3, k. 125-126; W. Sobociński, *Zapomniane prawo...*, s. 122.

Władzę sądową wójtów i burmistrzów oraz Wydziału Sądowo-Policyjnego w Warszawie utrzymywały przepisy przechodnie do kodeksu kar głównych i poprawczych z 1847 r.¹⁵, ograniczając ją jednak w porównaniu do sądów policji prostej. Organa te mogły orzekać kary napomnienia, nagany wobec sądu, pieniężną do 10 rb, aresztu do 7 dni i chłosty do 20 razów. Spod ich jurysdykcji wyłączono duchownych wyznań chrześcijańskich, szlachtę dziedziczną i osobistą, żony i dzieci szlachty osobistej, sprawującej urzędy VII i VIII klasy, obywateli honorowych i odznaczonych orderami. Odwołania od wyroków wójtów, burmistrzów i Wydziału Sądowo-Policyjnego w Warszawie nadal rozpatrywały sądy policji poprawczej.

Po wprowadzeniu nowej kodyfikacji karnej wrócono w Komisji Kodyfikacyjnej w Petersburgu do zaniechanych w połowie lat 30. prac nad nową organizacją sądownictwa. Nowy projekt z 1850 r. pomijał milczeniem władzę sądową burmistrzów i wójtów. Stosunek do tej instytucji jako poszerzającej władzę wójtów - właścicieli dóbr był w Komisji negatywny¹⁶. Natomiast za utrzymaniem dotychczasowej jurysdykcji karnej najniższych organów administracyjnych, a nawet oddaniem im do sądzenia dodatkowo spraw cywilnych o niewielkiej wartości przedmiotu sporu (do 15 lub 30 rb.) opowiedział się Walerian Platonow. Propozycja Platonowa została przyjęta przez Paskiewicza, ale pod postacią sądów gminnych i uzasadniona względami finansowymi¹⁷. Projektowane bowiem jako najniższa instancja sądy powiatowe w ilości tylko 39 wymagały ustanowienia równocześnie w mniejszych miejscowościach kilkudziesięciu sędziów delegowanych, co znakomicie powiększyłoby wydatki etatowe na sądownictwo.

Przebieg prac legislacyjno-ustawodawczych nad reformą sądownictwa w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych i ucieranie się stanowisk w kwestii sądów gminnych zostały wyjaśnione przez Władysława Sobocińskiego¹⁸.

Istota problemu wykraczała poza samo zagadnienie sądownictwa gminnego i nie mogła być rozpatrywana bez uwzględnienia potrzeby zaprowadzenia nowego porządku prawnego na wsi. To zaś wiązało się z koniecznością uregulowania praw chłopskich do ziemi oraz rozstrzygnięciem kwestii ustroju gminy. Oba te warunki nie były spełnione w momencie, gdy Komisja Kodyfikacyjna opracowywała końcową redakcję projektu organizacji sądownictwa, zatwierdzoną przez cara w 1856 r. Prawo z 1856 r. uwzględniało — zgodnie ze stanowiskiem

¹⁵ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (DPKP), t. XL, s. 4 i nast. — art. art. 19-21, 23.

¹⁶ W. Sobociński, *Zapomniane prawo...*, s. 131.

¹⁷ Ibidem, s. 130. W stanowisku swoim namiestnik sięgnął też po argument stałej troski cara o biedniejsze warstwy społeczeństwa: *Soglasno s widami pastojannoj zabolliwosti JIW o biedniejszym klassie naroda, bylo by żelatielno, dannoje Burgomistram i Wojtam prawo razmotrenija maloważnych policejskich prostupkow predostawit' gorodskim i sielskim gminnym sudam* — Centralnyj Gosudarstwiennyj Archiw Oktiabrskoj Rewolucji w Moskwie (CGAOR), Fond 815, op. 1, nr 306, k. 111.

¹⁸ W. Sobociński, *Zapomniane prawo...*, passim. Dokładnie też przedstawiono te kwestie w obszernym memoriale zatytułowanym: *Chod rabot po sostawleniju projekta položenija o ustroistwie sudiebnych miest w Carstwie Polskom i gławnyje naczała projekta*, a dołączonym przez ministra sekretarza stanu Ignacego Turkuła do wnoszonego pod rozpatrzenie Rady Państwa projektu prawa z 1856 r. — CGAOR, Fond 815, op. 1, nr 306, k. 103v-117.

namiestnika — sądy gminne, traktując je jako rozwinięcie dotychczasowej jurysdykcji policyjno-karnej, przysługującej burmistrzom i wójtom i dodając do niej drobne sprawy cywilne. Sąd gminny miał funkcjonować w każdym mieście i gminie wiejskiej. Jego przewodnictwo pozostawało w rękach prezydentów, burmistrzów i wójtów, z tym, że mieli oni pochodzić z wyboru, podobnie jak pozostali członkowie sądu. Jego jurysdykcji nie podlegały te same kategorie osób, które przepisy przechodnie do kkg i p wyłączyły spod jurysdykcji burmistrzów i wójtów. Zachowano też określoną w tych przepisach dla burmistrzów i wójtów wysokość kar, poddając jednak dodatkowo jurysdykcji sądów gminnych szereg drobnych przestępstw (obelgi, drobne kradzieże, pobicia), zagrożonych w kkgip z 1847 r. niewspółmiernie surowymi karami. Sąd gminny orzekał tu w granicach swojej władzy karania. W sprawach cywilnych właściwość sądu gminnego obejmowała sprawy o ruchomości i roszczenia pieniężne, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekraczała w gminie wiejskiej 6 rb., a w mieście — 15 rb. Wyroki sądu gminnego w sprawach cywilnych były w zasadzie ostateczne.

Regulacja zagadnienia sądów gminnych w prawie z 1856 r. nosi wszystkie cechy prowizoryczności, co było następstwem uwzględnienia stanowiska namiestnika i przereklamowania projektu. W konsekwencji prawo z 1856 r. odsyła do odrębnych przepisów, które dopiero mają być wydane (dzisiaj powiedzielibyśmy, że zawiera delegacje ustawowe) w kwestii wyboru wójta, organizacji i instrukcji sądów gminnych, czy trybu odwoływania się od ich wyroków w sprawach karnych. Wszystkie te istotne zagadnienia miały być ustawowo uregulowane w toku realizacji prawa o organizacji sądownictwa z 1856 r., co jak wiadomo nigdy nie nastąpiło, wobec negatywnego nastawienia władz warszawskich do nowej organizacji sądowej.

Wstrzymując realizację prawa z 1856 r. operowano znów w Warszawie względami oszczędnościowymi i dążąc do zachowania dotychczasowych sądów skoncentrowano się na przygotowaniach do wprowadzenia jedynie sądów gminnych. Prace legislacyjne rozpoczęte początkowo nad *instrukcją dla sądów gminnych* poszły w kierunku skupienia w jednym akcie wszystkich norm dotyczących tych sądów i zakończone zostały podpisaniem przez cara 24 V 1860 r. (st.st.) nowej ustawy o sądach gminnych wiejskich w Królestwie Polskim¹⁹.

Podobnie jak prawo z 1856 r. ustawa ustanawiała sąd gminny w każdej gminie i jego przewodnictwo oddawała w ręce wójta. Jeśli jednak wówczas przewidywano wybór wójta, to obecnie zgodnie z ukazem z 1859 r. był to jak dotychczas dziedzic, tyle że dla utworzenia odrębnej gminy wymagano już nie 10 a 50 dymów. Ustawa dopuszczała możliwość rozdzielenia funkcji sędziego gminnego i wójta, jeśli właściciel dóbr chciał zachować dla siebie tylko stanowisko sędziego gminnego. Mógł on też wyznaczyć na sędziego swojego

¹⁹ DPKP, t. LVII, s. 8 i nast. Przebieg prac przygotowawczo-legislacyjnych nad ustawą z 1860 r. przedstawia szczegółowo W. Sobociński, *Zagadnienie reformy sądowej i sądów gminnych w Królestwie Polskim w latach 1856-1864*, CPH, XXII, z. 2, 1970, s. 115-119.

zastępcę, który otrzymywał wówczas nominację od władzy. Zasiadający w sądzie ławnicy byli wybierani przez posiadaczy nieruchomości, a więc zgodnie z ukazem z 1846 r. przez wszystkich chłopów. Jurysdykcji sądu gminnego mieli podlegać wszyscy mieszkańcy gminy, bez wyjątków przewidzianych w ustawie przechodniej z 1847 r. i w prawie z 1856 r.

W porównaniu do prawa z 1856 r. wyraźnie poszerzono kompetencje sądu gminnego. Orzekał on nadal w sprawach o wykroczenia, ale obok kar wymienionych w 1856 r. mógł wymierzać też karę oddania do domu przytułku i pracy. W sprawach cywilnych dodatkowo poddano jurysdykcji sądu gminnego sprawy posesoryjne, spory o alimenty do wysokości 30 rb. rocznie oraz postępowanie opiekuńcze i spadkowe.

Dodatkowym, równocześnie opublikowanym ukazem tej samej daty obowiązywanie ustawy o sądach gminnych rozciągnięto również na wszystkie miasta Królestwa. Oddzielono tu jednak urząd sędziego do władzy administracyjnej. W mniejszych miastach prywatnych sędzią gminnym był ich właściciel, a w rządowych — sędzia jednej z sąsiednich gmin wiejskich. W większych miastach rządowych przewidywano powoływanie na ten urząd osoby posiadającej kwalifikacje prawnicze. W Warszawie obok sądu gminnego miał nadal funkcjonować Wydział sądowo-policyjny²⁰.

Ustawa o sądach gminnych z 1860 r., podobnie jak prawo z 1856 r. nie została wprowadzona w życie. Jej publikacja nastąpiła w momencie, gdy Królestwo objęła już fala manifestacji patriotycznych, i jak pisze W. Sobociński, „przeszła prawie nie zauważona”²¹. Wobec szybko zmieniającej się sytuacji politycznej władze nie uczyniły nic, aby obowiązujące prawo wprowadzić w życie.

Instytucję sądów gminnych wprowadzono do Królestwa dopiero w 1864 r. wraz z reformą uwłaszczeniową i nowym ustrojem gminy wiejskiej²². Nadanie chłopom prawa własności uprawianej przez nich ziemi usunęło ostatnią przesłankę utrzymywania resztek patrymonialnej jurysdykcji dziedzica nad chłopem, przywiązanej dotychczas do urzędu wójta, a sprawowanego przez właściciela dóbr.

Sądownictwo gminne zostało ściśle powiązane z nowymi organami administracji gminnej i funkcjonowało niezależnie od ogólnego systemu sądów. Skład sądu gminnego stanowili wójt gminy i ławnicy a komplet orzekający liczył 3 osoby. Kompetencja karna sądów gminnych została ustalona zgodnie z ustawą z 1860 r., a w sprawach cywilnych o ruchomości, ze zobowiązań osobistych i o wynagrodzenie za poniesienie straty podwyższono ją do 30 rb. wartości przedmiotu sporu. Już w następnym roku wartość przedmiotu sporu w sprawach cywilnych podległych jurysdykcji sądów gminnych podniesiono do 100 rb. oraz poddano im sprawy spadkowe chłopskie bez względu na wartość spadku. W 1866 r. postanowieniem Komitetu Urządzącego spory o własność oraz naruszenie posiadania gruntów poukazowych poddano jurysdykcji komisji d.s.

²⁰ W. Sobociński, *Zagadnienie reformy sądowej*, s. 135.

²¹ Ibidem, s. 136.

²² Ukaz o urządzeniu gmin wiejskich z 2 III 1864 — DPKP, t. LXII, s. 37-93, art. 38-62.

włościańskich, a po ich zniesieniu - komisarzy d.s. włościańskich. Komisje do spraw włościańskich były też instancją kasacyjną od wyroków sądów gminnych²³.

Jurysdykcji sądów gminnych podlegały wszystkie osoby zamieszkałe na stałe lub czasowo na terenie gminy. Według ukazów z 1864 r. gmina wiejska obejmowała zarówno wsie zamieszkałe przez chłopów, jak i folwarki i dwory. Kompetencje wszystkich organów gminy rozciągały się nie tylko na ludność chłopską, ale także na wszystkich mieszkańców gminy. Nie były więc sądy gminne stanową instytucją chłopską. W praktyce były to jednak sądy głównie „chłopskie”, gdyż rozpatrywały sprawy wynikające z codziennego życia wsi.

Niewątpliwą wadą sądownictwa gminnego było powiązanie wymiaru sprawiedliwości z organami administracji gminnej. I chociaż teraz urząd gminy miał charakter samorządowy, a sąd gminny orzekał kolegialnie, to był on przecież niczym innym jak prostą kontynuacją sądowych uprawnień organów administracji lokalnej. Poprzez istotne poszerzenie kompetencji sądów gminnych doprowadzono do pomniejszenia zakresu działania dotychczasowego sądownictwa powszechnego. Spod jego bowiem jurysdykcji tak cywilnej, jak i krnej wyjęto najbardziej powszechne sprawy licznej rzeszy mieszkańców wsi. Niestety, przeważnie niskie kwalifikacje osób sprawujących sądownictwo gminne nie pozwoliły na wytworzenie autorytetu tej instytucji.

U podstaw powołania sądownictwa gminnego, jak i samorządowego ustroju gminy wiejskiej legły przede wszystkim motywy natury politycznej. Powstanie styczniove przesądziło ostatecznie o klęsce koncepcji oparcia rosyjskiego panowania w Królestwie na klasach posiadających, głównie ziemiaństwie. Reforma uwłaszczeniowa i związana z nią reforma ustroju gminy, w tym sądownictwo gminne, traktowane były jako czynnik prowadzący do uczynienia z chłopstwa „konserwatywnej podstawy panowania carskiego”²⁴.

Praktycznie równocześnie z utworzeniem sądów gminnych, bo również w 1864 r., podjęto w Królestwie Polskim prace nad całościową reformą sądową, która w carskich planach ostatecznej likwidacji ustrojowo-politycznych i prawnych odrębności Królestwa od Rosji, zajmowała naczelne miejsce²⁵.

Zagadnienie sądów gminnych stanowiło jeden z trudniejszych problemów w trakcie prac przygotowawczo-legislacyjnych i bez wątpienia wpłynęło w istotnym stopniu na ich długotrwałość. Przygotowująca reformę sądową Komisja Prawnicza działająca przy Komitecie Urządzącym musiała uwzględnić istnienie w Królestwie sądów gminnych, które wprowadzone wraz z reformą włościańską, nie tylko nie mogły ze względów politycznych ulec likwidacji, ale przeciwnie — wymagały wzmocnienia. Ich likwidacja mogłaby zachwiać wiarę w trwałość przeprowadzanych w Królestwie reform i ukazać zmienność i chwiejność głoszonych przez carat zasad²⁶. Kwestia więc utrzymania sądownictwa gminnego była bezdyskusyjna.

²³ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 217.

²⁴ W. Sobociński, *Zagadnienia reformy sądowej*, s. 151.

²⁵ A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976, *passim*.

Uzewewnętrzniły się natomiast zasadnicze różnice stanowisk odnośnie do modelu sądów gminnych i ich umiejscowienia w całości organizacji sądowej. Generalnie rzecz biorąc, wstępne projekty Komisji Prawniczej przygotowane już jesienią 1866 r. szły w kierunku poszerzonego modelu sądownictwa gminnego, odpowiadającego sądom pokoju w Cesarstwie, tyle że ograniczonego do mieszkańców gmin wiejskich. Naturalnie nie miały to być sądy „stanowe”, tylko dla chłopów, ale sądy powszechne, obejmując swoją jurysdykcją w drobniejszych sprawach karnych i cywilnych, wszystkich mieszkańców gmin wiejskich. Projekt przewidywał wyraźnie poszerzenie kompetencji cywilnej sądu gminnego i jednocześnie zezwalał na orzekanie w sprawach cywilnych w oparciu o miejscowe zwyczaje. Przewodnictwo w sądzie odrywał od funkcji wójta i oddawał je pochodzącemu, podobnie jak ławnicy z wyboru, sędziemu gminnemu²⁷. Taki model sądownictwa gminnego był logiczną konsekwencją koncepcji oparcia się w przeprowadzanych w Królestwie reformach na chłopach. Koncepcji tej patronował Mikołaj Milutin. Nie była ona jednak jednomyślnie akceptowana w kręgach wysokiej biurokracji rosyjskiej, zarówno w Warszawie, jak i w Petersburgu.

Przeciwko uczynieniu z sądów gminnych podstawowego ogniwa wymiaru sprawiedliwości, a za utrzymaniem ich charakteru i kompetencji zgodnie z ukazem z 1864 r. wypowiedzieli się dwaj prawnicy polscy, senatorowie Jan Karnicki i Romuald Hube, z którymi namiestnik Berg projekt konsultował²⁸. Również w Komitecie Urządzącym, który pod przewodnictwem Berga rozpatrywał projekty reformy sądowej na 9 posiedzeniach od 2 kwietnia do 11 maja 1867 r., zdecydowanie przeważały poglądy przeciwne poszerzonemu modelowi sądownictwa gminnego²⁹. Dyskusja w Komitecie Urządzącym wyraźnie uzewnętrzniła stanowisko Berga, który przeciwny był wszystkim projektowanym zmianom, prowadzącym do podniesienia znaczenia sądu gminnego i uczynienia z niego rzeczywistego ogniwa wymiaru sprawiedliwości. Stanowisko takie wypływało z przekonania Berga, iż w procesie reorganizacji Królestwa rząd carski winien szukać sojusznika nie w chłopstwie, a w klasach posiadających.

²⁶ Szczegółowo o kształtowaniu się koncepcji sądów gminnych i stanowisku w tej kwestii licznych uczestników procesu przygotowawczo-legislacyjnego. Por. A. K o r o b o w i c z, *Sądy gminne w Królestwie Polskim w świetle reformy po powstaniu styczniowym*, w: *Gmina wiejska i jej samorząd*, praca zbiorowa pod red. H. B r o d o w s k i e j, Warszawa LSW, 1989, s. 243-264.

²⁷ AGAD, Komisja Prawnicza nr 393 (*Pierwonaczalnyje projekty priobrazowanija sudiebnoj czasti w Carstwie Polskom, osnovnyje položenija sudoustrojstwa*) oraz nr 394 (*Objasnitielnyje zapiski k pierwonaczalnym projektam priobrazowanija sudiebnoj czasti w Carstwie Polskom*). To samo w CGIAL, Fond 869, op. 1, nr 605, k. 1-20, 21 i nast.

²⁸ AGAD, Komisja Prawnicza, nr 380 — *Zamieczanija Senatora Karnickogo* — nie datowany (początek 1867 r.) czysty rękopis w jęz. rosyjskim, bez paginacji; Obszerne uwagi R. Hubego o projekcie *Ustrojstwa sudiebnych miest w Carstwie* (BJ, rkps 5011, t. III, fasc. 23). Tekst w jęz. rosyjskim z licznymi poprawkami.

²⁹ Patrz szczegółowy protokół posiedzeń Komitetu Urządzącego — *Postanowlenija Uczreditelnago Komitieta w Carstwie Polskom*, t. IX, Warszawa 1867, s. 611-692.

Jeszcze dalej poszedł specjalny komitet doradczy w Petersburgu pod przewodnictwem senatora M. Luboszczyńskiego, gdzie skierowano projekty po dyskusji w Komitecie Urządzającym³⁰. Zdecydowana większość jego członków stanęła na pozycji ograniczenia jurysdykcji sądów gminnych wyłącznie do osób objętych działaniem ukazów z 1864 r., co sprowadziłoby sąd gminny do roli stanowego sądu chłopskiego na podobieństwo sądów *wołostnych* Rosji i sytuowało go na zewnątrz ogólnego systemu sądów. Identyczne stanowisko zajęli hr. Palen - minister sprawiedliwości i ks. Urusow - zarządzający II oddziałem własnej kancelarii cesarskiej, zarówno w obszernych opiniach pisemnych³¹, jak i późniejszej dyskusji w Komitecie do spraw Królestwa Polskiego i w Radzie Państwa.

Wszystkie te próby obrony przegranej politycznej koncepcji skazane były na niepowodzenie. Ostateczna wersja projektów postanowień o reformie sądowej w Królestwie przygotowana została przez D. Nabokowa, który przejął po N. Milutynie kierownictwo Własnej Kancelarii Cesarskiej do spraw Królestwa Polskiego i realizował jego koncepcję polityczną³². Projektował on sąd gminny jako odpowiednik sądu pokoju, obejmujący swoją jurysdykcją ludność wiejską (bez względu na stan), zamieszkałą w okręgu obejmującym kilka gmin administracyjnych. Sąd gminny miał być jedynym ogniwem organizacji sądowej, którego skład wybierałaby ludność. Mianowanie sędziego gminnego spośród wybranych kandydatów należeć miało do władz rządowych, przy czym Minister Sprawiedliwości mógł mianować sędziego także spoza tego grona osób. Instancja odwoławcza była wspólna dla sądów gminnych i sądów pokoju - zjazd sędziów pokoju i sędziów gminnych. Rada Państwa w połączonym składzie departamentów opowiedziała się w maju 1874 r. za projektem D. Nabokowa³³. Ostatecznie więc przyjęty został rozszerzony model sądownictwa gminnego, chociaż wprowadzone w toku prac przygotowawczo-legislacyjnych modyfikacje stępiły poważnie, zaprojektowane wcześniej przez N. Milutina jego antyziemiańskie ostrze. Powiększenie w stosunku do sądownictwa gminnego z 1864 r. okręgów sądów gminnych, oddzielenie urzędu sędziego gminnego od stanowiska wójta, podwyższenie cenzusu wykształcenia wymaganego od sędziego gminnego,

³⁰ AGAD, Komisja Prawnicza, nr 381 — *Журнал Высочайше утвержденных Соевещательного Комитета для разсмотрения проектов преобразования судиебной части в губерниях Царства Польского* (druk w j. ros., zbroszurowany, paginowany).

³¹ Opinia Ursowa z 11 stycznia 1869 r. — AGAD, Komisja Prawnicza nr 386; Opinia Palena z 7 września 1870 r. — AGAD, Komisja Prawnicza, nr 387. Obie opinie drukowane w j. rosyjskim, zbroszurowane, paginowane.

³² *Projekt zakonopoloženij o primienienii k Warszawskomu Sudiebnomu Okrugu sudiebnych ustawow 20 nojabria 1864 g. i dopolnitelnych k nim uzakonienij* (AGAD, Komisja Prawnicza, w teczce *Matieriały raznych uczeżdzenij*, bez sygn). Treść tego projektu jest praktycznie zbieżna z projektem Komisji Prawniczej, przygotowanym przez nią w 1868 r., już po dyskusji w Komitecie Urządzającym i w Komitecie Luboszczyńskiego.

³³ Zebranie Ogólne Rady Państwa przyjęło projekt Nabokowa 13 maja 1874 r., a cesarz zatwierdził 8 czerwca. Patrz: *Dniownik P.A. W a ł u j e w a ministra wnutriennych diel*, t. II: 1865-1876, Moskwa 1961, s. 306-307 i przypis 392 na s. 512.

a wreszcie możliwość mianowania sędziów gminnych spoza grona wybranych kandydatów - wszystko to miało ułatwić przenikanie do sądów gminnych przedstawicieli ziemiaństwa i inteligencji, głównie „spadających z etatu” urzędników dotychczasowych sądów Królestwa.

Realizacja reformy sądowej w lecie 1876 r. zamknęła prawie siedemdziesięcioletni okres wykonywania na ziemiach Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego funkcji sądowych przez lokalne organy administracji.

II

Spośród napoleońskich rozwiązań przyjętych w Księstwie Warszawskim na jedno z czołowych miejsc wysuwa się wprowadzenie sądownictwa administracyjnego czyli jak wówczas oficjalnie określano „sądownictwa sporu administracyjnego”. Nie miejsce tu na zajmowanie się obszerną problematyką XIX-wiecznych sądów administracyjnych - uczyniono to w odniesieniu do interesującego nas obszaru już gdzie indziej³⁴. Niemniej należy podnieść, iż zaprowadzony konstytucją z 1807 r. model sądów administracyjnych Księstwa wynikał wprost z monteskiuszowskiej koncepcji podziału władzy, jak też z przyjętego rozdziału administracji na aktywną (*active*), czyli realizującą bezpośrednio swoje zadania i sporną (*contentieuse*), polegającą na sądzeniu skarg. Były to na gruncie polskim istotne nowości, ale - tak jak i w ówczesnej Francji - zostały one odebrane jako wyraz uprzywilejowania administracji mogącej odtąd samodzielnie rozstrzygać spory między nią a obywatelami. Z drugiej strony, ówczesna doktryna podnosiła konieczność swobody dla działań administracji a nie ograniczania jej wyłącznie do zwykłego wykonywania ustaw; swobody, łączącej się z zapewnieniem skuteczności poczynań w sferze ogólnospołecznej i z rysującymi się dopiero gwarancjami praw i wolności jednostki³⁵.

Nie było sądownictwo administracyjne w Księstwie i Królestwie tym, za co się je uważa dzisiaj - a więc kontrolą legalności decyzji administracyjnych sprawowaną przez niezależny sąd i według swoistych form proceduralnych. Było natomiast rozpoznawaniem przez organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw między obywatelami a administracją, uznanych przez przepisy za sporne. Wszystkie sprawy były natury skarbowej a w większości przypadków pochodziły z kontraktów administracyjnych zawieranych w interesie

³⁴ Por. H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 r.*, CPH, t. XXVI/2, 1974, s. 119-150; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984; tenże, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810-1867)*, Annales UMCS, sec. G, vol. XXVI/1979, s. 255-286; tenże, *Komisja Wojewódzka Lubelska i Rząd Gubernialny Lubelski jako sądy administracyjne I instancji w Królestwie Polskim (1815-1867)*, Rocznik Lubelski, t. XXII/1980, s. 89-118.

³⁵ Por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 91-95.

publicznym³⁶. Przekazanie ich sądom administracyjnym dodatkowo uzasadniano koniecznością szybkości i fachowości postępowania - czego nie mogły zapewnić sądy zwyczajne. Należy zaznaczyć, w ślad za H. Izdebskim, iż „cała teoria I połowy XIX stulecia pozostawała pod wrażeniem francuskiej koncepcji *contentieux administratif*” — ale o ile we Francji i innych krajach mógł następować dalszy „naturalny” rozwój tej instytucji, to na ówczesnych centralnych ziemiach polskich, głównie z powodów politycznych, nie stało się to możliwe³⁷. Szkoda, bo pewne załączki nowoczesności widoczne były w działaniach polskich sądów administracyjnych. Już od progu przyjęto założenie funkcjonowania ich *a posteriori*, tj. wówczas gdy strony nie doszły do porozumienia w zwykłej drodze administracyjnej. Pojawiały się i inne pierwiastki przekształceń: zniesienie, już w początkach Królestwa, wymogu zatwierdzania przez monarchę wyroków II instancji, usamodzielnienie się Składu Sądzącego Rady Stanu w latach 1861-67, wykształcania się własnej procedury. Były to dość istotne elementy dla kształtowania się funkcji kontrolnych sądów wobec administracji aktywnej. Niemniej naszemu sądownictwu administracyjnemu zabrakło dwóch cech zasadniczych: rozszerzenia kompetencji i oderwania się organizacyjnego i personalnego od administracji aktywnej³⁸. Zresztą powyższe możliwości przemian istniały, i to ograniczane, tylko do czasów powstania styczniowego; po jego upadku sądownictwo to „wtłoczono” w struktury administracji rosyjskiej.

Powyższe uwagi odnoszą się głównie do tej, recypowanej z Francji instytucji, którą w literaturze polskiej zaczęto określać jako cywilne sądownictwo administracyjne — co wynikało z prywatno-prawnego charakteru spraw jemu oddanych. Obok tego zaczęto wyróżniać administracyjne sądownictwo karne będące orzekaniem w sprawach karno-skarbowych, tj. w przestępstwach celnych, z nielegalnego handlu czy przemytu bądź skierowanym przeciwko monopolom państwowym. Niestety, traktowano je łącznie jako dwie kategorie sądownictwa administracyjnego - taką systematykę przyjmował A. Heylman³⁹. Terminologia ta funkcjonowała też w pismach i projektach rządowych i pojawiała się w praktyce sądowej. Podkreślić należy, iż na takie ujęcie wpłynął głośny art. 10 postanowienia królewskiego z 11 X 1816 r. o Prokuraturii Generalnej⁴⁰.

³⁶ Wyliczenia kompetencji głównie dokonano w dekreтах z 7 II 1809, 9 XI 1811 i post. NK z 20 II 1816. Były to spory o ulgi podatkowe, z kontraktów dzierżaw dóbr narodowych, entrepryzy i liwerunku, wywłaszczeń na cele publiczne, dotyczące publicznych dróg, kanałów i mostów. DPKW, I, s. 165-186 i III, s. 463-464; DPKP, I, s. 185-209. Szczegółowo o ustalaniu się właściwości sądownictwa administracyjnego por. W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne Księstwa*, s. 54 i n.

³⁷ Ibidem, s. 148.

³⁸ Podkreślał to już w 1864 r. w swym ciekawym memoriale R. Hube. AGAD, III Rada Stanu Królestwa Polskiego (RSKP), syg. 15 „d”, s. 46-48.

³⁹ Por. jego: *O sądownictwie*, s. 42-60 i *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1861, s. 51-59.

⁴⁰ DPKP, II, s. 116-139. Por. prace M. Wąsowicza, *Początki Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH, t. XXIX/2, 1977, s. 143-164; *Prokuratura Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816-1866/67*, tamże, t. XXXI/2, 1979, s. 109-147.

Wyliczał on przedmioty właściwe rozstrzygnięciu administracyjnemu tak w zakresie spraw „cywilnych”, jak i „karnych” z zakazem wprowadzania ich do sądów zwyczajnych. To łączne ich potraktowanie, aczkolwiek bez wskazania drogi (prosto- czy sędow- administracyjnej) przyniosło szereg wątpliwości interpretacyjnych, ale w konsekwencji umocniło pozycję sądów administracyjnych.

Co wprost łączyło obydwie pionierstwa administracyjnego — to fakt, że sprawowane ono było przez organy administracji lokalnej szczebla departamentowego a następnie wojewódzkiego i gubernialnego.

Tylko w Księstwie nie były to wprost organy zarządu lokalnego ale i tak pozostawały w ścisłych związkach z administracją ogólną. Mianowicie konstytucja a w ślad za nią dekret z 7 II 1809 r. oddawały sądownictwo administracyjne radom prefekturalnym, które miały orzekać ostatecznie w sporach gdzie wartość przedmiotu nie przekraczała 1000 zł. W pozostałych były sądami I instancji. Konstytucja ustalała skład rady na trzy do pięciu osób, a radców powoływał monarcha. Decydowanie należało do kompletu trzyosobowego pod przewodnictwem prefekta. Orzeczenia zapadały większością głosów a ewentualną równość zdań rozstrzygał „prezujący” - co dawało mu przewagę. Był to zresztą, w odróżnieniu od sądownictwa, charakterystyczny sposób postępowania dla organów administracyjnych. W świetle przepisów z 7 II 1809 r. i innych szczegółowych (zwłaszcza instrukcji ministra spraw wewnętrznych z 2 VIII 1809 r.) rada pozostawała częścią prefektury i funkcjonowała w podwójnym charakterze: jako sąd administracyjny i jako organ administracji pomocniczy dla prefekta i władz samorządowych. Ta dwoistość dobitnie rzutowała na status i pozycję sądów i sędziów administracyjnych: prefekt przewodniczył sądowi a uprzednio mógł sam wydawać decyzję będącą przedmiotem sporu, radcy byli sędziami i jednocześnie działali w administracji aktywnej. Sędziom administracyjnym brakowało gwarancji niepodległości i nieusuwalności z urzędu. Rady więc, zgodnie z ówczesnymi zapatrywaniami, iż „zawiaduje jeden a sędzi kilku” były kolegiальnymi organami administracyjno-sądowymi zależnymi od prefekta.

W Królestwie rozpoznawanie sporów oddano wprost organom administracji ogólnej, tj. komisjom wojewódzkim, decydującym ostatecznie w sporach, których wartość nie przekraczała 50 zł⁴¹. Ich właściwość miejscowa wynikała z siedziby urzędowania władz administracyjnych, pod których zarządem pozostawał przedmiot sporu. W sprawach wynikłych z kontraktów zawieranych w *przedmiotach ogólnych potrzeb krajowych* (np. dostawa soli do Królestwa) forum właściwym był sąd warszawski. Komisje miały orzekać w składach złożonych z trzech członków, powoływanych spośród prezesa i komisarzy zasiadających (tj. kierujących wydziałami) z zastrzeżeniem, iż *członek zawiadujący wydziałem, którego spór dotyczy się, nie może wchodzić do kompletu*. Ta, iluzoryczna gwarancja bezstronności sądu, nie zawsze przestrzegana, nie mogła przysłonić podstawowego faktu, iż tacy sędziowie administracyjni bywali *iudices in causa sua*. Komisje wojewódzkie będąc władzami administracyjnymi miały istotny

⁴¹ Tak stanowiły przepisy z 11 IV 1817, DPKP, III, s. 177-181.

wpływ na treści zawieranych kontraktów, a zdarzało się, iż bywały wprost stroną w sporze administracyjnym. Choć zdawano sobie sprawę z wadliwości takiego rozwiązania - odejście od jedności strukturalnej i personalnej sądu i urzędu nie było możliwe, głównie ze względów politycznych. Z drugiej strony jedność ta była koronnym argumentem przeciwników sądów administracyjnych. W komisjach wojewódzkich, a od 1837 r. w rządach gubernialnych, występowały też tendencje do rozszerzenia kategorii urzędników zajmujących się sądzeniem o np. adiunktów komisji czy naczelników sekcji. Kolejne instancje wyższe sądów administracyjnych starały się usilnie praktyce tej zapobiegać, uchylając wyroki zapadłe w niewłaściwym komplecie: po pierwsze, zapadały one w sprzeczności z prawem a po drugie wzbudzały dodatkową niechęć wśród społeczeństwa⁴². Ukaz o zarządzie gubernialnym i powiatowym z 1866 r., wprowadzając nowy skład rządu gubernialnego postanawiał, iż spory administracyjne będą rozstrzygane na posiedzeniach kolegialnych pod przewodnictwem gubernatora, z udziałem wicegubernatora i radców wydziałów: administracyjnego, wojskowo-policyjnego, skarbowego i prawnego⁴³. Utrzymano wyłączenie członka sądu, którego wydziału dotyczyła sprawa, lecz jedynie w formie *odebrania głosu stanowczego*, zachowując mu możliwość uczestniczenia w posiedzeniu. Rozprawy przygotowywał wydział prawny.

Ten stan rzeczy utrzymał się do wejścia w życie ukazu z 19 II 1875 r., który wprowadzając przepisy rosyjskie siłą rzeczy zniósł pozostałości sądownictwa administracyjnego⁴⁴. Spory administracyjne traktowane odtąd jako *sprawy władz rządowych* (art. 1300 ust. post. sąd. cyw.) miały być rozpoznawane w zwykłej drodze administracyjnej lub wnoszone do sądów zwyczajnych - z tym, że podjęcie jednej drogi wykluczało drugą.

W latach 1815-1875 odrębność funkcji sądów administracyjnych zaznaczała się w oddzielności posiedzeń organu, tytułaturze, korespondencji urzędowej i prywatnej (sąd administracyjny województwa gubernii⁴⁵).

Sądy administracyjne I instancji nie posiadały żadnych przepisów, które regulowałyby tok postępowania. Procedura kształtowała się więc całkowicie w oparciu o praktykę i orzecznictwo II instancji. Od początku wykorzystywano odpowiednie instytucje francuskiego kpc z 1806 r., dostosowując je do wymogów administracji. Ostatecznie, w ciągu kilkudziesięcioletniego funkcjonowania

⁴² Sesjom sądowym w Lublinie prawie zawsze przewodniczył prezes komisji (później gubernator cywilny), ale składy orzekające były niestabilne. Por. W. Witkowski, *Komisja Wojewódzka Lubelska*, s. 101 i n.

⁴³ DPKP, LXVII, s. 119-193. Już w marcu 1867 r. zniesiono wyższą instancję sądo-wo-administracyjną, tj. Radę Stanu a odwołania należało składać do I Departamentu Senatu w Petersburgu, DPKP, LXVII, s. 35.

⁴⁴ Ustawy sądowe obowiązujące w guberniach Królestwa Polskiego, t. III, Petersburg 1877, s. 273-279. Rozpoznawanie allewacji podatkowych już w 1869 r. formalnie przekazano nowopowołanym w guberniach izbom skarbowym. DPKP, LXIX, s. 197 i n.

⁴⁵ Por. AGAD, I RSKP, sygn. 43, s. 149; Rząd Gubernialny Warszawski (RGW), 1845, nlb; Archiwum Państwowe w Lublinie; Komisja Wojewódzka Lubelska, 10, passim; Rząd Gubernialny Lubelski, og. 32 passim.

wykrystalizowała się swoista procedura sądowo-administracyjna⁴⁶. Jej zasady to pisemność i tajność rozprawy, połączone z wymogiem oficjalności i kierownictwem sędziowskim. Przy braku kontradyktoryjności uprawnienia stron, a szczególnie prywatnej, były niewielkie. Jawna rozprawa pojawiła się od 1844 r. tylko w sądzie mazowieckim - zresztą na mocy własnego zarządzenia⁴⁷. Inne sądy, niestety nie skorzystały z tego precedensu. Sądy więc same prowadziły czynności śledcze (wydziały prawne), choć z ramienia administracji występował obrońca Prokuratury a strony prywatne powszechnie korzystały z obrońców. Po wymianie pism procesowych i skompletowaniu materiałów sporządzano tzw. referat, który był podstawą orzeczenia. Decyzje sądowe nosiły nazwę wyroków i były opatrywane klauzulami egzekucyjnymi.

Ani w Księstwie ani w Królestwie nie wydano żadnych zasadniczych przepisów, które normowałyby treść rozstrzygania sporów administracyjnych. Dla większości kategorii spraw podstawę stanowił kontrakt sporządzony w oparciu o przepisy cywilne i administracyjne, dla niektórych były to bezpośrednio postanowienia Kodeksu Napoleona (zwłaszcza gdy chodziło o ustalenie stosunku prawnego między stronami), dla innych tylko przepisy administracyjne. Duża ilość porozrzucanych unormowań wywoływała liczne protesty ludności i przyczyniała się do niepopularności sądów administracyjnych.

Geneza uprawnień karno-skarbowych organów administracji lokalnej była inna. Wychodziła z pruskiego modelu postępowania a korzenie kompetencji tkwiły w XVII-wiecznym pojęciu policji. Mimo wyraźnego, u schyłku XVIII stulecia rozdzielania wymiaru sprawiedliwości od spraw zarządu uważano, iż sprawy te winny pozostawać w gestii administracji. Najogólniej mówiąc, w Prusach wykroczenia przeciwko interesom skarbowym państwa (czyli głównie tzw. defraudacje celne, kontrabandy i kontrawencje) rozpoznawane były przez organy administracyjne z możliwością odwołania się od decyzji urzędu do sądu. Traktowano je, jako sprawy karno-administracyjne, choć rysowały się coraz wyraźniejsze tendencje do wyodrębniania ich w oddzielny dział karno-skarbowy⁴⁸.

W Księstwie Warszawskim, w oparciu o utrzymany pruski system skarbowy, sposób rozstrzygania tychże spraw ostatecznie unormowano w 1809 r. (dekret z 25 III i instrukcja ministra skarbu z 20 XI)⁴⁹. Uczyniono to w sposób

⁴⁶ U jej progu była instrukcja min. spraw wewn. z 2 VIII 1809 r. Por. W. Witkowski, *Postępowanie przed sądami*, s. 260-269.

⁴⁷ AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, sygn. 6871, s. 41; także RGW, prot. I, 1845, pos. 8 II.

⁴⁸ Por. E. A p e l, *Die Entwicklung des Rechtsschutzes in der preussischen Verwaltung*, Marburg 1961, s. 9-16, 18-20; W. R ü f n e r, *Verwaltungsrechtsschutz in Preussen von 1749 bis 1842*, (w:) *Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen*, Bd. 53, Bonn 1962, s. 76 i n.; M. S e l l m a n n, *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit — ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen*, w: *Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Bd. I, Karlsruhe 1963, s. 35-39. Spośród dzisiejszych polskich autorów opracowań prawa karnego skarbowego jedynie J. Bafia zamieszcza krótką część historyczną, w której całkowicie pomija wpływ pruskie i rozwiązanie Księstwa i Królestwa. Por. *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 1978, s. 9-10.

następujący: decyzję administracyjną wydawał dyrektor skarbu w departamencie, a strona mogła złożyć w ciągu dwóch tygodni odwołanie, bądź do ministra, bądź do sądu zwyczajnego - z tym, że podjęcie jednej drogi wykluczało drugą. W ten sposób zapewniano ochronę interesów władz skarbowych jak i gwarancje 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*⁴⁹.

W Królestwie, do roku 1824 problem ten nie został jednolicie unormowany a przez to w praktyce był różnorodnie i chaotycznie rozstrzygany. Milczały w tym względzie przepisy z 3 II 1816 r. powołujące do życia komisje wojewódzkie i w nich wydziały skarbowe a z kolei wspomniany już art. 10 post. o Prokuraturii Generalnej przekazywał te sprawy wyłącznie administracji. Jednocześnie, w 1816 r. Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu wystąpiła o przekazanie ich sądom administracyjnym, co zostało jednak storpedowane w Radzie Stanu. W efekcie art. 4 postanowienia namiestnika z 11 IV 1817 r. zaprowadzały na terenie całego Królestwa dawne unormowania z Księstwa Warszawskiego⁵¹. W ten sposób, przy wyraźnej sprzeczności przepisów, praktyka była trojaka: decyzje w I instancji wydawały komisje wojewódzkie, ale bądź w drodze prosto-administracyjnej bądź działając jako sądy administracyjne. W zależności od przyjętego trybu przez organ pierwszo-instancyjny sprawa mogła trafić do ministra skarbu lub do wyższego sądu administracyjnego, bądź wreszcie do sądu zwyczajnego⁵². Większość rozstrzygnięć zapadała co prawda w drodze administracyjnej (jak informowała Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, na kilkanaście tysięcy spraw rocznie tylko kilka trafiało do sądów zwyczajnych), ale potrzeba trwałych unormowań stawała się palącą⁵³.

Dokonano tego na wniosek Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, postanowieniem namiestnika z 24 VIII 1824 r.⁵⁴ Mając głównie na względzie szybkość i efektywność działań, zwłaszcza wobec wzrostu ilości przestępstw, wprowadzono jako zasadę przekazanie spraw karno-skarbowych wyłącznie administracji. Sankcjonowano w ten sposób dominujące tendencje występujące w praktyce i popierane przez centralne władze administracyjne i skarbowe. Wyróżniono dwie formy postępowania: prosto-administracyjną i sądo-administracyjną a kryterium podziału stanowiła wartość podmiotu sporu łącznie z przewidywaną karą (100 zł). W trybie pierwszym komisje wojewódzkie wydawały decyzje a *obwinionemu* służyła tylko *droga łaski* do Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. W drugim, także komisje, orzekały w formie wyroków (z

⁴⁹ AGAD, I RSKP, sygn. 374, s. 10-12; DPKW, I, s. 285. Por. też A. H e y l m a n, *O sądownictwie*, s. 51-52; W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju*, s. 279.

⁵⁰ I RSKP, sygn. 374, s. 26-27.

⁵¹ DPKP, III, s. 176-181. Teksty projektów w: AGAD, I RSKP, sygn. 37, s. 33-65; sygn. 418, s.

klauzulami egzekucyjnymi), które mogły być zaskarżane w ciągu 14 dni (od daty otrzymania), też do Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu.

Ten model postępowania funkcjonował do likwidacji odrębności Królestwa po powstaniu styczniowym. Jedyną zmianę przyniosło prawo celne z 1851 r. (art. 838-1030) wyłączające właściwość administracji ogólnej w rozpoznawaniu spraw defraudacyjnych i kontrabandowych przekazując je, w zależności od wielkości przestępstwa i grożącej kary bądź sądom powszechnym, bądź organom celnym i administracyjnym. Natomiast przepisy z 31 XII 1866 r. (art. 35 p. X) utrzymywały pozostałe kompetencje rządów gubernialnych, aczkolwiek wprowadzanie rozwiązań rosyjskich powodowało ciągle umniejszanie ich uprawnień⁵⁵. Ukoronowaniem tego procesu były postanowienia ukazów sądowych z 1875 r. przekazujące w całości uprawnienia w rozpoznawaniu spraw karno-skarbowych organom zarządu skarbowego lub sądom zwyczajnym⁵⁶.

Wszystkie braki i wady ówczesnego sądownictwa administracyjnego cywilnego z całą rozciągłością odnieść można i do jurysdykcji karno-skarbowej. Składy sądów były identyczne a postępowanie też niejawne i pisemne. Egzekucja orzeczeń należała do organów administracji (od 1847 r. do naczelników powiatowych) — wyjątkowo tylko dopuszczano sądową formę egzekwowania. Orzekano na podstawie wydanego w 1809 r. Zbioru przepisów i ustaw skarbowych opierającego się na ustawodawstwie pruskim (zwłaszcza na roz. VII tyt. XX cz. II Landrechtu) uzupełnianego licznymi szczegółowymi przepisami administracyjnymi. Także ogólne postanowienia kodeksu kar głównych i poprawczych z 1847 r. (np. o przedawnieniu) odnoszono do tych kategorii spraw. Cechą charakterystyczną powyższych unormowań była surowość kar podstawowych i stosowanie całego szeregu zaostrzających kar dodatkowych, np. przy kontrawencjach kara była 10-krotnie wyższa od należnego podatku; za usiłowanie przekupstwa urzędnika wynosiła dwudziestoczekrotną wartość proponowanej kwoty, za stawianie oporu przy rewizji od 30 do 180 zł.

Wprowadzenie w latach siedemdziesiątych przepisów rosyjskich i likwidację sądownictwa administracyjnego Królestwa, spowodowaną w dużej mierze elementami politycznymi, trudno więc nazwać krokiem naprzód z punktu widzenia rozwiązań ustrojowych czy też teoretyczno-doktrynalnych. Rosja nie знаła sądownictwa administracyjnego w modelu europejskim a przeciwnie, orzekanie w sporach traktowanych jako administracyjne polegało tam tylko na stosowaniu odrębnych elementów proceduralnych w poszczególnych kategoriach spraw i to w ramach wyspecjalizowanych działów administracji. Pewną nowością, tyle że powierzchowną było otwarcie możliwości nadzoru sądowego nad decyzjami administracyjnymi. Powierzchną, gdyż w monarchii absolutnej nie można było mówić o rozdziale sądownictwa od administracji⁵⁷.

⁵⁵ Np. sprawy z akcyzy od trunków przekazano Zarządom Akcyznym na mocy ukazu z 19 VI

W zakończeniu krótko zanalizujemy działalność sądu administracyjnego lubelskiego⁵⁸. Jeśli chodzi o sprawy „cywilne” to orzekanie było na ogół poprawne merytorycznie i zgodnie z kierunkiem orzecznictwa II instancji. Wszystkich sporów — poza allewiacyjnymi — nie było zresztą wiele. Znaczniejsza ilość tych ostatnich (mieszcząca się w granicach od 8 do 85 rocznie) wynikała z intensywniejszych działań wojennych na Lubelszczyźnie oraz rolniczego charakteru regionu. Specyfika ta spowodowała też, iż liczba sporów kontraktowych w latach 1807-1867 nie przekroczyła dwudziestu. Rozwój kapitalistycznych stosunków umownych nie był w tej części Królestwa tak intensywny — a z kolei pozostały w Lubelskiem trudne do rozstrzygnięcia relikty d. polskiej przeszłości (np. ciągnący się kilkadziesiąt lat spór o lenne posiadanie dóbr Łopiennik czy też wieloletni proces z ludnością żydowską dzielnicy Lublina Podzamcze o wysokość czynszów). Na tym tle sprawność rozpoznawania sporów pozostawiała wiele do życzenia ale powolność postępowania była schorzeniem wszystkich sądów administracyjnych.

Orzecznictwo karno-skarbowe także nie odbiegało praktyką od pozostałych regionów kraju i tu liczba rozpoznawanych spraw była znaczna: przeciętnie od 300 do 500 rocznie. Charakterystyczny był też *rozrzut rzeczowy* przestępstw: od przemytu na teren Galicji drobnych ilości masła, powideł, orzechów czy paciorków do dużych defraudacji np. 10 i 1/2 łuta pereł kałakuckich. Osobną kategorią przemytu stanowił *potajemny* przewóz listów i gazet. Najostrzej karano za przemyt tytoniu (za zdefraudowanie 6 f tytoniu wartości 1 zł kara z opłatą cła wynosiła 111 zł) i produkcję alkoholu bądź jego wyszynk bez zezwolenia. Stosunkowo duża wykrywalność przestępstw spowodowana była aktywnością straży celnej, wojskowych, urzędników i in., którzy za denuncjację otrzymywali część z ponoszonych kar lub wynagrodzenie pochodzące ze sprzedaży skonfiskowanych towarów.

LES FONCTIONS JUDICIAIRES DES AUTORITÉS DE L'ADMINISTRATION LOCALE DANS LE DUCHÉ DE VARSOVIE ET LE ROYAUME DE POLOGNE

R é s u m é

L'article est consacré aux fonctions judiciaires variées dont étaient tâchées les autorités de l'administration locale du Duché de Varsovie et du Royaume de Pologne au XIX^e siècle. Sa première partie concerne les attributions des autorités administratives dans le domaine de la justice de droit commun, sa deuxième partie visant les attributions définies comme la justice administrative.

Administratiwnaja justicja w Rossii, t. I i II, Petersburg 1910. Por. też w literaturze polskiej A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900.

⁵⁸ W Archiwum Państwowym w Lublinie zachowały się protokoły posiedzeń sądu administracyjnego z lat 1832-67. W Warszawie są też protokoły warszawskiego z lat 1845-1866. Brak natomiast protokołów z innych sądów — co utrudnia precyzyjność ustaleń ale i zwiększa wartość akt istniejących.

Dans le Duché de Varsovie, les maires de ceux villes et villages où il n'y avait pas de cours de paix étaient compétents en matière des délits de police (contraventions). Dès le début des années trente du XIXe siècle jusqu'à la fin du fonctionnement de l'administration polonaise de la justice dans le Royaume de Pologne, la question du pouvoir judiciaire entre les mains des autorités de l'administration locale se liait étroitement avec les travaux de codification visant une réforme générale de l'organisation judiciaire. En particulier, de nombreux projets sur des tribunaux communaux ont en résulté. Les tribunaux communaux, introduits en 1864 dans le cadre de la réforme agraire, étaient étroitement liés aux nouvelles autorités de l'administration communale, en fonctionnant tout indépendamment du système de la justice généralé. Pour cette raison, ils n'étaient, jusqu'à leur disparition en 1876, qu'une simple continuation des attributions judiciaires des autorités de l'administration locale.

Dans la seconde partie de l'article, on s'occupe de la justice administrative, administrée par les autorités de l'administration locale. On y caractérise d'abord la juridiction administrative „civile” et puis, la juridiction „pénale”. Pour les gens de l'époque, la juridiction administrative voulait dire l'examen, par les autorités administratives agissant en qualité de tribunaux, des affaires où participaient d'un côté l'administration et de l'autre les citoyens, et considérées par les textes comme contentieuses. Toutes ces affaires étaient du caractère fiscal. En ce qui concerne la juridiction „civile”, elles provenaient dans une large mesure des contrats administratifs, conclus dans l'intérêt public. Les compétences en matière de la juridiction „pénale” s'étendaient sur les contraventions douanières ainsi que sur le commerce illégal, la contrebande, et les actes contre les monopoles de l'Etat. Cette juridiction, dont la procédure se basait sur les dispositions du Code de procédure civile français de 1806, manquait de garanties essentielles de l'indépendance. On prononçait sur la base du Code Napoléon et de nombreux textes administratifs. Cette juridiction, relativement distincte, fonctionnait jusqu'en 1876.

