

MAREK WĄSOWICZ (Warszawa)

Rozstrzyganie sporów prawnych między podmiotami własności publicznej w Królestwie Polskim w latach 1817 - 1867

Rozstrzyganie sporów prawnych między podmiotami własności publicznej w dobie Królestwa Polskiego nie zostało dokładnie opracowane w naszej literaturze¹. Tymczasem rola własności publicznej w życiu gospodarczym Królestwa, jej udział w ogólnym jego obszarze², odrębność procedowania w tego typu sporach, wreszcie unikatowy charakter rozwiązania przyjętego w Królestwie — wskazują na potrzebę takiego opracowania³. Zachowały się poza tym liczne akta procesów między podmiotami własności publicznej w zespole Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, co pozwala spojrzeć na sprawę także od strony praktyki.

Rozstrzyganie sporów między podmiotami własności publicznej w Kró-

¹ W. Witkowski w pracy doktorskiej na temat sądownictwa administracyjnego wyłączył tę problematykę z obszaru swych zainteresowań, słusznie przyjmując, że nie należy ona do sfery sądownictwa administracyjnego, *Sądownictwo administracyjne w Królestwie Polskim (1815 - 1867)*, Lublin 1977, maszynopis pracy doktorskiej, s. 5. Podobnego ograniczenia dokonał H. Izdebski w artykule poświęconym sądownictwu administracyjnemu w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1867*, CPH, z. 2, 1974, s. 122. Z kolei XIX-wieczne opracowania dotyczące procedury cywilnej także nie obejmowały tego zagadnienia, por. H. Krzyżanowski, *Zasady postępowania sądownictwa cywilnego*, Warszawa 1864 czy J. Szymanowski, *Wykład kodeksu postępowania cywilnego*, t. I - II, Warszawa 1866.

² Z. Stankiewicz podaje, że w okresie konstytucyjnym stanowiła ona około 1/4 terytorium Królestwa, *Likwidacja publicznej własności ziemskiej w Polsce środkowej*, w: *Materiały na sesję naukową z okazji 50-lecia Archiwum Państwowego w Radomiu*, Radom 1971, s. 100 - 101.

³ W niniejszym opracowaniu nie będzie analizowane pojęcie własności publicznej. Własność publiczna doby Królestwa Polskiego ma już dość bogatą literaturę, nadal jednak brak jest prób ustalenia, jak współcześni rozumieeli to pojęcie, jaki przypisywali mu zakres, por. M. Wąsowicz, *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816 - 1866/67*, CPH, z. 2, 1979, s. 120.

leństwie Polskim regulowało postanowienie namiestnika z 18 VII 1818 r.⁴, będące rozszerzeniem wcześniejszego postanowienia z 2 XII 1817 r.⁵ Oba te postanowienia nadały owym sporom specjalny charakter, oddając ich rozstrzyganie komisjom rządowym, a w razie ich niejednomyslności — namiestnikowi. Tym samym wyłączono je spod sądownictwa cywilnego, któremu podlegały jeszcze w czasach Księstwa Warszawskiego, na podstawie przepisów kodeksu postępowania sądowego, który w art. 69 wymieniał jako podmioty posiadające zdolność sądową m.in. skarb, gminy i instytucje publiczne. Podobnie zresztą było we Francji, gdzie spory tego typu rozpoznawały sądy cywilne i gdzie trafiały one nawet do Sądu Kasacyjnego⁶.

Geneza wydania wspomnianych postanowień namiestnika związana jest w jakimś stopniu z powołaniem do życia Prokuratorii Generalnej⁷. Postanowienie królewskie z 11 X 1816 r., ustanawiające Prokuratorię, nie rozstrzygnęło komu Prokuratoria powinna zapewnić obronę, gdy po obu stronach sporu pojawiały się podmioty własności publicznej. Wątpliwości takie pojawiły się szybko w praktyce, przy czym początkowo Komisja Przychodów i Skarbu (dalej KPiS) zobowiązała Prokuratorię do bronięcia w takich przypadkach skarbu⁸. Podobna praktyka budziła jednak protesty pozostałych komisji rządowych i dlatego na wniosek ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego namiestnik wydał w Radzie Administracyjnej 2 XII 1817 r. wspomniane postanowienie⁹. Nie uregulowało ono jednak postępowania w sporach między instytucjami publicznymi (o gminach postanowienie to nie wspominało, obejmując je najwyraźniej pojęciem instytucji), dlatego już wkrótce zaszła potrzeba dokładniejszego określenia sposobów rozstrzygania sporów między podmiotami własności publicznej — generalnie. Zadość temu uczyniło postanowienie namiestnika z 18 VII 1818 r., wydane na wniosek ministra przychodów i skarbu¹⁰.

Interesujące jest to, że ustalając drogę rozpoznawania sporów mię-

⁴ Dz. Pr. [Król. Pol.] (dalej DPKP) t. VI, s. 185 - 202.

⁵ DPKP, t. IV, s. 73 - 75.

⁶ Por. np. Ch. Lavaux, *Exposition de l'esprit des lois, concernant la cassation en matière civile*, Paris 1809, s. 13 - 18 (wyrok Sądu Kasacyjnego w sprawie między gminą Saponcourt a prefektem dep. Haute-Saône). Informację na ten temat zawdzięczam Panu Profesorowi Władysławowi Sobocińskiemu.

⁷ Por. na temat powstania Prokuratorii, M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH, z. 2, 1977, s. 142 - 163.

⁸ Pismo KPiS do Prokuratorii z 14 VII 1817, Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości cz. 3, t. XV, s. 177 - 179.

⁹ Protokół posiedzenia Rady Adm., RA, 5/246 - 247.

¹⁰ Por. np. pismo Prokuratorii do KRSWiP z 27 I 1818, w którym Prokuratoria zapytywała, jak rozstrzygać spory między instytucjami a gminami, i proponowała zastosowanie procedury podobnej do przewidzianej w postanowieniu z 2 XII 1817, KRSW, 6870. Protokół posiedzenia Rady Adm. z 18 VII 1818, RA 6/275.

dzy podmiotami własności publicznej, nie korzystano z wzorów austriackich. Tam także przecież po utworzeniu Fiskalamtu stanął problem, kogo urząd ten ma bronić w sytuacji, gdy po obu stronach sporu zjawily się podmioty, którym zapewnić miał obronę. Dekret Nadworny z 30 XI 1789 r. rozstrzygnął tę kwestię w ten sposób, że w podobnym przypadku Fiskalamt nie bronił żadnej strony, a jedynie wynajmował na koszt skarbu adwokatów. Spory rozstrzygane były przez sądy zwykłe¹¹. Rozwiązanie przyjęte w Królestwie Polskim wiodło nieco innym szlakiem: „wyjmowało” co prawda spory między podmiotami własności publicznej spod obrony Prokuratorii, ale skierowało ich rozstrzyganie na forum komisji rządowych, a więc władz administracyjnych.

Zgodnie z art. 1 postanowienia z 18 VII 1818 r. do decyzji komisji rządowych należały spory: „funduszków instytucji edukacyjnych, duchowieństwa narodowego i innych wyznań religijnych, instytucji wojсковych, tudzież funduszków miast, wsi i gmin na gruncie rządowym leżących, na ostatek wszelkich funduszków szpitalów, zgromadzeń miłosierdzia i innych instytucji publicznych pod sterem rządu krajowego będących, a to w takim razie, gdy żadna strona prywatna do pomienionych sporów nie wchodzi”. W wyliczeniu tym dwie sprawy zwracają uwagę. Po pierwsze pominięcie Skarbu Królestwa. Postanowienie namiestnika z 1818 r. traktować jednak należy jako rozwinięcie postanowienia z 2 XII 1817 r., a tam mowa jest o sporach między instytucjami publicznymi a skarbem. We wstępie postanowienia z 1818 r. jest zresztą wyraźne powołanie się na wcześniejsze postanowienie, dlatego było sprawą oczywistą (i nie budziło to żadnych wątpliwości u współczesnych), że skarb objęty był procedurą opisaną w postanowieniu z 18 VII 1818 r.

Kontrowersje budziło natomiast inne sformułowanie, mianowicie: „miasta, wsie i gminy na gruncie rządowym leżące”. Pojawiły się interpretacje, odmawiające majątkom gminnym wiejskim i miejskim charakteru własności publicznej¹². Kwestia ta może mieć znaczenie przy próbach ustalenia, czy postanowienie namiestnika z 18 VII 1818 r. obejmowało wszystkie podmioty własności publicznej, czy też tylko niektóre. Ostatecznie przeważało stanowisko, że charakter publiczny własności nie zależy od miejsca położenia, ale jej przeznaczenia i sposobu użytkowania¹³. W tej sytuacji można stwierdzić, że postanowienie z 1818 r. pozostawiło poza swym zasięgiem niektóre podmioty własności publicznej, nie obejmując gmin wiejskich i miejskich, położonych na dobrach prywatnych.

¹¹ F. X. Nippel, *Erläuterung der allgemeinen Gerichts-Ordnung vom 1 Mai 1781*, Wien 1847, t. II, s. 504.

¹² Przypadki takie zdarzały się nierzadko w działalności Prokuratorii Generalnej, która powołując się na postanowienie namiestnika z 18 VII 1818 r. odmawiała obrony gmin wiejskich i miejskich w procesach przed sądami zwykłymi, por. KRSW, 6873, 6887, 791.

¹³ Decyzja Rządu Tymczasowego z 23 XII 1831, RA, 20/605 - 606.

Art. 1 postanowienia z 1818 r. określił także zakres przedmiotowy całego postępowania. Do decyzji komisji rządowych należeć więc miały spory o „prawa, sumy i służebności”. Były to zatem spory o charakterze cywilnoprawnym. W praktyce najczęściej dochodziło do sporów o własność określonych gruntów, o prawo propinacji lub prawo pobierania czynszów i innych opłat, czasami o prawo korzystania z łąki, pastwiska, wyrębu lasu itd. Spory o należne skarbowi sumy zdarzały się rzadziej i łączyły się zazwyczaj z żądaniami ustalenia własności gruntów, z których ewentualnie gmina obowiązana była płacić skarbowi określone sumy. Rozporządzenie Rady Administracyjnej z 18 VI 1853 r. oddało na drogę postanowienia z 1818 r., także spory z szacunku nieruchomości, wynikłe przy zajmowaniu na cele publiczne lub rządowe (rozróżnienie rozporządzenia — M. W.) własności instytucyjowej lub gminnej. Komisje rządowe miały rozpoznawać również odwołania od decyzji rządów gubernialnych w tych sprawach ¹⁴.

Wszczęcie postępowania następowało w drodze skargi składanej do właściwej komisji wojewódzkiej, ze względu na miejsce położenia podmiotu skarżącego. O złożonej skardze komisja wojewódzka informowała komisje rządowe. Skarga wnoszona była na papierze stemplowym ¹⁵. Zdarzało się, że do ułożenia skargi gmina lub instytut publiczny angażował patrona przy miejscowym trybunale cywilnym ¹⁶. Jeżeli skarga nie była przygotowywana przez adwokata, podpisywał ją przełożony gminy lub instytutu (np. burmistrz w mieście) ¹⁷. Inicjatywa wszczęcia postępowania nie zawsze jednak wychodziła ze strony gminy, funduszu religijnego czy instytutu. Zdarzały się przypadki, kiedy decyzję o wszczęciu postępowania podejmowała komisja rządowa, nakładając na komisję wojewódzką obowiązek przygotowania tzw. instrukcji sporu. Tak w sporze miasta Rzgów (woj. kaliskie) z funduszem duchownym o odzyskanie kilku karczem, ratusza miejskiego i prawo propinacji, Komisja Spraw Wewnętrznych i Policji najpierw wysondowała stan prawny sporu, a potem nakazała komisji woj. kaliskiego podjęcie kroków niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy w drodze postanowienia namiestnika z 1818 r. ¹⁸ Z kolei w sporze miasta Turek (woj. kaliskie) ze skarbem o własność lasu, inicjatywa skierowania sprawy na drogę przewidzianą postanowieniem z 1818 r. wyszła ze strony Prokuraturii Generalnej. Miasto zwróciło się

¹⁴ DPKP, t. XLV, s. 303. Por. S. Zawadzki, *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1863, s. 553.

¹⁵ Por. np. skargę w sprawie Radomia przeciwko pijarom, KRSW, 2811.

¹⁶ W sprawie Radomia przeciwko pijarom skargę z 24 II 1829 r. ze strony gminy przygotował Antoni Kowalski, patron przy trybunale cywilnym I instancji woj. sandomierskiego, ibidem.

¹⁷ Np. skargę mieszkańców Kamieńczyka przeciwko skarbowi z 1822 r., KRSW, 1034/7 - 8.

¹⁸ Pismo z 30 I 1822, KRSW, 1641.

do Prokuratorii o udzielenie mu obrony, a ta skierowała sprawę do Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji, informując o tym jednocześnie komisję woj. kaliskiego¹⁹.

Wszczęcie postępowania pociągało za sobą konieczność przygotowania tzw. instrukcji sporu, tj. zebrania odpowiedzi strony zaskarżonej, repliki skarżącego, ewentualnie dupliki obu stron, a także zgromadzenia niezbędnych dokumentów²⁰. Przygotowanie instrukcji należało do obowiązków komisji wojewódzkich, jeżeli sprawa skierowana była przeciwko skarbowi. W pozostałych przypadkach komisja wojewódzka przekazywała skargę stronie zaskarżonej i ta przygotowywała niezbędne pisma; komisja wojewódzka natomiast nadzorowała bieg sprawy, czuwając zwłaszcza nad zachowywaniem wskazanych w postanowieniu namiestnika terminów. Postanowienie określało dość krótkie terminy przygotowania instrukcji: generalnie był to termin 6-miesięczny. Tylko w szczególnych przypadkach komisja wojewódzka mogła przedłużyć termin o dalsze 3 miesiące.

W praktyce przygotowywanie instrukcji bardzo się przeciągało. We wspomnianej już sprawie Rzgowa, wszczętej w 1822 r., do 1836 r. komisja wojewódzka nie była w stanie zakończyć instrukcji sporu. Nie pomogło ani nakładanie kar na winnych opieszałości, ani interwencja, prezydującego w Radzie Administracyjnej, Walentego Sobolewskiego²¹. Przeciętnie przygotowywanie instrukcji trwało kilka lat²².

Decyzja o przygotowaniu instrukcji bywała czasami poprzedzona krokami pojednawczymi. Tak w sprawie miasta Grójec przeciwko skarbowi o własność pastwiska, Komisja Spraw Wewnętrznych i Duchownych zaproponowała KPIS ugodowe załatwienie sporu, ze względu na jego niewielką wartość. KPIS ustosunkowała się negatywnie do tej propozycji, uważając, że roszczenia miast były bezpodstawne²³. W innej sprawie, dotyczącej miasta Busko przeciwko funduszowi ogólno-religijnemu, najpierw

¹⁹ Pismo Prokuratorii do KRSWiP z 12 VI 1821, KRSW, 1886.

²⁰ Zachowały się także pisma np. w sprawie gminy starozakonnych miasta Wyszogród przeciwko skarbowi, KRSW, 4707, czy w sprawie miasta Turek przeciwko skarbowi, KRSW, 1886.

²¹ Pismo prezydującego w Radzie Adm. do KRSWiP z 18 VI 1830, KRSW, 1641. W piśmie z 14 IV 1835 i 5 V 1836 Kom. woj. kaliskiego prosiła KRSWiD o cofnięcie nałożonej kary pieniężnej (25 złp), gdyż winny zaniedbał już nie pracował w urzędzie i kara obciążałaby nowo zatrudnionego. KRSWiD decyzją z 14 VII 1836 cofnęła karę, ibidem.

²² Np. w sprawie m. Turek — 7 lat, KRSW, 1886; w sprawie Grójca przeciwko skarbowi — 8 lat, KRSW, 841; w sprawie Lublina przeciwko szpitalowi braci miłosierdzia — 3 lata, KRSW, 3751. Natomiast w sporze Radomia z pijarami instrukcja była gotowa w ciągu 3 miesięcy, KRSW, 2811.

²³ Pismo KPIS z 29 IV 1843, KRSW, 841. Ciekawe, że Sekcja Prawna KRSWiD zalecała w tej sprawie unikanie rozprawy, ewentualne zasięgnięcie opinii Prokuratorii, i gdyby opinia ta okazała się niekorzystna, odstąpienie od procesu (pismo z 24 VIII 1843). Sekcja Miast zdecydowała jednak spór kontynuować (pismo z 29 XII 1843).

z inicjatywą pojednawczą wystąpiła Komisja Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, ale do pojednania nie doszło wobec sprzeciwu Komisji Spraw Wewnętrznych, zaś w kilka lat później kroki pojednawcze podjęła Komisja Spraw Wewnętrznych — także bez powodzenia ²⁴.

Po przygotowaniu instrukcji i przekazaniu jej komisjom rządowym, komisje rządowe zaangażowane w spór, wyznaczały ze swego składu delegowanych, i wzywały Prokuratorię Generalną do wyznaczenia delegowanego z jej strony. W sytuacji, gdy podmioty znajdujące się w sporze podlegały jednej komisji (np. gminy miejskie i fundusz religijny po 1832 r.), delegowanych wyznaczały odpowiednie wydziały komisji rządowej. Takie przypadki po 1832 r. zdarzały się dość często ²⁵. Na ogół wyznaczanie delegowanych przebiegało sprawnie. Prokuratoria zazwyczaj w ciągu kilku dni wyznaczała delegowanego, ale zdarzały się wyjątki. W sprawie Buska przeciwko funduszowi ogólnoreligijnemu, Prokuratoria dopiero po roku (po dwóch ponagleniach) wyznaczyła delegowanego ²⁶. W innej sprawie, miasta Lublin przeciwko karmelitom o czynsz jednej z kamienic, pismo Wydziału Administracyjnego Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych do Wydziału Wyznań tej samej komisji z 9 III 1849 r. o wyznaczenie delegowanego, wyekspediuowano dopiero 27 III 1852 ²⁷. Zdarzały się i takie przypadki, w których KPis odmawiała wyznaczenia delegowanego, utrzymując, że wobec zaległości istniejących w innych sprawach, czynność taka mijала się z celem ²⁸. Do częstych należały też sytuacje, w których trzeba było w miejsce dotychczasowych delegowanych wyznaczać nowych, ponieważ poprzedni przechodzili do pracy w innym urzędzie ²⁹.

Zadaniem delegowanych było opracowanie tzw. relacji sporu, czyli

²⁴ Pismo KWRiOP z 9 VI 1823 i negatywna opinia radcy prawnego KRSWiP (Marcelego Tarczewskiego) z 13 X 1823, oraz negatywna z kolei odpowiedź KWRiOP z 9 IV 1827, KRSW, 2221.

²⁵ Np. w sprawie Lublina przeciwko szpitalowi braci miłosierdzia o wykupienie folwarku, ze strony Sekcji Miast Wydziału Administracyjnego KRSWiD wyznaczony został asesor Ludwik Siekierski, pismo z 11 V 1841, KRSW, 3751/3, zaś ze strony Wydziału Przemysłu i Handlu (pod którego zarządem pozostawał szpital) wyznaczono asesora prawnego Józefa Augustynowicza, pismo kancelarii ogólnej KRSWiD, ibidem, k. 7.

²⁶ KRSW, 2221.

²⁷ KRSW, 3752.

²⁸ Por. pisma KPis z 9 III 1844 w sprawie Grójca ze skarbem, KRSW, 841, czy z 6 VIII 1842 w sprawie gminy starozakonnych m. Wyszogród, KRSW, 4707/3.

²⁹ Np. w sprawie Radomia przeciwko pijarom o własność łąki Prokuratoria wyznaczyła najpierw w 1830 r. radcę Tadeusza Podbielskiego, w 1836 r. w jego miejsce — Ignacego Bońkowskiego, a w 1849 r., gdy Bońkowski został prezesem trybunału cywilnego w Suwałkach, Klemensa Skwarskiego, KRSW, 2811. W innej sprawie, m. Garwolin przeciwko skarbowi delegowanymi ze strony Prokuratorii byli kolejno radcy: Maciej Rościszewski, Walenty Wierzchlejski, Wojciech Rogoziński i Karol Hoffman, KRSW, 3459.

przedstawienie stanu faktycznego sprawy, omówienie dowodów przedstawionych przez strony i ustalenie, czy spór został należycie przygotowany do rozstrzygnięcia. W przypadku opinii negatywnej, sprawę przekazywano do uzupełnienia. Najczęściej projekt relacji opracowywał jeden z delegowanych, i potem na wspólnym posiedzeniu odbywała się dyskusja nad tekstem³⁰. Zdarzały się jednak i takie przypadki, gdy każdy delegowany z osobna zapoznawał się z aktami sprawy³¹.

Przygotowywanie relacji sporu zajmowało wiele czasu. Zazwyczaj trwało kilka lat. Ale zdarzały się i takie przypadki, gdy ułożenie relacji przeciągało się do ponad 20 lat. W sporze miasta Turek przeciwko skarbowi instrukcja gotowa była w 1841 r., i do 1868 r. nie udało się delegowanym opracować relacji³².

Po przygotowaniu relacji sporu, całość akt wraz z relacją musiała być przedstawiona Prokuratorii Generalnej i ta w ciągu 30 dni zobowiązana była opracować opinię prawną. Termin ten w szczególnych sytuacjach mógł być nawet skrócony. W sprawie gminy starozakonnych miasta Wyszogród przeciwko skarbowi, Prokuratoria została wezwana do złożenia opinii w ciągu 15 dni i opinię swą przedstawiła już po 10 dniach. W tym przypadku jednak na pośpiech Prokuratorii wpłynęło to, że sprawą osobliście interesował się namiestnik Paskiewicz³³. Ogólnie Prokuratoria nie dotrzymywała terminu 30-dniowego. W sprawie Grójca przeciwko skarbowi Prokuratoria złożyła opinię dopiero po 1,5 roku i to po dwóch ponagleniach³⁴. W innej sprawie, miasta Kamieńczyk przeciwko skarbowi, przygotowanie opinii przeciągnęło się z tego powodu, że Komisja Spraw Wewnętrznych i Policji nie przekazała Prokuratorii ani akt sprawy, ani relacji sporu³⁵. O tym, że zwlekanie Prokuratorii było uciążliwe, świadczy pismo Sekcji Miast Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych do KPis z 18 VIII 1852 r., w którym wspomina się o zaleganiu kilku spraw, oczekujących bezskutecznie na opinię Prokuratorii³⁶.

Warto w tym miejscu dodać, że zgodnie z wspomnianym już wyżej rozporządzeniem Rady Administracyjnej z 18 VI 1853 r. w sprawach usta-

³⁰ Np. w sprawie Grójca przeciwko skarbowi relacja ułożona została przez asesora prawnego KRSWiD Michała Jankowskiego, KRSW, 841.

³¹ Np. w sporze Lublina z karmelitami o czynsz domu nr 126 w Lublinie, KRSW, 3752.

³² KRSW, 1836.

³³ Pismo KRSWiD do Prokuratorii z 14 VI 1844 i opinia tejże z 24 VI 1844, KRSW, 4707/18, 26 - 34.

³⁴ Pismo do Prokuratorii z 1 VI 1850 i opinia Prokuratorii z 3 XII 1851, KRSW, 841.

³⁵ Pisma Prokuratorii z 9 IV i 4 V 1824, KRSW, 1034/48, 51. W innej sprawie, miasta Brok przeciwko funduszowi religijnemu, ułożenie opinii przedłużyło się z kolei z powodu konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień z komisji woj. pockiego, por. pismo Prokuratorii z 30 IX 1825 do KRSWiP, KRSW, 4283.

³⁶ KRSW, 841.

lania wartości zajętych na cele publiczne nieruchomości instytucji publicznych i gmin, opinie prawne (zamiast Prokuraturii) w przedmiotach dotyczących komunikacji przygotował Wydział Techniczny przy Zarządzie XIII Okręgu Komunikacyjnego, Rada Budowlana — przy szacunku budynków, i Wydział Dóbr przy KPiS — przy szacunku dóbr ziemskich i lasów ³⁷.

Rozstrzyganie sporu dokonywało się na wspólnym posiedzeniu zainteresowanych komisji rządowych. Każda komisja reprezentowana była przez trzech członków swego składu (kolegium). W posiedzeniu udział brali ponadto delegowani obu komisji i przedstawiciel Prokuraturii Generalnej, ale mieli oni jedynie głos doradczy. Protokół posiedzenia podpisywali wszyscy obecni (łącznie z delegowanymi i przedstawicielem Prokuraturii), natomiast wyrok (reskrypt — jak mówili przepisy postanowienia z 1818 r.) sygnowali ministrowie (dyrektorzy główni), prezydujący w komisjach. W aktach KRSW zachowało się kilka takich rozstrzygnięć. Tak np. w sprawie Łomży przeciwko skarbowi protokół posiedzenia podpisali ze strony Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych radcy stanu Ignacy Badeni, dyrektor Wydziału Administracji Ogólnej, Wincenty Kozłowski, dyrektor Wydziału Wyznań i Oświecenia i Michał Bończa-Brujewicz, dyrektor Wydziału Przemysłu i Kunsztów oraz asesor Ludwik Siekierski jako delegowany, ze strony KPiS radcy — Adam Łęski, dyrektor Wydziału Dóbr i Lasów, Antoni Bobrowski, dyrektor Wydziału Dochodów Niestających i referendarz Feliks Gumiński, naczelnik w Wydziale Lasów i Dóbr, oraz Stanisław Siekaczyński naczelnik sekcji prawnej jako delegowany, wreszcie ze strony Prokuraturii — radca Karol Hoffman. Wyrok natomiast podpisany został przez dyrektorów głównych prezydujących w obu komisjach, senatorów radców tajnych Andrzeja Storożenkę i Józefa Morawskiego ³⁸. Podobnie zachowała się decyzja w sprawie Garwolina przeciwko skarbowi o wyręb lasu, podpisana przez ministrów Ksawerego Lubeckiego i Tadeusza Mostowskiego ³⁹.

Dla rozstrzygnięcia sporu konieczna była zgodna opinia obu komisji rządowych, z tym, że stanowisko każdej ustalane było większością głosów. W sytuacji, gdy sprawa dotyczyła tylko jednej komisji rządowej decyzja zapadała jednomyślnie. Wyrok w takim przypadku podpisywali wszyscy obecni na posiedzeniu, posiadający głos stanowczy. Gdyby prze-

³⁷ S. Zawadzki, o.c., t. I, s. 553.

³⁸ Protokół i wyrok z 8 VI 1841, KRSW, 4923.

³⁹ Protokół posiedzenia z 7 II 1829 i decyzja z 4 IV 1829, KRSW, 3459. W aktach innej sprawy, gminy starozakonnych m. Wyszogród przeciwko skarbowi znajduje się protokół posiedzenia KRSWiD i KPiS podpisany przez obecnych radców Badeniego, Kozłowskiego, Romana Czetyrkina, głównego inspektora służby zdrowia, ze strony KRSWiD oraz Hilarego Ostrowskiego, dyrektora Wydziału Kontroli Generalnej i Podatków Stałych, Bobrowskiego i Gumińskiego (wtedy już dyrektora Wydziału Dóbr i Lasów), protokół z 4 X 1844, KRSW, 4707/61 - 62.

widziana w obu przypadkach jednomyślność (komisji rządowych lub członków danej komisji) nie nastąpiła, sprawa przekazywana była, stosownie do art. 3 postanowienia namiestnika z 2 XII 1817 r., do decyzji namiestnika. Rozstrzygnięcia komisji rządowych miały między stronami zaangażowanymi w spór powagę rzeczy osądzonej i pociągały za sobą takie skutki prawne jak wyrok sądowy. Mówił o tym art. 2 postanowienia z 1818 r.

Bardzo trudno jest ustalić, jak liczne były spory toczone na drodze postanowienia z 1818 r. Pewne fragmentaryczne dane można uzyskać z raportów Prokuraturii Generalnej, która podała, że w 1822 r. w biegu było 39 takich sporów, z czego 2 zostały ukończone, w 1823 - 23 i żaden nie doczekał się ukończenia, zaś w 1827 na 64 sprawy — 14 zostało zakończonych⁴⁰. Niestety nie zachowały się tak szczegółowe raporty Prokuraturii z okresu po powstaniu listopadowym. Z kolei w raportach przygotowywanych przez komisje wojewódzkie (rządy gubernialne po 1838 r.) dla Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych, podawano ogólną liczbę procesów toczonych przez miasta, nie wyszczególniając, które prowadzone były na drodze postanowienia z 1818 r.⁴¹ Wyjątek stanowią raporty rządów gubernialnych dla Sekcji Miast z 1842 r. (z innych lat — brak podobnych raportów), z których można wyczytać, że przeciwko skarbowi i innym podmiotom własności publicznej było w biegu 28 procesów (w tym 11 w guberni mazowieckiej i ani jednego w guberni augustowskiej)⁴².

Z przytoczonych wrywkowych danych wynika, iż liczba spraw, prowadzonych w trybie postanowienia z 1818 r., była wcale pokaźna, że więc nie była to procedura mająca znaczenie marginesowe. Trzeba także pamiętać, że w sporach takich po stronie zwłaszcza gmin miejskich (a to one, obok skarbu, najczęściej występowały w sporach), zaangażowane było zazwyczaj duże grono osób. Uchybienia i niedoskonałości tej procedury dotyczyły więc nie jednego obywatela, ale od razu wszystkich mieszkańców gminy. Dlatego też opieszałość urzędów wywoływała czasem krytykę. Mieszkańcy Turku w piśmie do dyrektora Wydziału Administracyjnego Komisji Spraw Wewnętrznych — radcy Longina Gudowskiego, pisali w 1862 r.: „Przykro jest pomyśleć, że władza wzbroniwszy gminom obrony własnych interesów, z przyjętego na siebie dobrowolnie obowiązku nie wywiązuje się, a na zanoszone o to reklamacje jest obojętna”⁴³. Trudno nie przyznać racji mieszkańcom miasta. Komisja Spraw Wewnętrz-

⁴⁰ I RS, 371/280, 290, 389 - 390.

⁴¹ Np. raporty za rok 1827, KRSW, 6976.

⁴² KRSW, 6993. W. Ćwik, w pracy *Pozostałości feudalne w miastach rządowych małopolskich terenów Królestwa Polskiego (1815 - 1866)*, Lublin 1968, s. 421 - 422, podaje, że spory z postanowienia z 18 VII 1818 toczyło 25 miast (z badanych miast rządowych), przy czym w 7 wypadkach doszło do wydania wyroku.

⁴³ Pismo z 30 IV 1862, KRSW, 1886.

nych rzeczywiście wykazywała małe zainteresowanie tym sprawami⁴⁴. Nie spieszyła się z ich ukończeniem, i wyraźnie nie miała ochoty występować jako obrońca interesów gminnych. Nie jest przypadkiem, że we wszystkich zachowanych wyrokach, zapadłych w sprawach gmin miejskich przeciwko skarbowi, roszczenia miast zostały niemal w całości oddalone, za zgodą Komisji Spraw Wewnętrznych.

W latach czterdziestych zastanawiano się nad przekazaniem spraw z postanowienia namiestnika z 1818 r. sądom administracyjnym, w nadziei, że usprawni to postępowanie i pozwoli zlikwidować zaległości. Świadczy o tym pismo sądu administracyjnego guberni mazowieckiej do naczelnego prokuratora przy Warszawskich Departamentach Rządzącego Senatu z 1844 r., w którym proponuje się m. in. powołanie prokuratorów przy sądach administracyjnych, co pozwoliłoby rozpoznawać tym sądom również sprawy z postanowienia namiestnika z 1818 r.⁴⁵ Projekty te nie przybrały jednak konkretnego kształtu i do czasów unifikacji (tj. likwidacji komisji rządowych) procedura w sporach między podmiotami własności publicznej pozostała bez zmian.

Trudno jest jednoznacznie określić charakter przedstawionej w niniejszym opracowaniu procedury. Sami współcześni mieli z tym zresztą kłopot⁴⁶. Określano czasem rozstrzyganie owych sporów przez komisje rządowe mianem sądownictwa administracyjnego. Tak w piśmie Rządu Gubernialnego Lubelskiego do Komisji Spraw Wewnętrznych, Duchowych i Oświecenia Publicznego mówi się o wytoczeniu sprawy „na drodze sądownictwa administracyjnego, wskazanej postanowieniem namiestnika z 18 VII 1818 r.”⁴⁷ Podobnie Komisja Sprawiedliwości w piśmie z 1852 r. do Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych prosiła o przekazanie informacji w sprawie, „która przez połączone dwie komisje, w drodze sądownictwa administracyjnego miała być rozpoznawana”⁴⁸. Najczęściej jednak mówiło się o sporach wytoczonych „w myśl postanowienia namiestnika z 18 VII 1818” lub „na drodze postanowieniem namiestnika z 18 VII 1818 wskazanej”, unikając w ten sposób bliższego określenia charakteru całej tej procedury.

Nie było to więc „sądownictwo administracyjne” i nie była to także droga „prosto-administracyjna”, w której przejawia się władczy charakter administracji. Sądzę, że postępowanie przed komisjami rządowy-

⁴⁴ Na piśmie KPiS z 14 I 1848 w sprawie Grójca przeciwko skarbowi o przyspieszenie sprawy widnieje adnotacja: „Dlaczego te sprawy nie postępują?”, i niżej odpowiedź: „Dlatego, że nie ma osób, które by wyłącznie sprawami miejskimi się zajmowały, chociaż na to fundusz oddzielny przez Radę Adm. wyznaczonym został”, KRSW, 841.

⁴⁵ Pismo z 28 X 1844, KRSW, 6871/43.

⁴⁶ Wspominają o tym W. Witkowski, o.c., s. 5 i H. Izdebski, o.c., s. 122.

⁴⁷ Pismo z 13 VIII 1838, KRSW, 3751/1.

⁴⁸ Pismo z 4 VI 1852, KRSW, 4923.

mi zbliżone było przede wszystkim do formy arbitrażu. Przemawia za tym „porozumiewawczy” charakter postępowania, które właściwie było formą negocjacji zainteresowanych urzędów, a także możliwość skorzystania, w razie braku zgody, z usług superarbitra, jakim mógł być namiestnik (Rada Administracyjna). Trudno oprzeć się wrażeniu, że procedura ta miała na celu przede wszystkim ochronę własności skarbowej. Pozostawało to, jak sądzę, w zgodzie z trendem wzmocnienia interesów rządowych, kosztem interesów partykularnych, tendencją występującą wyraźnie zwłaszcza w dobie konstytucyjnej Królestwa⁴⁹. Było to też dowodem przewagi KPiS nad innymi komisjami rządowymi⁵⁰.

MAREK WASOWICZ (Warszawa)

LA PROCÉDURE APPLIQUÉE DANS LES LITIGES ENTRE LES SUJETS
DE LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE DANS LE ROYAUME DE POLOGNE (1817 - 1867)

Résumé

L'auteur présente dans son article la procédure selon laquelle on décidait les litiges entre les sujets de la propriété publique dans le Royaume de Pologne. La procédure fut réglée par le décret du 18 juillet 1818 selon lequel les cas étaient examinés en voie administrative par les Commissions Gouvernementales (les ministères). Une pareille procédure n'existait pas ni dans le Duché de Varsovie, ni en Autriche, ni en France où les litiges entre les sujets de la propriété publique étaient examinés devant les tribunaux civils.

Selon le décret du 18 juillet 1818, les Commissions gouvernementales étaient obligées de prendre la décision à l'unanimité. Dans le cas du manque de l'unanimité décidait le gouverneur (après 1826 le Conseil d'administration). Les documents et les preuves étaient réunis par les employés spéciaux, nommés par les Commissions. Après avoir préparé la documentation, la Procuratie générale (l'office qui défendait le Fisc et les autres sujets de la propriété publique dans le Royaume de Pologne) donnait son opinion, ensuite les collègues de Commissions intéressés décidaient. Les arrêtés étaient signés par les ministres qui présidaient aux Commissions.

La procédure en question était très lente et durait parfois plus que 10 ans. Les litiges entre le Fisc et les communes municipales étaient le plus souvent examinés selon cette procédure et la voix décisive dans ces cas appartenait dans la pratique à la Commission de Finances.

⁴⁹ Por. na ten temat S. Smółka *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, Kraków 1907, czy M. Ajzen, *Polityka gospodarcza Lubeckiego* (1821 - 1830), Warszawa 1832.

⁵⁰ Por. H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego 1815 - 1830*, Warszawa 1978, s. 166 - 167.

