

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

Sądownictwo administracyjne w Księżstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku

I. Wstęp. II. Kształtowanie się sądownictwa administracyjnego w Księżstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. III. Charakterystyka tego sądownictwa: 1. Organizacja, 2. Procedura, 3. Właściwość rzeczowa. IV. Kontynentalne sądownictwo administracyjne I połowy XIX w. V. Uwagi końcowe.

I

W I połowie XIX w., głównie pod bezpośrednim lub pośrednim wpływem urządzeń napoleońskiej Francji, upowszechniły się w Europie nowoczesne zasady organizacji administracji państwowej, które łącznie ujmują pojęcie „biurokracji” w neutralnym, Weberowskim znaczeniu. W II połowie ubiegłego stulecia, głównie pod wpływem ideologii liberalizmu, dotychczasowy model administracji kontynentalnej wzbogacił się o dwie podstawowe instytucje, które miały ograniczać „zło konieczne” biurokracji. Były nimi samorząd i sądownictwo administracyjne. To ostatnie zwłaszcza budziło ogromne zainteresowanie burżuazyjnej nauki prawa publicznego II połowy XIX i XX w. Wszyscy prawie jej przedstawiciele zgodziliby się chyba z tezą, że „państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego, bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego”, w związku z czym sądownictwo to uznać trzeba za „szczytową gwarancję praworządności”¹. Mimo wielu wahań potrzebę istnienia sądowej kontroli legalności działania administracji odczuwa się również w państwie socjalistycznym. I tu również problem sądownictwa administracyjnego budzi niemałe zainteresowanie nauki². Wynika ono, jak się wydaje, nie tylko z potrzeb praktycznych, lecz także stąd, że problem sądownictwa administracyjnego

¹ J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa 1925, s. 6; tenże, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 13.

² Por. zestawienie polskiej tylko literatury: J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 8-10 i przyp. tamże.

jak najściślej łączy się z niektórymi węzłowymi zagadnieniami teorii administracji, a więc i historii administracji, takimi jak pojęcie i zadania administracji czy jej stosunek do prawa oraz do organów wymiaru sprawiedliwości.

Wielu autorów i bliższych nam i dawnych, pisało o „próbach zaprowadzenia u nas sądownictwa administracyjnego w epoce napoleońskiej”³. Niestety, wiadomości o „sądownictwie administracyjnym” Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego opierają się z reguły na XIX-wiecznych opracowaniach przedmiotu, które z natury rzeczy wyzyskać mogły wyłącznie — stosunkowo do tego skąpy — materiał normatywny⁴. W związku zaś z teoretyczną — i praktyczną doniosłością problemu sądownictwa administracyjnego badania nad polskim „sądownictwem administracyjnym” pierwszych siedmiu dziesiętków lat XIX w. wydają się być szczególnie ważne i potrzebne.

Zadaniem niniejszego artykułu jest zarysowanie podstawowych zagadnień tego sądownictwa — a więc dokonanie jego charakterystyki oraz skonfrontowanie go z ówczesnymi rozwiązaniami innych państw, jak również — na koniec — z bliższymi czasom dzisiejszym i dzisiejszymi instytucjami i koncepcjami sądownictwa administracyjnego. Brak nowoczesnych opracowań przedmiotu spowodował to, że autor skupić się musiał przede wszystkim na zagadnieniach bardziej ogólnych, których część można by nawet nazwać „modelowymi”. Dzięki temu jednak, być może, jeszcze bardziej odczuwalna stanie się potrzeba przeprowadzenia gruntownych badań szczegółowych, które już zresztą rozpoczęto⁵. Niniejszy artykuł oparł się, poza, oczywiście, aktami normatywnymi⁶, na protokołach posiedzeń wszystkich „sądów administracyjnych” II instancji oraz na niektórych innych materiałach archiwalnych ze zbiorów AGAD⁷.

³ J. S. Langrod, *Zarys...*, o. c., s. 171 n. „Sądowo-administracyjne” instytucje Księstwa Warszawskiego utożsamiono z późniejszym rozumieniem sądów administracyjnych, w: W. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski 1764 - 1939*, wyd. 2, Warszawa 1970, s. 46, 48.

⁴ A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900. Pewnych nowych ustaleń dokonał jedynie W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 116, 135 - 6, 247.

⁵ W Zakładzie Historii Państwa i Prawa UMCS mgr Wojciech Witkowski przygotowuje rozprawę doktorską *Sądownictwo administracyjne w Królestwie Polskim*, która ma oprzeć się głównie na aktach „sądów I instancji”, przede wszystkim najlepiej zachowanych aktach lubelskich. Niektóre ustalenia tej pracy znalazły wyraz w niniejszym artykule — za umożliwienie czego autor składa serdeczne podziękowanie.

⁶ Większość z nich znalazła się w tomie XIV *Zbioru Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego*, Wydział Sprawiedliwości, Warszawa 1868. W skrócie cytowano Dzienniki Praw: Księstwa Warszawskiego (DPKW) i Królestwa Polskiego (DP).

⁷ Wyzyskano następujące zespoły: *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego* (cyt. RSKW), *Protokoły Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego* (RA), *Rada Stanu*

II

W polskiej teorii i praktyce XIX stulecia, przynajmniej jego pierwszych siedemdziesięciu lat, termin „sądownictwo administracyjne” związał się z rozwojem instytucji, które niejako „przez jeden pociąg pióra” wprowadziła konstytucja Księstwa Warszawskiego⁸. Już wprawdzie w XIX w. zauważono pewne podobieństwo między ówczesnym „sądownictwem administracyjnym” a jurysdykcją komisji wielkich, czy potem rządowych z epoki stanisławowskiej, zwłaszcza sądownictwem Komisji Skarbowej⁹. Nie było tu jednak wyraźnej ciągłości rozwojowej — tak samo jak nie było jej w odniesieniu do zbliżonych urządzeń pruskich. Do „sądownictwa administracyjnego” była bowiem dość podobna pruska *Kammerjustiz* (zniesiona dopiero w 1808 r.), nie znano jej jednak w ogóle na terenie Prus Nowowschodnich, które weszły później w skład Księstwa Warszawskiego¹⁰.

Od czasów Księstwa Warszawskiego „sądownictwo administracyjne” działało prawie nieprzerwanie. Przetrwało nawet unifikację Królestwa Polskiego z Rosją po klęsce powstania styczniowego. Po 1866/67 straciło jednak odrębność strukturalną, a przestano je uważać za sądownictwo także z uwagi na kształtowanie się w innych państwach instytucji sądów administracyjnych w nieco odmiennym od dotychczasowego kształcie. Po 1815 r. w organizacji i zakresie kompetencji „sądów administracyjnych” nie dokonano już zresztą zasadniczych zmian.

Nazwę „sądownictwo administracyjne” spotyka się stale od 1808 r. Nie znalazła się ona wprawdzie w żadnym z podstawowych aktów normatywnych¹¹ — jednakże powszechnie używano jej w języku potocznym

Królestwa Polskiego 1815 - 1830 (I RS), Władze centralne powstania listopadowego (WP), Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833 - 1841 (II RS), Protokoły posiedzeń Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu, Rada Stanu Królestwa Polskiego 1862 - 1867 (III RS), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji (KRSW), Archiwum Publiczne Potockich (APP), ponadto zaś zbiory Biblioteki Czartoryskich w Krakowie (BC).

⁸ K. A. Hoffman, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, Themis Polska 7 (1830), s. 285.

⁹ Opinia A. Wyczechowskiego nad projektem komisji Rady Stanu 1833 (II RS, 479/520, 523). Por. np. G. Bałtruszajtys, *Początki sądownictwa Komisji Skarbu Koronnego (1764- 1765)*, CPH, XXI (1969), z. 2, s. 101 n. Jedyne wyraźne nawiązanie do tradycji przedrozbiorowych stanowiło poddanie spraw dóbr funduszu edukacyjnego jurysdykcji „sądów administracyjnych” (dekret z 14 XII 1812 — DPKW, t. IV, s. 421 - 4; w dawnej Polsce podlegały one sądownictwu Komisji Edukacji Narodowej).

¹⁰ „W nowych prowincjach pruskich, z bywszych krajów polskich uformowanych sądownictwo kameralne nie ma bynajmniej miejsca, ale wszelkie interesa prawne pod wyrok sądów prowincjonalnych podpadają” (I. Stawiański, *Droga do wiadomości, jakim idą porządkiem i tokiem interesa publiczne w państwach pruskich*, Warszawa 1805, s. 301). Patrz niżej, s. 141 - 2.

¹¹ Inaczej niż w projektach do nich — projekt referendarza Morawskiego 1808

i urzędowym, jak również w próbach systematyzacji naukowej¹². Rozumiano ją w różny sposób. Czasem „sądownictwo administracyjne” ujmowano w sposób bardzo szeroki, włączano doń mianowicie wszystkie sądowe lub quasi-sądowe uprawnienia Rady Stanu w dziedzinie administracyjnej¹³ — a więc również sądownictwo „sporów jurysdykcyjnych” (dziś nazywane kompetencyjnym¹⁴) oraz decydowanie o oddaniu pod sąd urzędników za przestępstwa popełnione w toku urzędowania. Nierzadko też za „sądy administracyjne” uważano Izbę Obrachunkową i komisje likwidacyjne¹⁵. Do „sądownictwa administracyjnego” zaliczane wreszcie bywało rozstrzyganie sporów majątkowych między tzw. „instytutami publicznymi” oraz Skarbem Państwa, które od 1818 r. należało do zainteresowanych Komisji Rządowych, a w przypadku ich niejednomysłności — do namiestnika¹⁶. Na ogół jednak „sądownictwu administracyjnemu” nadawano znaczenie węższe. W tych zaś ramach dzielono je po 1816 r. na cywilne (które istniało już od czasów Księstwa Warszawskiego) i karne (w sprawach przewinień skarbowych, ukształtowano je ostatecznie w 1824 r.)¹⁷. W dalszych rozważaniach skupimy się wyłącznie na „sądownictwie” cywilnym — któremu zdawała się odpowiadać oficjalna nazwa „sądownictwo sporu administracyjnego”¹⁸.

Pierwsza instancja „sądownictwa administracyjnego” w interesującym nas okresie działała prawie bez przerwy. Stanowiły ją od 1809 do

(RSKW, ser. II, 127/32 - 81, art. 7), projekt postanowienia o przywróceniu tej instytucji w Królestwie Polskim (I RS, 37/33 - 6, art. 1).

¹² Pozytywnie co do potrzeby istnienia: K. A. Hoffman, o. c., [A. This], *O sporach jurysdykcyjnych*, Themis Polska, 8 (1830), zwłaszcza s. 290 n., 318 n. (por. W. M[a]jowski, *O życiu i pracach naukowych Aleksandra Thisa*, Biblioteka Warszawska, 1846, t. 4, s. 379) — obaj byli podwładnymi ministra przychodów i skarbu Lubeckiego; A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 23 n.; tenże, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1861, s. 51 n. Krytycznie: D. Dzierzynski, *Rzecz o sądownictwie najwyższym czyli o potrzebie przywrócenia zupełnego sądu kasacyjnego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1828, s. 36 - 7.

¹³ Por. np. referat referendarza Chyliczkowskiego 21 III 1831 (WP, 58/16).

¹⁴ H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, CPH, XVII (1965), z. 2, s. 151 - 79.

¹⁵ Np. K. A. Hoffman, o. c., s. 300 n.; A. Heylman, *O sądownictwie...*, o. c., s. 47.

¹⁶ Postanowienia namiestnika 2 XII 1817 i 18 VII 1818 (DP, IV, s. 74 - 6; VI, s. 185 - 202).

¹⁷ Postanowienie namiestnika 24 VIII 1824 (DP, IX, s. 44 - 9) — instancją odwoławczą była Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Rozróżnienie to wystąpiło zarówno w próbach systematyzacji (A. Heylman, o. c., s. 47 n.; uwagi komisji Izby Poselskiej nad raportem Rady Stanu — Protokół posiedzeń Izby Poselskiej z miesiąca czerwca 1830 r., Warszawa 1831, s. 207 - 8), jak i w praktyce. Po 1818 r. dość szybko upowszechniła się bowiem — także urzędowo — nazwa „sąd administracyjny I instancji województwa”, jednakże Komisja Województwa Lubelskiego nie używała tego tytułu, gdy wykonywała jurysdykcję karno-skarbową.

¹⁸ Postanowienie królewskie 11 IV 1817 (DP, III, s. 176 - 81).

1816 r. rady prefekturalne¹⁹. Wkrótce potem, na mocy postanowienia królewskiego z 11 IV 1817, „sądownictwo” I instancji przeszło do komisji wojewódzkich. Były one „sądami I instancji” do 1837 r. z krótką przerwą, która przypadła na lata 1830 - 1832/3²⁰. W 1837 r. komisje wojewódzkie przemianowano na rządy gubernialne, jednakże nie zmieniono ani ich kompetencji, ani organizacji²¹. Nawet ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym z 31 XII 1866, która zbliżyła rządy gubernialne do odpowiednich instytucji rosyjskich, nie zmieniła zakresu „sądowo-administracyjnych” kompetencji tych organów²².

„Sądy administracyjne” drugiej — nie tylko kasacyjnej, lecz i merytorycznej — instancji działały z nieco dłuższymi przerwami. W Księstwie Warszawskim „sądem” II instancji była Rada Stanu. „Rozpoznawanie sporów w rzeczach administracyjnych” podjęła ona w 1810 r.²³, działalność zaś przerwała w związku z zajmowaniem obszaru Księstwa przez armię rosyjską w 1813 r. W 1814 r. powołano wprawdzie „Deputację zastępującą Komisję Podań i Instrukcji”²⁴ (Komisja była organem pomocniczym Rady Stanu), jednakże ani Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego, ani Rząd Tymczasowy Królestwa Polskiego w zasadzie nie wydawały decyzji w przedmiocie „sporów administracyjnych”. W 1816 r. natomiast powołano „sąd” II instancji w postaci „Delegacji Administracyjnej w zastępstwie Rady Stanu ustanowionej”²⁵. Sama Rada Stanu — ściślej zaś, jej Ogólne Zgromadzenie — nie przyjmowała w związku z tym „rekursów” administracyjnych²⁶. Przejęła ona jednak

¹⁹ Dekret 7 II 1809 o organizacji władz administracyjnych (DPKW, II, s. 165 - 86); post. nam. 27 VIII 1816 wprowadzające nową organizację władz administracyjnych (DP, II, s. 69 - 80).

²⁰ Działalność „sądów administracyjnych” zawieszona została najpierw na mocy postanowienia dyktatora 28 XII 1830 (WP, 58/13 - 14), a następnie postanowienia Rządu Tymczasowego 8 XI 1831 (DP, XIII, s. 244 - 8, art. 3). Jednakże Komisje Wojewódzkie podjęły działalność jurysdykcyjną dość szybko po upadku powstania. Ostatnią Komisję, która tego nie uczyniła powołując się na *iuristitium* — Województwa Kaliskiego zmusiła do zmiany zadania Komisja Przychodów i Skarbu reskryptem 5 V 1833 (KRSW, 6870). *Iuristitium* zaś uchyliło dopiero postanowienie Rady Adm. 20 II 1835 (DP, XVI, s. 312 - 4), które potwierdziło jednak wcześniejsze wyroki I instancji.

²¹ Postanowienie królewskie 3 III 1837 (DP, XX, s. 413 - 7).

²² DP, LXVI, s. 119 - 87.

²³ Dekret 10 IX 1810 o organizacji Rady Stanu (DPKW, II s. 379 - 426).

²⁴ Uchwała Rady Najwyższej Tymczasowej Księstwa Warszawskiego 25 VII 1814 (RSKW, ser. II, 378b/252 - 3).

²⁵ Postanowienie namiestnika 20 II 1816 (DP, I, s. 185 - 209). Przed nadaniem komisjom wojewódzkim uprawnień „sądów” I instancji Delegacja uważała się również za organ I i ostatniej instancji (I RS, 344/189 - 90).

²⁶ Nawet wtedy gdy „rekursy” odnosiły się do spraw niezaliczonych początkowo do zakresu właściwości Delegacji Adm. (która dopiero na mocy postanowienia namiestnika 29 XI 1816 przejęła cały dotychczasowy zakres „sądownictwa administracyjnego” — DP, III, s. 3 - 5).

Od swej Delegacji „sądownictwo” II instancji w 1822 r.²⁷ Długa przerwa w działalności „sądownictwa” odwoławczego wystąpiła w latach 1830 - 1836. Wraz z wybuchem powstania listopadowego Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu przestało bowiem odbywać swe posiedzenia²⁸. Druga Rada Stanu Królestwa przystąpiła zaś do rozpoznawania „sporów administracyjnych” dopiero w 1836 r.²⁹ Później jednak „sądownictwo” II instancji działało już nieprzerwanie. Po zniesieniu Rady Stanu jego sprawowanie przejęło w 1842 r. Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu³⁰, następnie zaś — od 1861 r. — trzecia Rada Stanu Królestwa, a dokładniej jej Skład Sądzący³¹. Po zniesieniu Rady w 1867 r. rozpoznawanie spraw z tego zakresu przeszło w zasadzie do I Departamentu Senatu Rządzącego w Petersburgu.

Skąd wynikały przerwy w działaniu „sądów administracyjnych”, dłuższe od okresów zaburzeń wojennych, w czasie których rzeczywiście istniały przesłanki zawieszenia biegu całego wymiaru sprawiedliwości? Jak się wydaje, główną przyczynę stanowił zmienny stosunek sił między zwolennikami i przeciwnikami „sądownictwa administracyjnego”. Instytucja ta miała bowiem wielu przeciwników. Na wszystkich 4 sejmach konstytucyjnego Królestwa uchwalano petycje o zniesienie „sądownictwa administracyjnego”³². Podobny pogląd wyrażały także inne organy przedstawicielskie³³. W czasie debaty sejmu powstańczego jeden z posłów nie zawahał się nawet przed uznaniem „sądownictwa administracyjnego” za „potwora, z którego tyle urodziło się bezprawów, na którego zagładę tak długo i tak nadaremnie naród polski nalegał”³⁴. „Sądownictwo” to miało licznych przeciwników nawet w obrębie organów zarządu. Przede wszystkim upręcie i bezskutecznie przez długi czas domagała się jego zniesienia Komisja Rządowa Sprawiedliwości³⁵.

²⁷ Postanowienie namiestnika 26 XI 1822 (DP, VII, s. 444 - 7).

²⁸ Uchwała Sejmu o rządzie 29 I 1831 zawiesiła zresztą stosowanie przepisów konstytucji o Radzie Stanu.

²⁹ Upoważnienie monarchy 14 V 1836 (II RS, 479/578 - 9).

³⁰ Ukaz 18 IX 1841 (DP, XXVII, s. 331 - 45); ukaz 26 III 1842 (DP, XXIX, s. 292 - 7); „ustawa” z tego dnia (tamże, s. 299 - 397).

³¹ Organizacja 5 VI 1861 (DP, LVIII, s. 235 - 75).

³² *Diariusz Sejmu Królestwa Polskiego 1818*, Warszawa 1818, t. II, s. 58; *Dziennik posiedzeń Izby Poselskiej w czasie Sejmu Królestwa Polskiego w roku 1820 odbytego*, Warszawa 1820, s. 17, 22, 27; I RS, 255, 256.

³³ Np. pismo Rady Województwa Krakowskiego 18 IV 1820: „jeżeli jakie ustanowienie, to zaiste ustanowienie sądownictwa administracyjnego jest niekonstytucyjnym, krzywdę dla sądów konstytucyjnych przynoszącym i dla mieszkańców kraju uciążliwym” (KRSW, 6870).

³⁴ Głos Kantoberrego Tymowskiego 30 VIII 1831 (*Diariusz Sejmu z r. 1830 - 1831*, wyd. M. Rostworowski, t. VI, Kraków 1912, s. 485).

³⁵ Np. opinia 19 IV 1819 w sprawie petycji 1818 r. (I RS, 254); uzasadnienie projektów 28 XI 1821 (I RS, 37/92) i 28 XII 1825 (KRSW, 6870). W samych projektach — licząc się z przychylnym dla „sądownictwa administracyjnego” stosunkiem

Przeciwnicy „sądownictwa administracyjnego” trzykrotnie nawet zdawali się triumfować. Pierwsze zwycięstwo odnieśli w 1814 r. Wstępnie przyjęte wówczas przez Aleksandra I (ostatecznie zatwierdzone 20 V 1815) „Zasady Konstytucji Królestwa Polskiego” znosiły „sądy administracyjne”, a należące do nich sprawy przekazywały sądom zwyczajnym. Na fali dość powszechnej krytyki urządzeń Księstwa przedstawiciele polskich sfer konserwatywnych, którzy opracowali projekt „Zasad” — zdawali się zamykać 6-letnią działalność tej instytucji³⁶. Jednakże już projekt Ludwika Platera, na podstawie którego przygotowano ostateczny projekt konstytucji, przewidywał utrzymanie, nieznaczných zresztą, elementów „sądownictwa administracyjnego”³⁷. Sama zaś konstytucja, tak jak Karta Konstytucyjna Ludwika XVIII, nie wypowiedziała się ani pozytywnie, ani negatywnie o egzystencji „sądów administracyjnych”. Zwolennicy tych „sądów”, jak się wydaje, zatriumfowali ostatecznie po maju 1816 r., wtedy to bowiem w projekcie przygotowywanego od dawna postanowienia o utworzeniu Prokuratorii Generalnej znalazł się przepis, który zabraniał sądom zwyczajnym rozpoznawania wyliczonych w nim spraw z zakresu administracji (a więc i „sądownictwa administracyjnego”)³⁸. Po raz wtóry przeciwnicy „sądownictwa administracyjnego” triumfowali w okresie powstania listopadowego. Po raz trzeci wreszcie uzyskali oni przewagę wkrótce po upadku powstania. Statut Organiczny Królestwa Polskiego pominął zupełnie kwestię tej instytucji. Natomiast projekt organizacji nowej Rady Stanu, który, z inspiracji Komisji Sprawiedliwości, bynajmniej jednak nie jednomyślnie, przyjęła Rada Administracyjna, przewidywał przeniesienie zasadniczych kompetencji sądowno-administracyjnych do sądów cywilnych³⁹. Jednakże ostatecznie w organizacji Rady Stanu nie znalazły się żadne postanowienia w przedmiocie „sądownictwa administracyjnego”⁴⁰; wynikło to ze stanowiska Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego w Petersburgu, który postulował ponowne rozważenie całej kwestii⁴¹. Powołana przez Radę Stanu na pierwszym roboczym posiedzeniu komisja stanęła na stanowisku utrzymania „sądownictwa admi-

wiekszości członków Rady Stanu i innych Komisji Rządowych, przede wszystkim Komisji Przychodów i Skarbu — Komisja Sprawiedliwości starała się uporządkować to „sądownictwo” (1821 — tekst litogr. I RS, 37/96 - 105) lub nawet poważnie je ograniczyć (1825 — KRSW, 6870). Projekty te nie wykroczyły poza stadium wstępnej propozycji.

³⁶ O genezie „Zasad” — por. np. H. Izdebski, *Litewskie projekty konstytucyjne z lat 1811 - 1812 i ich wpływ na Konstytucję Królestwa Polskiego*, CPH, XXIV (1972), z. 1, s. 122.

³⁷ BC, 5261/3 - 110, art. 294; por. H. Izdebski, o. c., s. 124 n.

³⁸ I RS, 369/2 - 17, 34 - 43, a potem 46 - 7, 58 - 87; postanowienie król. 11 X 1816 (DP, II, s. 116 - 39), art. 10.

³⁹ Dyskusja Rady 14, 15, 18 IX 1832 (RA, 27/276 n.).

⁴⁰ Post. król. 24 XII 1832 (DP, XV, s. 102 - 76).

⁴¹ Por. II RS, 479/26 - 9.

nistracyjnego". Komisja przygotowała projekt trwałego jego uregulowania, który — po długich dyskusjach — Rada Stanu przyjęła⁴². Znow jednak — kierując się może rozbieżnością poglądów członków Rady — zatrzymał go Komitet petersburski. Projekt z 1834 r. podzielił więc los wcześniejszych, a także późniejszych projektów trwałego unormowania tej instytucji (przede wszystkim propozycji Komisji Rządowej Sprawiedliwości z lat 1821 i 1825 oraz projektu instrukcji z 1862 r.⁴³) — nie wszedł w życie.

Drugą bowiem cechą „sądownictwa administracyjnego” Królestwa Polskiego była — obok kontynuacji urzędów Księstwa Warszawskiego — jego tymczasowość. Przepisy z czasów Królestwa używały zresztą sformułowań: „aż do stałego w tej materii urządzenia”⁴⁴, „nim prawo oznaczy w tej mierze ostateczne zasady”⁴⁵ — bądź też przewidywały utrzymywanie przez „sądy administracyjne” dotychczasowych kompetencji⁴⁶. Praktyka dowiodła, że i w tym zakresie *il n'y a que le provisoire qui dure*. Tymczasowość „sądownictwa administracyjnego” wiązała się, jak można sądzić, ze — zmiennymi zresztą — warunkami politycznymi, w jakich przyszło mu działać. W szczególności wynikała ona ze sporów i wahań w przedmiocie zakresu jego jurysdykcji, a nawet — jego egzystencji. Pociągała zaś za sobą poważne skutki. Z jednej strony wpływała bowiem na ciągłość rozwoju instytucji sądowno-administracyjnych od 1809/10 do 1866/67. Z drugiej jednak strony osłabiała pozycję tych instytucji — przede wszystkim wobec administracji.

III

Dlaczego „sądownictwo administracyjne” Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego miało tylu przeciwników? Dlaczego tak zdecydowanie przeciwstawiano je nie administracji (z którą, co więcej, dość często je utożsamiano), lecz sądownictwu zwyczajnemu? Wydaje się, że udzielenie odpowiedzi na to pytanie stanie się możliwe po bliższym za-

⁴² II RS: protokół Rady 18 V 1833 — 938/22 - 14; projekt komisji — 479/20 - 39, 50 - 98; pismo do ministra sekretarza stanu 8 II 1834 — 479/560 - 1. Zresztą już 18 V 1833 namiestnik wezwał Komisję Instrukcyjną do przygotowania projektów wyroków także w sprawach administracyjnych. Komisja powołała się na nieprzyznanie Radzie „sądownictwa administracyjnego”, w związku z czym 29 V polecenie zostało cofnięte (II RS — protokół Komisji 22 V 1833: 450^k/42; raport 23 V: 450^k/18 - 19; posiedzenie Rady Stanu: 938/19 - 20).

⁴³ „Instrukcja w przedmiocie załatwiania sporów jurysdykcyjnych i administracyjnych” przez Radę Stanu (III RS, 469).

⁴⁴ Post. nam. 20 II 1816.

⁴⁵ Post. król. 11 IV 1817.

⁴⁶ Post. nam. 23 XI 1816; co do II instancji wspomniane akty 1822, 1835, 1836, 1841 - 2 i 1861 r.

poznaniu się z zasadami organizacji i procedury oraz z właściwością rzeczową „sądów administracyjnych”.

1. W swej organizacji „sądy administracyjne” były — mniej lub bardziej ściśle — powiązane z rządem i aktywną administracją. W szczególności „sądy I instancji” w niewielkim tylko stopniu odróżniały się od organów administracji ogólnej. W Królestwie Polskim „sądami” były przecież komisje wojewódzkie, a po nich rządy gubernialne. Działały one kolegialnie także w sprawach „prosto administracyjnych”, mianowicie „we wszystkich przedmiotach, które nie tyczą się prostej egzekucji przepisów”⁴⁷. Postanowienie królewskie z 1817 r. ustaliło quorum Komisji jako „sądu” na 3 osoby (dodatkowo przewidując udział asesora prawnego jako referenta), wprowadziło również zasadę, że w rozstrzyganiu spraw „sporno-administracyjnych” nie mógł brać udziału ten członek komisji, do którego wydziału dana sprawa się odnosiła. W praktyce zresztą ten ostatni przepis nie był ściśle przestrzegany. W I instancji, w której i tak cała komisja mogła być „razem stroną i sądem w swych własnych sprawach”⁴⁸, sądzili więc czasem niewątpliwi *iudices in causa sua*⁴⁹.

Rady prefekturalne były ciałami organizacyjnie odrębnymi od organów administracji departamentowej. Odrębność ta miała jednak w znacznym stopniu iluzoryczny charakter. Po pierwsze bowiem, dekret z 1809 r. ustalił zasadę, że w radzie powinien przewodniczyć prefekt, a dopiero w jego nieobecności — najstarszy radca. Przyjęta zaś jednocześnie — powszechna w kolegialnych organach zarządu, lecz nie w sądownictwie — zasada rozwiązywania równości głosów przez prezydującego oznaczała, że 3-osobowy komplet radców decyzję sprzeczną ze zdaniem prefekta mógł podjąć tylko jednomyślnie. Z możliwości uzyskania przez prefekta przewagi w radzie prefekturalnej zdawano sobie sprawę w trakcie przygotowywania projektu dekretu o organizacji władz administracyjnych⁵⁰, ostatecznie jednak przeważało zdanie, że „przez odłączenie pre-

⁴⁷ Organizacja władz administracyjnych 3 II 1816 (DP, II, s. 51-86), art. 32.

⁴⁸ Uwagi referendarza Horodyskiego 10 I 1817 nad projektem postanowienia o przywróceniu „sądownictwa administracyjnego” (I RS, 37/57).

⁴⁹ W 1829 r. Rada Stanu wystąpiła nawet do Rady Adm. „względem środków, jakie by przedsięwziąć wypadało ku zapobieżeniu nadal niedogodnościom wynikającym stąd, że Komisje Wojewódzkie częstokroć przepisom ogólnym uchybiają [...] wydając w niewłaściwym komplecie wyroki”. W odpowiedzi Komisja Przychodów i Skarbu potwierdziła, że istotnie komisarze skarbowi często brali udział przy rozpoznawaniu części tych spraw, lecz że wytknęła już wadliwość tego postępowania (I RS, 37/149-50). W dziedzinie „sądownictwa” karnego podobnego wyłączenia urzędnika nie znano i — przynajmniej na Lubelszczyźnie — nie stosowano.

⁵⁰ Projekt ministra spraw wewnętrznych Łuszczewskiego 9 V 1808 przewidywał jedynie rozwiązywanie przez prefekta równości głosów (RSKW, ser. II, 127/8-21, art. 81); stanowiący zaś podstawę dalszych prac projekt Morawskiego w ogóle wykluczył udział prefekta w Radzie Prefekturalnej (tamże/93-4, § 4). Jednakże 25 X 1808 Rada Stanu uznała, że prefekt powinien uczestniczyć w obra-

fekta od rad prefekturalnych rozpręgliby się związki, które między nimi konieczne są potrzebne dla dobra administracji. Prefekt nie może tam być w żadnym przypadku uważany razem za sędziego i stronę, bo zawierane przez niego kontrakty nie mają osobistego dla niego interesu, ale równie publiczny, jak dla wszystkich członków Rady Prefekturalnej [...] Zamiast utrzymania wagi zrobiłaby się raczej, między tymi władzami przez takowy ich oddział kolizja najszkodliwsza interesom administracji”⁵¹. Po wtóre, rozdział „sądownictwa administracyjnego” i administracji aktywnej nie był pełny także pod względem funkcjonalnym. Rada prefekturalna była bowiem jednocześnie organem doradczym prefekta w sprawach „prostej egzekucji”⁵². Mogło się zatem zdarzyć, że najpierw uczestniczyła ona w procesie podejmowania decyzji przez wydanie opinii, później zaś weryfikowała decyzję jako „sąd administracyjny”. Po trzecie wreszcie, wydaje się, że gdyby Księstwo Warszawskie istniało dłużej, jego administracja terytorialna przybrałaby postać podobną do tej, jaką wprowadzono w Królestwie Polskim. W Księstwie występowała bowiem tendencja powrotu do kolegialności⁵³ — mniej może odczuwana w stosunku do administracji centralnej⁵⁴, bardzo silna za to w dziedzinie administracji terytorialnej. W tej ostatniej tendencja do kolegialności przejawiała się w propozycjach, które formułowano także w projektach urzędowych⁵⁵, przejęcia obowiązków prefekta właśnie przez Radę Prefekturalną lub jej członków.

Wreszcie przez cały okres 1809 - 1866 „sędziowie administracyjni” I instancji nie posiadali żadnych instytucjonalnych gwarancji niezawisłości — w postaci np. nieusuwalności z urzędu.

Bliski związek między „sądownictwem administracyjnym” a rządem i administracją aktywną występował również przez długi czas w organach II instancji. Po pierwsze, w okresie Księstwa Warszawskiego wyroki administracyjne formalnie wydawał monarcha. O ile wiadomo, Fryderyk August nie odmówił zatwierdzenia żadnego z sądowo-administracyjnych

dach Rady Prefekturalnej, a 9 XI t. r., dopiero w tajnym głosowaniu stosunkiem głosów 5 : 4, przyznała prefektowi prawo głosu (*Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, wyd. B. Pawłowski, t. I, cz. 2, Toruń 1962, s. 188, 221 - 2).

⁵¹ Zdanie min. Łuszczewskiego, o. c., s. 222 (podkr. H. I.).

⁵² Por. np. *Instrukcja objaśniająca organizację prefektur* (Warszawa 1810), s. 25. Pierwotnie zamierzano nawet uczynić z Rady obligatoryjny czynnik doradczy prefekta we wszystkich sprawach (projekt Łuszczewskiego, art. 80; pierwszy projekt Morawskiego 23 VI 1808 — RSKW, ser. II, 127/132 - 81, art. 192).

⁵³ Por. np. F. C. L. Senfft, *Mémoires*, Leipzig 1863, s. 156 - 7.

⁵⁴ Por. H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815 - 1830*, CPH, XXIII (1971), z. 1, s. 77.

⁵⁵ Znany projekt ministra skarbu J. Węgleńskiego z 1811 r. (APP, 143/217 - 28); projekt „dekretu o organizacji prefektur i podprefektur” z 1812 r. wstępnie rozpatrzony przez Radę Stanu, potem zaś przesłany do prefektów i prokuratorów w celu zasięgnięcia ich opinii (druk współcz. — np. RSKW, ser. II, 128/145 - 68).

orzeczeń Rady, mógł jednak dość poważnie zwlekać z wydaniem decyzji. Wymóg zatwierdzenia przez rząd wyroków II instancji został później zniesiony⁵⁶. Po wtóre, „sędziom” II instancji — tak samo jak I instancji — nie gwarantowano nieusuwalności⁵⁷. Po trzecie wreszcie, występował na ogół personalny związek między „sądami” II instancji i aktywną administracją — spora część „sędziów” była aktywnymi administratorami. Z wyjątkiem lat 1816 - 1822, a potem 1861 - 1867 w „sądzie” I instancji zasiadać mieli członkowie organu zarządu ogólnego — w Księstwie Rady Ministrów, w Królestwie Rady Administracyjnej. Inna sprawa, że w praktyce członkowie Rady Administracyjnej szybko przestali wykazywać większe zainteresowanie dla całości prac Rady Stanu czy Ogólnego Zgromadzenia Warszawskich Departamentów; nawet namiestnik w okresie konstytucyjnym po 1818 r. rzadko brał udział w obradach Ogólnego Zgromadzenia Rady. Personalny związek „sądów” II instancji i aktywnej administracji nie ograniczał się jednak tylko do członków organów zarządu ogólnego. W praktyce bowiem część radców stanu Księstwa Warszawskiego piastowała ważne urzędy administracyjne, ponadto zaś zaczynało myśleć o uczynieniu radców członkami kolegów ministerialnych⁵⁸. Tę ostatnią zasadę przyjęto w Królestwie Polskim. Ponieważ zaś kolegialność działania Komisji Rządowych okazała się w znacznej mierze fikcją, w Ogólnym Zgromadzeniu Rady radcy zasiadali nie tyle jako koledzy ministrów, co jako bezpośredni ich podwładni. Przewagę czynnika administracyjnego w osobach ministrów i radców stanu zasiadających w Komisjach Rządowych równoważyć miało nadanie prawa głosu referendarzom stanu — jednakże do równowagi było daleko⁵⁹. Inna sprawa, że w praktyce skład Ogólnego Zgromadzenia — głównie z powodu szybkiej dewaluacji jego kompetencji — kształtował się w sposób odległy od pierwotnych założeń. Tak jak namiestnik i ministrowie, również i radcy stanu wykazywali nikłą chęć brania udziału w obradach, tak że z biegiem czasu ciężar prac skupił się po części na radcach stanu nadzwyczajnych, przede wszystkim jednak na referendarzach.

⁵⁶ Nie przewidywało go postanowienie o Delegacji Administracyjnej. W 1823 r. Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu orzekło — jednak nie bez dyskusji — że „zastąpiony [tj. Zgromadzenie] nie może mieć mniejszej władzy od tej, jaką ma zastępujący” [Delegacja] — I RS, 461/81 - 3. Późniejsze „sądy” II instancji przejmowały status quo.

⁵⁷ Od 1832 r. nie gwarantowano też nieusuwalności sędziów sądów powszechnych — co przeciwnicy „sądów administracyjnych” uważali za istotny argument na swą korzyść (zdanie dyrektora głównego sprawiedliwości Kosseckiego na posiedzeniu Rady Adm. i odpowiedź komisji Rady Stanu 1833 — II RS, 479/36, 52 - 3).

⁵⁸ Por. H. I z d e b s k i, *Kolegialność*, o. c., s. 77 - 8.

⁵⁹ Proporcja czynnika z i spoza administracji miała kształtować się jak ponad 2 : 1 (co najmniej 6 członków Rady Adm. i 14, a potem 17 radców zatrudnionych w administracji — do 9 referendarzy).

Członkowie drugiej Rady Stanu Królestwa nie musieli sprawować urzędów administracyjnych i z reguły też ich nie sprawowali. W związku z tym odebrano zresztą — jak się okazało, na stałe — prawo głosu referendarzom stanu⁶⁰. Pod względem składu Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu stanowiło wyraźnie kontynuację Rady Stanu. Nie było ono wspólnym zebraniem członków obu warszawskich departamentów, lecz stanowiło w sporej mierze osobny organ, w skład którego weszli obok namiestnika, członków Rady Administracyjnej i gubernatora wojennego Warszawy — senatorowie; w departamentach zasiadali na ogół nie senatorowie, lecz „członkowie Senatu”⁶¹. Z biegiem czasu zresztą na senatorów zaczęto powoływać generałów armii czynnej; nie można więc twierdzić, by umacniano w ten sposób niezawisłość „sądu administracyjnego” II instancji.

Inaczej było natomiast w trzeciej Radzie Stanu Królestwa. „Sądownictwo administracyjne” sprawowała ona bowiem nie na plenum, a w bardziej wyspecjalizowanym Składzie Sądzącym. Skład ten stanowiły trzy połączone wydziały: sporny, prawodawczy i skarbowo-administracyjny. Jego członkowie skupiali się wyłącznie na pracy w Radzie. Z tego też powodu, jak można sądzić, Skład Sądzący rozpatrywał „spory administracyjne” tak starannie, jak żaden z 4 poprzednich „sądów” odwoławczych⁶². Pod względem organizacyjnym można go porównać jedynie z Delégacją Administracyjną (którą nieco nie bez racji uznano za „magistraturę otoczoną formami sądownictwu właściwymi”⁶³), ta jednak — w przeciwieństwie do Składu — była zbyt „zawalona” sprawami⁶⁴.

2. P r o c e d u r a „sądów administracyjnych” dalece na ogół odbiegała od procedury sądowej. Wskutek tego prawa proceduralne strony były w „sądach administracyjnych” znacznie słabsze niż w sądach zwykłych.

Co więcej, „prawnej regulacji doczekała się tylko procedura instancji odwoławczej. Organizacja Rady Stanu z 1810 r. w miarę wyczerpująco starała się unormować „rozpoznawanie sporów w rzeczach administracyjnych”. Przewidywała ona przeprowadzanie „instrukcji” i przygotowywa-

⁶⁰ Ogólne Zebranie Departamentów Warszawskich zamiast referendarzy miało referentów.

⁶¹ Senatorami zostali prawie wszyscy dawni radcy stanu, natomiast sędziowie b. Sądu Najwyższej Instancji (z wyjątkiem obu prezydujących) stali się tylko „członkami Senatu”. O Departamentach Warszawskich — A. Korobowicz, *Przemiany w ustroju sądownictwa najwyższego w Królestwie Polskim w latach 1815 - 1876*, CPW, XXIV (1972), z. 2, s. 131 n.

⁶² Pewien „spór” rozpoznawano nawet na 5 kolejnych posiedzeniach (III RS, 470/115 n.).

⁶³ K. A. Hoffman, o. c., s. 293.

⁶⁴ Oprócz zaległych i bieżących „sporów administracyjnych” Delegacja od 1817 r. rozpoznawała także niesporne kwestie rozrachunków z dzierżawcami („superrewizja likwidacyjna”) — w zmienionym składzie kwestie te załatwiała nawet do 1830 r. (O naturze „superrewizji” — referat K. Koźmiana 1822 — I RS, 55/111 - 16).

nie projektu wyroku przez ciało niezależne od administracji aktywnej — złożoną z referendarzy pod przewodnictwem jednego z radców stanu Komisję Podań i Instrukcji. Jednakże stronę dopuszczano do postępowania tylko w stadium „instrukcji” — a uczestniczyć w niej mogła jedynie przez złożenie najwyżej dwóch pism procesowych. Tym bardziej więc postępowanie musiało mieć charakter niejawny dla osób postronnych — także „sądowo-administracyjne” posiedzenia Rady nie miały charakteru publicznego. Po raz wtóry kwestie proceduralne uregulowano — jeszcze bardziej szczegółowo — w postanowieniu z 20 II 1816 r. Oparło się ono prawie na tych samych zasadach co dekret z 1810 r. — z tym, że np. ilość pism strony ograniczono do „jednego obrończego”. Później zaś nowych przepisów proceduralnych nie wydano. Postanowienie namiestnika z 1822 r., na mocy którego „sądownictwo administracyjne” powróciło do Rady Stanu, przewidywało utrzymanie w mocy głównie przepisów 1816 r. W praktyce jednak przywrócono moc obowiązującą rozdziału III dekretu 1810 r., choć w pojedynczych kwestiach powoływano się także na postanowienie 1816 r. Miało to spore znaczenie, bowiem dekret 1810 r. wprowadzał — w przeciwieństwie do przepisów o Delegacji Administracyjnej — zasadę przymusu adwokackiego. Po 1822 r. zasady tej — aczkolwiek nie całkiem konsekwentnie — przestrzegano⁶⁵.

Wspomniane przepisy proceduralne miały niemało luk. Część z nich wypełniło orzecznictwo — idąc w kierunku umocnienia uprawnień proceduralnych stron. W ten sposób ustalono więc, że 3-miesięczny termin prekluzyjny do złożenia „rekursu” od wyroku „sądu I instancji” dotyczył także „strony publicznej”⁶⁶. Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, która w przeciwieństwie do późniejszych „sądów” II instancji mogła przyjmować „rekursy” tylko wtedy gdy wartość przedmiotu sporu przekraczała 1000 zł (później tylko 50 zł), granicę tę starała się interpretować w sposób najkorzystniejszy dla wnioskodawców⁶⁷. W 1825 r. na prośbę Rady Stanu namiestnik wyraźnie stwierdził, że „rekursy” powinno się wnosić bezpośrednio do jej kancelarii⁶⁸. Wreszcie w 1827 r. uznano, że Komisja Instrukcyjna powinna prowadzić korespondencję z Komisjami Wojewódz-

⁶⁵ W 1828 r. Komisja Instrukcyjna uznała, że może przyjąć odwołanie bez podpisu mecenasa — a dopiero potem zażąda jego uzupełnienia (IRS, 490a/88). W 1837 r. przyjęto, że pisma obrończe mogła składać sama strona (II RS, 939/362 - 3). Organizacja Rady Stanu 1861 wyraźnie przewidywała istnienie „obrońców przy Radzie Stanu”.

⁶⁶ RSKW, ser. I, 96/128. Stąd też po uruchomieniu po 6-letniej przerwie „sądownictwa” II instancji Rada Adm. musiała udzielić Komisji Przychodów i Skarbu szczególnego upoważnienia do wnoszenia „rekursów” od wyroków zapadłych przed 1836 r. w terminie dłuższym niż 3 miesiące (post. 8 XI 1836 — II RS, 450k/79 - 83).

⁶⁷ W szczególności orzekła, iż „wartość [...] przedmiotu nie do ilości podatku, lecz do kapitału jej odpowiadającego stosowaną być powinna” (RSKW, ser. I, 96/72, 74).

⁶⁸ I RS, 37/117 n.

kim bez pośrednictwa Komisji Rządowych⁶⁹. W 1828 r. Rada Administracyjna nadała nawet prezydującemu w Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu prawo wymierzania na wniosek Komisji Instrukcyjnej „na Komisje Wojewódzkie kar porządkowych za nieuskućnianie lub opóźnianie się w dopełnianiu odebranych poleceń”⁷⁰. Wreszcie dalsze zmiany przyniosła praktyka trzeciej Rady Stanu. „Instrukcja” (której dokonywał Wydział Sporny) była nadal pisemna, lecz rozpoznawanie sprawy przez Skład Sądzący następowało po wywołaniu z wokandy i wysłuchaniu relacji obrońców stron⁷¹. Gdyby wprowadzono zasadę zewnętrznej jawności posiedzeń Składu, procedura „sądu administracyjnego” II instancji istotnie bliska by już była sądowej. O wprowadzeniu tej zasady dość poważnie zaś wówczas myślano⁷².

„Sądy I instancji” nie dysponowały natomiast przepisami proceduralnymi, choć o opracowaniu takich przepisów wielokrotnie myślano⁷³. Procedura miała więc kształtować się w praktyce, w najlepszym przypadku pod wpływem orzecznictwa II instancji.

„Sądy” II instancji istotnie starały się ustalić podstawowe reguły procedury sądowo-administracyjnej. W 1811 r. Rada Stanu podzieliła pogląd, iż rady prefekturalne „ogólnych przepisów sądowych [kodeksu postępowania sądowego] trzymać się koniecznie powinny w tym wszystkim, w czym te przepisy ze słusnością i zasadami administracji mogą być pogodzone”⁷⁴. „Sądy” II instancji zwracały przede wszystkim uwagę na to, czy w toku postępowania strona miała prawo do przedstawienia swego stanowiska⁷⁵; przytaczały zresztą odpowiednie przepisy kodeksu postępowania sądowego. Decyzji uchylających wyroki I instancji z powodu ważnych uchybień proceduralnych było początkowo sporo. To zaś świadczyło, że procedura „sądów I instancji” niedostatecznie ochraniała prawa i interesy stron⁷⁶. Dotyczyło to szczególnie spraw alewiacyjnych (niżej,

⁶⁹ I RS, 18/14.

⁷⁰ I RS, 516/1. Dziennik kar za lata 1828 - 30 wskazał, że zagrożenie karą 25 zł (ponownie 50 zł) było dość skutecznym sposobem zapobieżenia przeciąganiu przez Komisje Wojewódzkie biegu spraw przez niedostarczanie stosownych dokumentów i wyjaśnień (I RS, 516).

⁷¹ III RS, 470/21 - 2; *Zbiór Przepisów*, o. c., wstęp, s. 81.

⁷² III RS, 469/181 - 2.

⁷³ Por. np. *Protokoły Rady Stanu*, o. c., t. II, cz. 1, s. 220; projekt prefekta Rembielińskiego z 1810 r. (RSKW, ser. II, 127/254 - 69); dyskusja Rady Stanu 1812 (RSKW, ser. I, 97/180); zapowiedź nadesłania „instrukcji do postępowania w sądownictwie administracyjnym” przez Komisję Województwa Kaliskiego (KRSW, 6870); projekt Komisji Rządowej Sprawiedliwości z 1821 r.

⁷⁴ RSKW, ser. I, 96/48, 152.

⁷⁵ Np. w 1816 r. Delegacja Adm. uchyliła wyrok, który Rada Prefekturalna „wydała [...] z jednostronnego pisma [...] bez zapowzu, bez wręczenia onegoż stronie, [...] bez odpowiedzi, bez wszelkiej zgoda obrony ze strony” (I RS, 58/353 — szło tu jednak o „stronę skarbową”).

⁷⁶ Por. „rekurs” obrońcy strony z 1830 r. w sprawie zakończonej w 1836 r. wy-

pkt 3). Poważne nieprawidłowości w tym właśnie zakresie wyknęło w 1829 r. Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu ⁷⁷. W 1844 r. „Sąd Administracyjny Gubernii Mazowieckiej” stwierdził, że o ile w zasadniczych przedmiotach „sądownictwa administracyjnego” jego postępowanie „jest zupełnie to samo, jakie ma miejsce w sądach cywilnych, tj. rozprawa głośna przy otwartych drzwiach za pośrednictwem obrońców” (procedura innych „sądów” mogła zresztą jeszcze nieco od opisanej tu odbiegać), o tyle sprawy alewiacyjne „dotąd są wyrokowane na jednostronne tylko sprawozdanie referenta” ⁷⁸. Stosowanie różnej procedury w stosunku do „sporów administracyjnych” i spraw alewiacyjnych znalazło potem wyraz w ustawie z 1866 r. W myśl bowiem jej przepisów „wszelkie przedmioty sporu administracyjnego między prywatnymi i skarbem toczony” miały podlegać kolegialnemu rozpoznaniu rządu gubernialnego pod prezydencją gubernatora (w praktyce rozpoznawano je jawnie), natomiast sprawy alewiacyjne — rozpatrywać miał rząd pod prezydencją wicegubernatora („sposobem biurowym” i przy drzwiach zamkniętych) ⁷⁹.

3. Podstawowym wreszcie powodem przeciwstawiania „sądów administracyjnych” sądownictwu zwyczajnemu był zakres właściwości rzeczowej tych „sądów”. Wchodziły doń głównie trzy kategorie spraw:

— prośby osób prywatnych o alewiacje (ulgi) w podatkach i innych ciężarach publicznych, wynikłe z przyczyny nadzwyczajnej, która miała miejsce już po rozkładzie ciężarów ⁸⁰,

— spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych,

— spory między administracją a „entrepreneurami” (przedsiębiorcami) robót publicznych i podobnymi im kontrahentami (np. „liwerantami” — dostawcami) oraz innymi osobami prywatnymi — w przedmiocie uznania brzmienia zawartych kontraktów i ich wykonania, a także należnych obu stronom wypłat ⁸¹.

Jedną ze stron były więc osoby prywatne, drugą Skarb Państwa. Od 1817 r. na równi ze Skarbem Królestwa traktowano Skarb Cesarstwa Rosyjskiego ⁸², ponadto zaś — również w drodze orzecznictwa — w podobny

rokiem kasacyjnym: „A któż wie, czyliby się skłonił [rekursujący] do postawienia tych kaucji, gdyby wiedział, że kiedyś na przyszłość nastaną Sady administracyjne, które sądzić go będą bez zakomunikowania nawet akt, tj. nie dając mu obejrzeć tytułów, za którymi ma być skazany, przeczytać papierów [...], które nadto sądzić go będą bez przypozwania samych dłużników i bez skazania ich tymże wyrokiem na wynagrodzenie dla ręcyciela” (II RS, 576/4 - 5).

⁷⁷ I RS, 37/149 - 51.

⁷⁸ KRSW, 6871/41 - 2. Por. też *Zbiór Przepisów*, o. c., t. XIV, s. 83.

⁷⁹ A. Okolski, o. c., s. 52 - 3.

⁸⁰ § 26 pkt 1 dekretu 7 II 1809; post. nam. 20 II 1816.

⁸¹ § 26 pkt 2 dekretu 1809; dekret 9 XI 1811 (DPKW, III, s. 463 - 4). Post. nam. o Delegacji Adm. przewidywało, że kontrakty musiały być zawarte „w celu zaopatrzenia publicznej potrzeby”.

⁸² Post. nam. 10 V 1817 (DP, III, s. 182 - 3).

sposób ustalono pozycję gmin i wielu „instytutów publicznych” (także np. towarzystwa ubezpieczeń i Banku Polskiego w latach 1833 - 43 w sprawach zarządu górnictwa).

„Sądy administracyjne” nie mogły jednak rozpoznawać wszelkich kwestii spornych związanych ze „sporami administracyjnymi”. Postanowienie królewskie z 1817 r. przewidywało bowiem — w ślad za dekretem z 1809 r. i orzecznictwem Rady Stanu Księstwa, iż „wszelki spór między władzą lub instytutem publicznym z jednej a osobą prywatną z drugiej strony o prawo co do własności *de iure*” toczyć się mógł wyłącznie przed zwyczajnymi sądami cywilnymi.

Pozostałe kategorie spraw, które przepisy prawne — nie zawsze zresztą w sposób przemyślany i nie budzący wątpliwości — przekazywały pod rozpoznanie „sądów administracyjnych” wydawały się mieć mniejsze znaczenie⁸³, bądź też niezbyt długo należały do tych „sądów”⁸⁴. Wymienione w dekreście 1809 r. rozpoznawanie podań gmin o pozwolenie wszczęcia procesu oraz sprzedania lub zamiany własności gminnej bardzo szybko uznano za wykonywanie nie „sądownictwa administracyjnego”, lecz „opieki rządu nad gminami”⁸⁵. Wreszcie w stosunku do również tam wymie-

⁸³ Od 1816 r. należały tu kaucje wystawiane na rzecz sądu. W § 26 pkt 5 dekretu 1809 wymieniono też dość ważną kategorię sporów i trudności zachodzących względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów. Post. nam. 10 X 1818 (DP, VI, s. 232 - 41) mówiło o sporach w przedmiocie odpływu wód. Spraw tego rodzaju nie było jednak w praktyce, jak się wydaje, wiele. Poza sprawami wywłaszczeniowymi (przyp. nast.) mogły to być spory o obwałowanie rzek spławnych i wynagrodzenie strat powstałych w wyniku uszkodzenia wałów. Te jednak na mocy post. Rady Adm. 6 VI 1845 miały przejść do „prostej drogi administracyjnej” — Ogólne Zebranie Dep. Warsz. nadało temu postanowieniu wykładnię ścieśniającą (wyrok 24 V 1852). Pozostałe kompetencje „sądów administracyjnych” starano się ująć w projektach Komisji Sprawiedliwości 1821 i 1825 r. oraz komisji Rady Stanu 1833. Przy poddawaniu określonych spraw „sądownictwu administracyjnemu” brak było ogólniejszego systemu — stwierdził to sam książę-minister Lubecki, gdy pisał, że kwestia ta „dotąd przypadkowi poruczoną została”, mimo że „niepewność i niestałość sądów administracyjnych wznieca nieufność i niechęć” (*Korespondencja Lubeckiego z ministrami sekretarzami stanu*, wyd. S. Smolka, Kraków 1909, t. IV, s. 40 - 1).

⁸⁴ Skargi na przeciążenie podatkami przez rady samorządowe (dekret 4 IX 1809 — DPKW, II, s. 47 - 53; art. 12; Rada Stanu uznała się nawet w 1812 r. za „sąd właściwy do rozstrzygnięcia wszelkich w podatkach pregrawacji” — RSKW, ser. I, 97/57). Jednakże jedyny podatek tego rodzaju, który znano w Królestwie Polskim — „kontyngens liwerunkowy” — przeszedł na mocy post. Rady Adm. 11 IV 1837 (zgodnie zresztą z orzecznictwem II Rady Stanu) do „prostej drogi administracyjnej” (II RS, 479/605 - 11). „Podania i spory w przedmiocie wynagrodzenia za wywłaszczenie własności prywatnej na potrzebę publiczną” (§ 26 pkt 4 dekretu 1809 r.) na mocy prawa 12 X 1820 rozpatrywać miały zwyczajne sądy cywilne, co Rada Adm. potwierdziła 18 III 1852 (DP, XLV, s. 303 - 67) a Ogólne Zebranie Dep. Warsz. — 24 XII 1859.

⁸⁵ Orzeczenie Rady Stanu 26 XII 1812 (RSKW, ser. I, 96/321 - 2).

nionych sporów między osobami prywatnymi i „entreprenerami” robót publicznych, gdy pierwsi uważali się na krzywdę, którą by z winy przedsiębiorców w wykonaniu tych robót ponieśli, uważano raczej, że „gdy między samymi prywatnymi mają miejsce i z osobnej umowy entreprenera z prywatnym lub z czynu prywatnej osoby wynikają właściwie do decyzji sądów zwyczajnych należeć powinny, tym bardziej, że rozstrzygnięcie ich dla administracji jest obojętne”⁸⁶.

Podstawowe kategorie spraw poddanych jurysdykcji „sądów administracyjnych” nie miały jednolitego charakteru. W szczególności od sporów szeroko rozumianych „kontraktów administracyjnych” (dzierżawnych i pozostałych) różniły się zasadniczo podania o alewiacje. Spraw alewacyjnych nie zaliczano zresztą najczęściej do „sporów administracyjnych”. Spory z kontraktów należałyby do jurysdykcji zwyczajnych sądów cywilnych, gdyby nie to, że były zawierane przez organy administracji. Podanie ich jurysdykcji „sądów administracyjnych” oznaczało więc pewne uprzywilejowanie administracji — z czym właśnie walczyli przeciwnicy „sądownictwa administracyjnego”, a czego nie wypierali się bynajmniej ich zwolennicy. Ci ostatni głosili bowiem, że „sprawy sporne z administracyjnych działań między rządem a partykularnymi wynikające” wyjęto „spod sądów cywilnych”, bo te „by mogły tamować działania rządowe”⁸⁷, bo „pospolicie zbyt słaby ze stroną skarbu publicznego wiąże interes”⁸⁸, „często z uprzedzeniem, a zawsze z obojętnością zapatrują się na jego sprawy”. Tymczasem „cały bieg służby administracyjnej, jej porządek i skuteczność działań zawisły od regularności wpływów i ścisłego dopełnienia zobowiązań budżetem przewidzianych [...] Rząd nie może być narażony na rozprawy sądowe z urojonych częstokroć powodów, wywoływane może dlatego, aby jego działania opóźnić i sparaliżować”⁸⁹.

Natomiast próśby o alewiację bliskie były odwołaniom od decyzji administracyjnych. Ponieważ podstawy udzielenia alewiacji były dość ściśle sprecyzowane⁹⁰, były one odwołaniami od decyzji sprzecznych z prawem poza sferą swobodnego uznania administracji. Udzielanie alewiacji było też jednocześnie wydawaniem w szczególnej formie aktów administracyjnych. Z tego to powodu istotnie nie mogło ono należeć do sądów zwyczajnych. Nie jest więc przypadkiem, że nawet przeciwnicy „sądow-

⁸⁶ Opinia komisji Rady Stanu 1833 (II RS, 479/72, podkr. H. I.). Orzecznictwo II instancji zdawało się z biegiem czasu — nie całkiem jednak konsekwentnie — przypisywać stosunkom między osobami prywatnymi a kontrahentami rządowymi zwykły charakter cywilnoprawny. § 26 pkt 3 dekrety 1809 r. nie został też potwierdzony przez żaden późniejszy przepis.

⁸⁷ Raport Rady Stanu 25 V 1810 (RSKW, ser. II, 390/10).

⁸⁸ K. A. Hoffman, o. c., s. 280.

⁸⁹ Raport komisji Rady Stanu 1833 (II RS, 479/51, 37).

⁹⁰ Począwszy od dekretu 17 XII 1810 — razem z późniejszymi aktami w: Zbiór Przepisów, o. c., Wydział Skarbu, t. II. Warszawa 1866.

nictwa administracyjnego” nie przeciwstawiali się na ogół utrzymaniu szczególnej formy rozpoznawania skarg alewacyjnych⁹¹.

Sprawy alewacyjne przeważały liczbowo nad „sporami administracyjnymi”; co więcej, po 1832 r. ich przewaga wzrosła z jednej strony ze względu na wzmożone wystąpienie podstaw alewacji („wypadki wojenne 1831 r.”), z drugiej zaś — na zmniejszenie ilości „kontraktów administracyjnych” (sprzedaż lub donacje dóbr narodowych, późniejsze osłabienie gospodarczej aktywności państwa, wyłączenie spod jurysdykcji „sądów administracyjnych” kontraktów zawartych z władzami wojskowymi⁹²). Mimo to wydaje się, że nie udzielanie alewacji, lecz rozpoznawanie „sporów administracyjnych” uznać trzeba za trzon właściwości „sądów administracyjnych”. Zasadniczy spór między zwolennikami i przeciwnikami tych „sądów” toczył się bowiem właśnie o forum rozstrzygania „sporów administracyjnych”. Również w praktyce znacznie większą uwagę zwracano na „spory”. Świadczyć o tym mogą — wspomniane już — różnice w traktowaniu przez „sądy administracyjne” obu kategorii spraw.

W jaki sposób chroniony był tak ustalony zakres właściwości „sądów administracyjnych”? Ochronę w stosunku do sądów zwyczajnych zapewniało sądownictwo jurysdykcyjne — kompetencyjne. Przysługiwało ono tym samym organom, które sprawowały w II instancji „sądownictwo administracyjne”⁹³ i pociągać mogło za sobą uchylenie wyroków sądowych, jak ukazała niezgodna z przepisami praktyka, także prawomocnych. Ponadto proceduralnie było ono skonstruowane w ten sposób, że w praktyce mogło być uruchomione tylko „w razie gdyby sądy w wydawanym wyroku rozpoznawały przedmiot do atrybucji władz administracyjnych należący”, a nie odwrotnie⁹⁴. Była to więc ochrona skuteczna. Co więcej, stwarzała ona możliwość wykraczania przez Radę Stanu lub Ogólne Zgromadzenie Warszawskich Departamentów poza zakres wskazanej przepisami prawa właściwości „sądów administracyjnych”. Jak się jednak wydaje, z możliwości tej organy sądownictwa jurysdykcyjnego, mimo że były w pewnym stopniu *iudices in causa sua*, nie starały się czynić użytku⁹⁵.

⁹¹ Np. wspomniany projekt Platera; niezrealizowane post. dyktatora 28 XII 1830 (WP, 58/13 - 14); uchwała Sejmu 30 VIII 1831 (tamże/25 n., 53 n.; Dziennik Sejmu 1830 - 31, o. c., s. 466 - 7, 479 - 98); projekt Komisji Sprawiedliwości 1825 i organizacji Rady Stanu 1832 r.

⁹² Post. Rady Adm. 3 VIII 1847 (DP, XXXIX, s. 309 - 25).

⁹³ Z wyjątkiem Delegacji Adm. — w latach 1816 - 22 sądownictwo jurysdykcyjne należało do Rady Stanu. Ponadto po 1832 r. wyroki jurysdykcyjne musiały już być zatwierdzane przez namiestnika.

⁹⁴ Opinia Rady Stanu 1841 (II RS, 31/36). Por. H. Goryszewski, o. c., s. 161 n.

⁹⁵ O tyle więc nie w pełni można zgodzić się z niektórymi wywodami H. Goryszewskiego, które wynikły może stąd, iż autor ten nie podjął — tak ważnego z punktu widzenia przedmiotu jego opracowania — problemu doktrynalnego i prawnopozytywnego rozgraniczenia sfer działania administracji — w tym „sądów administracyjnych” i sądów zwykłych.

Nie było natomiast bardziej skryształizowanych form instytucjonalnych, które by zapewniły rozdział kompetencji „sądów administracyjnych” i administracji aktywnej. W przypadku gdy organy administracji wydały „w drodze ekonomicznej” czy „prosto administracyjnej” decyzję w sprawach „sporno-administracyjnych”, istniała zawsze możliwość odwołania się do drogi „sporu administracyjnego”. Orzecznictwo „sądów administracyjnych” stało na stanowisku niezbywalności prawa do złożenia „rekursu” — w 1844 r. Ogólne Zebranie Departamentów Warszawskich ustaliło bowiem podtrzymywaną odąd zasadę, że klauzula kontraktu o zrzeczeniu się drogi procesu nie powinna być brana pod uwagę jako sprzeczna z prawem⁹⁶.

Mniej jasny był problem ewentualnego wkraczania „sądów administracyjnych” w kompetencje administracji aktywnej — tym bardziej, że po 1816 r. nie było, jak wiadomo, istotnego środka nadzoru rządowego w postaci zatwierdzania wyroków II instancji; inna sprawa, że nadal występowały organizacyjne i proceduralne związki z organami administracji. W praktyce jednak problem taki nie wystąpił. Przez cały bowiem czas „sądy” II instancji starały się ściśle przestrzegać zasady, że „sądownictwo administracyjne” powinno rozpatrywać tylko sprawy enumeratywnie wyliczone w przepisach prawnych. W związku z tym wszelkie inne sprawy, jako „prosto administracyjne”, konsekwentnie odsyłano do organów administracji, w szczególności, w Królestwie, do Rady Administracyjnej. Można uznać to za daleko posuniętą „autolimitację” polskiego „sądownictwa administracyjnego”. Wyrazem jej było również przyjęcie zasady, że „przepisy policyjno-wojskowe” ani decyzje namiestnika o charakterze policyjnym nie mogły stwarzać podstawy do przyznania stronie odszkodowania⁹⁷. Drogi „sądowo-administracyjną” i tzw. „drogę łaski” (czyli postępowania administracyjnego) rozdzielono więc pod względem materialnym.

Nie rozdzielono ich jednak ściśle pod względem proceduralnym. Uznawano bowiem wprawdzie zasadę, że „sąd administracyjny” stawał się właściwy do rozpoznania sprawy dopiero wówczas, gdy została już ona rozpatrzona w „drodze ekonomicznej” czy „prosto administracyjnej”. Jednakże nie było bardziej ogólnych reguł w przedmiocie końca tej „drogi”, zwłaszcza że i osoba prywatna, i organ administracji, choćby sam był władny podjąć decyzję — mógł odwoływać się do decyzji organów naczelných, z Radą Administracyjną włącznie. Organizacja Rady Stanu z 1810 r. przewidywała, że spory z kontraktów zawartych bezpośrednio przez ministrów w ogólnych potrzebach krajowych powinny być rozpatrywane od razu przez Radę Stanu, co można było interpretować rozsze-

⁹⁶ Wyrok jurysdykcyjny 6 III 1844; pismo p. o. sekretarza stanu przy Radzie Stanu do Komisji Spraw Wewnętrznych 23 XII 1865 (KSRW, 6871).

⁹⁷ Np. wyroki Ogólnego Zebrania 12 XI i 20 XII 1860.

rzając ten przepis także na inne wydane w toku postępowania administracyjnego akty organów naczelných z zakresu „drogi sądowo-administracyjnej”. Praktyka poszła jednak w innym kierunku. Jak z ubolewaniem stwierdziła w 1848 r. Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, „upowszechnił się w biegu spraw administracyjnych zwyczaj [...] że strony mające pretensje do rządu w jakiegokolwiek gałęzi służby zanoszą reklamacje przez wszystkie szczeble władz administracyjnych, a po uzyskaniu odmownej rezolucji w Radzie Administracyjnej Królestwa dopiero występują na drogę sądownictwa administracyjnego” i to do Rządów Gubernialnych, a nie organu II instancji. Aby rozdzielić „drogę łaski” i „drogę sądowo-administracyjną”, Komisja opracowała stosowny projekt postanowienia. Proponowała, by od decyzji „wydawanych na drodze prostej administracyjnej w przedmiotach sporu administracyjnego” przez Rząd Gubernialny lub inne organy nie będące naczelnymi organami administracji — strona mogła w terminie 3 miesięcy odwołać się albo wprost do „Sądu administracyjnego I instancji”, albo do właściwego organu naczelnego. Z kolei od decyzji organu naczelnego wydanej „w przedmiotach ulegających sądownictwu administracyjnemu” przysługiwać miało odwołanie albo do Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów, albo do Rady Administracyjnej⁹⁸. Projekt starał się więc nadać właściwości „sądów administracyjnych” charakter fakultatywny. Nie doczekał się on jednak zatwierdzenia.

„Sporami administracyjnymi są u nas te, które tyczą się dochodzenia, realizowania lub zabezpieczenia funduszów, praw i dochodów publicznej własności uległych, a które ustawami rządowymi wyraźnie wyjęte są spod jurysdykcji sądów zwyczajnych cywilnych, a poddane rozsądzeniu władz administracyjnych jako sądów”, tak charakteryzował w 1833 r. „sądownictwo administracyjne” jeden z referendarzy stanu⁹⁹. Wydaje się, że zapoznawszy się z podstawowymi cechami tego „sądownictwa” trudno byłoby opinii tej nie podzielić.

IV

Instytucja „sądownictwa administracyjnego” — i jego nazwa (*justice administrative*, *Administrativ-* lub *Verwaltungsjustiz*) — znana była, oczywiście, nie tylko w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim.

Przepisy z czasów Księstwa Warszawskiego, które ustaliły system polskiego „sądownictwa administracyjnego” na blisko 60 lat, były prawie

⁹⁸ Od decyzji Rady nie miało przysługiwać żadne odwołanie — mogła ona jednak wznowić postępowanie lub przekazać sprawę do rozpoznania Ogólnego Zebrania Dep. Warsz. (KRSW, 6871/48 - 53).

⁹⁹ II RS, 479/40.

dosłownym tłumaczeniem przepisów francuskich z epoki napoleońskiej¹⁰⁰. Także organizacja trzeciej Rady Stanu Królestwa oparła się w pewnym stopniu na wzorze francuskim, bowiem we Francji II Cesarstwa „sądem administracyjnym” była już nie cała Rada Stanu, lecz jej skład sądzący — *l'assemblée du Conseil d'État au contentieux*¹⁰¹.

Polska recepcja instytucji francuskiej okazała się jednak powierzchowna. „Sądownictwo administracyjne” miało we Francji, inaczej niż w Polsce, nieprzerwane tradycje historyczne¹⁰². Monarchom francuskim w okresie abosłutyzmu prawie w pełni udało się wprowadzić zasadę, że spory prawne, które interesowały „administrację”, powinny być wyłączone spod jurysdykcji sądów „delegowanych” — zwyczajnych. Przekazywano je zrazu sądom szczególnym (jak izby obrachunkowe, *cours des aides*, *bureaux des finances*), później zaś — gdy organy te zbyt usamodzielniały się — organom administracyjnym. Powoli zresztą zaczynano odczuwać merytoryczną odrębność tego tzw. *contentieux administratif* od zwykłych spraw administracyjnych. W okresie rewolucji na podstawie swoście rozumianych zasad podziału władz — większość dawnego *contentieux* pozostawiono w rękach administracji¹⁰³. To „sądownictwo administracyjne” wyodrębnił częściowo od administracji aktywnej dopiero Napoleon I przez utworzenie Rady Stanu i rad prefekturalnych. O ile jednak Księstwo Warszawskie starało się recypować w pełni zasady organizacji i procedury napoleońskiego „sądownictwa administracyjnego”, o tyle nie przejęło w pełni zasad rządzących jego właściwością rzeczową. Przyjęto bowiem jedynie podstawowe francuskie akty normatywne, te jednak nie wyczerpywały całej kategorii *contentieux administratif*¹⁰⁴. Po

¹⁰⁰ Przepisy dotyczące Rad Prefekturalnych wzorowały się ściśle na ustawie 28 pluviôse VIII r. (17 II 1800) — J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, t. XII, Paris 1826. s. 88 - 100. Organizacja Rady Stanu z 1810 r. była prawie dosłownym tłumaczeniem dekretu 11 VI 1806 (druk. — wraz z danymi o orzecznictwie 1815-30 — B. Olivier-Martin, *Le Conseil d'État de la Restauration*, Paris 1941, s. 109 n.).

¹⁰¹ Por. III RS, 469/179.

¹⁰² J. Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris 1970; G. Raissac, *Les controverses relatives à la juridiction administrative de 1789 à la Deuxième République*, Paris 1937; C. Goyard, *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative*, Paris 1962, s. 6 - 7, 62 n.; J. M. Auby — R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, Paris 1962, t. I, s. 152 n., 185 n., 283 n.; z literatury dawniejszej — zwł. F. Dareste, *La justice administrative en France*, wyd. 2, Paris 1899.

¹⁰³ Ustawa 7 IX 1790 (J. B. Duvergier, o. c., t. I, Paris 1824, s. 406 - 9) wliczała już prawie wszystkie te sprawy, które za pośrednictwem ustawodawstwa napoleońskiego trafiły do polskich Rad Prefekturalnych.

¹⁰⁴ Por. zwł. H. F. Koechlin, *Compétence administrative et judiciaire de 1800 à 1830, étude de jurisprudence*, Paris 1950. Poza tym wiele aktów normatywnych po 1802 r. rozszerzyło „sądownicze” kompetencje Rady Stanu (por. L. A. Ma-

pierwsze, pojęcie *contentieux* obejmowało w istocie prawie wszystkie sytuacje sporu między jednostką, której prawa zostały naruszone przez działanie organu administracyjnego, a państwem¹⁰⁵; stąd też np. „sądy administracyjne” mogły orzekać o istnieniu pieniężnego zobowiązania Skarbu Państwa nie tylko z tytułu kontraktu¹⁰⁶. Na ogół zresztą „sądownictwo” to sprawowała sama Rada Stanu, bowiem rady prefekturalne — jak wszystkie polskie „sądy administracyjne” — pozostały właściwe tylko w enumeratywnie wyliczonych kategoriach spraw. Po wtóre, w czasach Napoleona I obok tego zwykłego „sądownictwa administracyjnego” wystąpiło szczególne kasacyjne „sądownictwo” Rady Stanu. Rada przyjmowała bowiem odwołania od nielegalnych aktów administracyjnych — *recours pour excès de pouvoir*. Wszystkie dzisiejsze podstawy odwołania: *incompétence*, *vice de forme*, *violation de loi* i głośne później *détournement de pouvoir*¹⁰⁷ — były już wówczas znane¹⁰⁸. Było to zresztą jak najbardziej zgodne z założeniem Napoleona, że Rada Stanu winna być kontrolerem administracji¹⁰⁹. Może właśnie z tego powodu autor znanego podręcznika nauki administracji z czasów I Cesarstwa w ogóle nie zajął się „sądownictwem” Rady Stanu — uznając, że miało ono charakter polityczny a nie administracyjny¹¹⁰.

Później drogi polskiego i francuskiego „sądownictwa administracyjnego” jeszcze bardziej się rozeszły. Pewne ich zbliżenie nastąpiło jedynie w latach 1815 - 1830. Także francuskie „sądownictwo administracyjne” — które miało wówczas przeciw sobie z jednej strony sądy powszechne oraz większość społeczeństwa i Izby Deputowanych¹¹¹, z drugiej zaś strony w pewnej mierze rząd i administrację — aby ocalić swą egzystencję, poddało się temu ostatniemu czynnikowi. Dokonało więc poważnej „autolimitacji” swej właściwości. Po 1830 r. następowało jednak stopniowe usamodzielnianie się — a także „usądowienie” „sądownictwa admini-

carel, *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Paris 1828, s. 286 n.).

¹⁰⁵ Por. np. J. Chevallier, o. c., s. 131 n.; G. A. H. Toffin, *Le ministre-juge*, Paris 1942, s. 53 - 6.

¹⁰⁶ Por. np. R. Drago, *L'État débiteur*, *Revue de Science et de Législation Financières*, LXIV (1952), s. 802 - 23.

¹⁰⁷ Por. np. W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 96; J. M. Auby - R. Drago, o. c., t. II, s. 417 n.

¹⁰⁸ J. Chevallier, o. c., s. 176, 179 - 80; por. P. Lampué, *Le développement historique du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au début du XXe siècle*, *Revue Int. des Sciences Adm.*, XX, (1954), s. 359 - 92.

¹⁰⁹ Por. np. Ch. Durand, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris 1949, s. 64, 125 n.

¹¹⁰ Ch. J. Bonnin, *Principes d'administration publique*, wyd. 3, Paris 1812, t. II, s. 75.

¹¹¹ G. Raïssac, o. c., s. 107 n. Nieliczni tylko przedstawiciele nauki wypowiadali się wówczas za utrzymaniem tego „sądownictwa” pod warunkiem uniezależnienia go od administracji — jak L. A. Macarel, o. c.

stracyjnego". Ograniczeniu uległa „autolimitacja” Rady Stanu — w czasach Napoleona III, który i pod tym względem starał się pójść w ślady wielkiego stryja, instytucja *recours pour excès de pouvoir* uległa ostatecznemu skryształowaniu i okrzepnięciu. Szeroki zakres kontroli Rady Stanu nad aktami administracji był możliwy — co tylko na pozór stanowi paradoks — dzięki temu, że aż do 1872 r. (z krótką przerwą 1849 - 1851) wyroki administracyjne formalnie wydawał szef państwa — zarazem naczelny szef administracji¹¹². Stopniowo wykluczano udział w „sądownictwie” Rady Stanu aktywnych administratorów. W 1831 r. „usądowniono” procedurę Rady Stanu: wprowadzono względną ustność i jawność oraz umocniono elementy kontrydiktoryjności poprzez ustanowienie *ministère public*. Podobne przemiany w radach prefekturalnych dokonały się jednak o wiele później. Procedurę ich uregulowano — na wzór procedury Rady Stanu — po raz pierwszy dopiero w latach 1862 - 1865, ostatecznie zaś — w 1889 r. Dopiero jednak w 1926 r. uczyniono z tych rad całkowicie niezależne od administracji „trybunały administracyjne”.

Francuskie „sądownictwo administracyjne” zostało również recypowane w państwach południowoniemieckich. Niemcy miały jednak także własne tradycje w tym zakresie¹¹³. Z jednej strony dzisiejsze sądownictwo administracyjne przypominała nieco działalność sądów I Rzeszy: *Reichskammergericht* i *Reichshofrat*. Z drugiej zaś strony w większych państwach niemieckich doszło w XVIII w. do dość poważnego przełamania zasady, że w przypadku znoszenia lub ograniczania *iurium quaesitorum* — *wohlerwobenen Rechten* poddanych właściwe być powinny sądy zwyczajne¹¹⁴. Ukształtowała się tzw. *Kammerjustiz* — szczególne „sądownictwo administracyjne”, które np. w Prusach obejmowało sprawy dotyczące wojska, regaliów, wszelkich dochodów państwowych, handlu i manufaktur¹¹⁵. W Prusach i w Austrii było ono nawet sprawowane przez ciała częściowo odrębne od organów zarządu¹¹⁶. Wkrótce zresztą, pod naciskiem opinii publicznej i sądów zwyczajnych, *Kammerjustiz* uległa zanikowi. Np. w Prusach Nowowschodnich w 1797 r., a w całym państwie pruskim w 1808 r. wprowadzono zasadę, że sądy cywilne winny

¹¹² W praktyce zaś nie zdarzyło się, aby odmówił zatwierdzenia wyroku Rady Stanu — choć mógł wstrzymać podjęcie decyzji nawet przez 9 lat (J. Chevalier, o. c., s. 110 - 2).

¹¹³ M. Sellmann, *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, ihre Vorstufen und dogmatische Grundlagen*, (w:) *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Karlsruhe 1963, t. I, s. 25 - 86.

¹¹⁴ Por. np. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 7 - 10.

¹¹⁵ Por. np. J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793 - 1806*, Wrocław 1957, s. 116 - 8.

¹¹⁶ W Prusach od 1782 r. *Kammerjustiz-Deputationen* i osobna deputacja przy *Generaldirektorium*; w Austrii (1751 - 82) *concessa in causis principis et commissorum* w guberniach i *Justizsenat* w Wiedniu.

rozpatrywać *sämtliche Angelegenheiten des Kammeralressorts ohne Ausnahme* ¹¹⁷. Zwycięstwo przeciwników *Kammerjustiz* okazało się jednak przejściowe. Stopniowo bowiem wyjmowano pewne sprawy spod jurysdykcji sądowej. W państwach północnoniemieckich przekazywano je po prostu organom administracji. W krajach południowoniemieckich oparto się zaś na wzorach francuskich — i wyodrębniono *Administrativjustiz*. Była ona zresztą nieco bliższa w praktyce instytucjom polskim niż francuskim. Tak samo bowiem jak w Królestwie Polskim, „sądami” I instancji były tam organy administracji. Państwa południowoniemieckie nie zerwały jednak wyraźniej z powszechną raczej w Niemczech zasadą, że właściwe forum procesów z udziałem Skarbu Państwa stanowić powinny sądy zwyczajne. Z drugiej strony państwa te przejęły — jak Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie — francuską konstrukcję „sądownictwa jurysdykcyjnego”; w Niemczech północnych pozostano raczej przy zasadzie, że sądy powinny samodzielnie decydować o swej właściwości na podstawie ogólnych zasad prawa.

Te różne postacie niemieckiego „sądownictwa administracyjnego” miały wielu przeciwników. Stanowili oni większość przedstawicieli nauki ¹¹⁸ i społeczeństwa. Doszli oni do głosu w Zgromadzeniu Frankfurckim 1848 - 49 r., które przyjęło — podobnie jak twórcy „Zasad Konstytucji Królestwa Polskiego” — iż *Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte* ¹¹⁹. Ostatecznie jednak, mimo początkowej tendencji do realizacji tej zasady, zarówno doktryna, jak i ustawodawstwo prawie wszystkich państw niemieckich uznały potrzebę powołania do życia szczególnych organów o charakterze sądowym, które by rozpoznawały określone sprawy spornoadministracyjne. Pierwsza takie właśnie sądownictwo wprowadziła w 1863 r. Badenia ¹²⁰. Najbardziej znany stał się model, który przyjęto w latach 1872 - 1875, a ostatecznie ukształtowano w 1883 r. w Prusach. W 1875 r. sądownictwo administracyjne wprowadziła także Austria. Wcześniej zaś nawet tworzone osobne trybunały kompetencyjne (Saksonia — 1840, Prusy 1847, Bawaria 1850, Hesja 1852), na co Francja musiała czekać aż do 1872 r.

Prusy lat 1808 - 1875 nie były jedynym przykładem państwa konty-

¹¹⁷ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie (Neuostpreussen)* 1795 - 1806, Poznań 1963, s. 165 n.; M. Sellmann, o. c., s. 49, zwł. przyp. 79.

¹¹⁸ Zestawienia poglądów — G. Prázak, *Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden*, Freiburg i. B. 1889, s. 5 n.; R. v. Mohl, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, t. II, Erlangen 1856, s. 329 - 31.

¹¹⁹ *Grundrechte des deutschen Volkes*, § 49; § 182 konstytucji Rzeszy. Pierwotnie projektowany termin *Administrativjustiz* uznano za zbyt mało precyzyjny w odniesieniu do instytucji państw północnych (M. Sellmann, o. c., s. 75 n.).

¹²⁰ M. Rapp, *100 Jahre Badischer Verwaltungsgerichtshof*, w: *Staatsbürger*, o. c., t. I, s. 1 - 24.

mentu europejskiego, w którym, teoretycznie, wszelkie spory między jednostką a państwem rozstrzygały sądy zwyczajne¹²¹. Zasadę taką sformułowała konstytucja Belgii z 1831 r. Inaczej niż w podobnej pod tym względem Holandii „spory jurysdykcyjne” rozpoznawał w Belgii Sąd Kasacyjny¹²². Belgia nie okazała się jednak wzorem, na który bez wahania mogliby powoływać się przeciwnicy „sądownictwa administracyjnego”. Sąd Kasacyjny na podstawie francuskiego rozumienia zasady podziału władz dokonał bowiem poważnej „autolimitacji” zakresu jurysdykcji sądowej. Wyłączył zeń w szczególności rozpoznawanie wszelkich aktów administracyjnych, które miały na celu zaspokojenie interesu publicznego, jak również ocenę materialnej legalności pozostałych aktów administracyjnych. Ponieważ nie było w Belgii osobnego sądownictwa administracyjnego, rozpoznawanie tych spraw musiało należeć do samej administracji¹²³.

Osobnego „sądownictwa administracyjnego” nie było również w Rosji. To jednak, że w zasadzie sądy zwyczajne rozpatrywały sprawy, które we Francji czy w Królestwie Polskim należały do „sądów administracyjnych”, wynikało także ze szczególnej genezy tego sądownictwa. Senat Rządzący, który stał na jego czele, był bowiem początkowo zwierzchnim organem zarządu i z tego powodu mógł on rozpoznawać skargi na działanie administracji. Kompetencja ta pozostała mu nawet wtedy, gdy utracił w początku XIX w. podstawową część swych kompetencji administracyjnych. Gdy od lat 60-tych XIX w. zaczęto powoływać różnego rodzaju „*prisutstvija*” orzekające w sprawach administracji — odwołania od ich decyzji szły do Senatu¹²⁴. Wiele wreszcie państw (Wochy, Grecja, Rumunia, nawet Hiszpania) wykazywało duże wahania co do tego, czy istnieć powinno osobne „sądownictwo administracyjne” na wzór francuski, czy też jego kompetencje winny należeć do sądów zwyczajnych.

V

Zapoznawszy się z „sądownictwem administracyjnym” Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego oraz z odpowiednimi instytucjami współczesnych mu państw europejskich, można pokusić się o próbę udzie-

¹²¹ Teoretycznie, bo już w 1816 r. znano 15 przypadków wyłączenia drogi sądowej (M. Sellmann, o. c., s. 69).

¹²² W Holandii od 1822 r. „konflikty” rozstrzygał monarcha — który w praktyce wyłączył drogę sądową w sprawach interesujących administrację.

¹²³ R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris 1934, s. 182-90; J. C. Escarras, *Les expériences belge et italienne d'unité de juridiction*, Paris 1972. Mimo pewnej zmiany orzecznictwa w XX w. — uznano jednak potrzebę powołania Rady Stanu o kompetencjach również sądowych (1946).

¹²⁴ S. A. Korf, *Administrativnaja justicija w Rossii*, S. Peterburg 1910, zwł. t. I, s. 271-2, t. II, s. 277; I. Tarasov, *Organizacija administrativnoj justicii*, *Juridičeskij Vestnik*, XIX (1887), t. 26, s. 32-67. Procedura rozpoznawania odwołań od decyzji *prisutstvij* była dość odległa od sądowej.

lenia odpowiedzi na pytanie: na ile było to „sądownictwo administracyjne” w dzisiejszym tego terminu znaczeniu.

Wypowiedzi dwóch wybitnych teoretyków, którzy pisali już w czasach, kiedy poczynając od 60-tych i 70-tych lat ubiegłego stulecia krystalizowało się dzisiejsze pojęcie sądownictwa administracyjnego, świadczą jednak o tym, że ustalenie takiego znaczenia nie było kwestią prostą. W końcu XIX w. P. H. Zorn stwierdził, że wprawdzie nad rozwiązaniem problemu *Verwaltungsgerichtsbarkeit* „od stulecia trzyma się ustawodawstwo wszystkich większych państw niemieckich, jednakże [...] nie wyszło ono jeszcze poza stadium eksperymentu. Nie inaczej też wygląda sytuacja w nauce”¹²⁵. Zaś zdaniem piszącego o prawie 30 lat później W. L. Jaworskiego „jeżeli staniamiy na gruncie porównawczym, tj. jeżeli weźmiemy za podstawę naszego badania ustawodawstwo choćby tylko kilku państw, to przekonamy się, że niepodobna dać definicji, która by kryła to wszystko, co raczej intuicyjnie uważamy za sądownictwo administracyjne. Z punktu widzenia celu rozumiemy przez sądownictwo administracyjne te urządzenia, które zabezpieczają jednostkę przeciwko nadużyciom władz administracyjnych”. Ponieważ zasadniczą gwarancję stanowi procedura, dzięki której obywatel „jako strona [...] przy dojściu do skutku aktu administracyjnego odgrywa rolę współdziałającą”, autor ten dopuszczał tę możliwość, że „działalność sądowo-administracyjną [będą] wykonywać urzędy administracyjne”¹²⁶.

Rozbieżności terminologiczne wystąpiły także w ocenach instytucji historycznych. W Niemczech np. jedni dopatrywali się początków sądownictwa administracyjnego w działalności sądów I Rzeszy. Inni z kolei — za jego początek uważali XVIII-wieczną *Kammerjustiz*. Są też badacze, dla których dzieje sądownictwa administracyjnego zapoczątkowała *Administrativjustiz* I połowy XIX w. Wreszcie spotkać się można również z poglądem, że o niemieckim sądownictwie administracyjnym wolno mówić dopiero poczynając od lat 60-tych zeszłego stulecia¹²⁷. Francuzi zdają się być o wiele bardziej zgodni w przedmiocie genezy swego sądownictwa administracyjnego. Sięgają z reguły do *tribunaux d'exception* z *ancien régime* oraz jurysdykcji intendentów, a następnie omawiają przeobrażenia *contentieux administratif* w okresie rewolucji, po to by podkreślić zasługi Napoleona I w instytucjonalnym oddzieleniu sądownictwa administracyjnego od administracji aktywnej. Jednakże w nauce francuskiej nie ma już bynajmniej zgody co do tego, od kiedy można mówić o „prawdziwym” sądownictwie administracyjnym. W XIX w. przeważał pogląd,

¹²⁵ *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Verwaltungsarchiv, II (1894), s. 76 - 7.

¹²⁶ W. Z. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, w: tegoż, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 242, 245.

¹²⁷ Por. M. Sellmann, o. c., s. 27.

że cezurę *a quo* sądownictwa administracyjnego stanowiły reformy Napoleona z 1800 r. Później jednak akcentowano datę 1872 r. — formalnego zniesienia reliktu *justice retenue* w postaci zatwierdzania wyroków Rady Stanu przez szefa państwa. Ostatnio wreszcie bierze się pod uwagę łącznie wprowadzenie w praktyce nieusuwalności członków Rady Stanu, odrzucenie przyjętej na początku Restauracji konstrukcji, iż także administratorzy byli „sędziami I instancji” w zakresie *contentieux administratif*¹²⁸ oraz usamodzielnienie się rad prefekturalnych od prefektów — wskutek czego przesuwana się data ukształtowania się sądownictwa administracyjnego na przełom XIX i XX w.¹²⁹

Pogląd W. L. Jaworskiego, iż ustalenie ogólnego zakresu pojęcia sądownictwa administracyjnego na podstawie ustawodawstwa różnych krajów jest niemożliwe — wydaje się słuszny. We Francji i w Prusach sądy administracyjne nie tyle chroniły publiczne prawa podmiotowe obywateli, ile były formą kontroli administracji. W obu krajach mogły one wkraczać także w działalność dyskrecyjną administracji. Jednakże Rada Stanu we Francji korzystała z generalnej klauzuli kompetencyjnej (a swobodne uznanie kontrolowała dzięki instytucji *détournement de pouvoir*). Natomiast sądy administracyjne Prus były właściwe wyłącznie w sprawach enumeratywnie wyliczonych w przepisach prawnych. Oznaczało to jednak z kolei, że mogły one rozpatrywać sprawy, które trudno byłoby zaliczyć do działalności jurysdykcyjnej — że mogły one być w tym zakresie szczególnymi podmiotami postępowania administracyjnego. Sądownictwo administracyjne dawnej Austrii, a w ślad za nim centralne sądownictwo administracyjne II Rzeczypospolitej — miało za zadanie wyłącznie ochronę publicznych praw podmiotowych obywateli. Działało więc na podstawie klauzuli generalnej, ale wskutek tego z natury rzeczy nie mogło rozpoznawać decyzji wydawanych w zakresie swobodnego uznania administracji. Gdyby zaś włączyć do naszych rozważań problem zakresu jurysdykcji w sprawach administracyjnych w tych państwach, które nie ukształtowały osobnych instytucji sądownictwa administracyjnego — różnice pomiędzy poszczególnymi krajami okazałyby się jeszcze poważniejsze. Różnie też kształtowała się organizacja nowoczesnych sądów administracyjnych. We Francji, jak wiemy, stały się one ostatecznie organami w pełni niezależnymi od administracji. Natomiast w Niemczech niezależnością cieszyły się tylko sądy centralne. Jednakże były to jedyne sądy administracyjne tylko w Austrii i Brunszwiku. W pozostałych państwach działały bowiem sądy terytorialne — czasem (jak w Prusach czy Bawarii) dwuszczeblowe. Były one przy tym z reguły albo wprost organami aktywnej administracji (Bawaria, Wirtembergia), albo też organami administracji samorządowej bądź przynajmniej organami związanymi

¹²⁸ Por. G. Toffin. o. c.

¹²⁹ J. Chevallier, o. c., s. 33-5.

z administracją samorządową (Prusy, Hesja). Oznaczało to zarazem, że nie wszędzie mogła w pełni wystąpić zasada niezawisłości sędziów administracyjnych. Wreszcie i w procedurze, aczkolwiek wszędzie starała się ona zbliżyć do sądowej, występowały między poszczególnymi państwami spore różnice.

Wziąć więc trzeba również pod uwagę podstawowe założenia teorii sądownictwa administracyjnego. Doktryna polska uważa dziś powszechnie za sądownictwo administracyjne kontrolę legalności decyzji administracyjnych sprawowaną przez sądy lub inne niezawisłe od administracji organy, której dokonuje się we właściwych dla sądownictwa formach proceduralnych. Sądownictwo administracyjne łączy ona więc z proceduralnym stosunkiem spornoadministracyjnym, który można przedstawić graficznie w formie trójkąta. Wierzchołek tego trójkąta stanowi „sąd administracyjny”, natomiast jego podstawę tworzą strony; jedna z nich jest organem, który wydał zaskarżoną decyzję lub też rzecznikiem całej administracji. Charakterystyczną cechą stosunku spornoadministracyjnego jest również to, że stanowi on zawsze kontynuację innego, właściwego, a więc „pionowego” stosunku administracyjnego, że nie dotyczy on zatem początkowego stadium załatwienia jakiejś kwestii społecznej¹³⁰.

Przyjęcie takiego określenia oznacza, że nie mieści się w nim w pełni np. pruskie sądownictwo administracyjne. W niższych instancjach nie było ono przecież oddzielone od administracji. Miało też prawo rozpoznawania pewnych *Ursprüngliche Verwaltungstreitsachen* — np. odebranie koncesji mogło nastąpić tylko na mocy „wyroku” sądu administracyjnego, choć nie było jeszcze w tym przedmiocie żadnej decyzji administracyjnej. W tym przynajmniej zakresie pruskie sądownictwo administracyjne stanowiło szczególną instytucję postępowania administracyjnego. Także zakres francuskiego sądownictwa administracyjnego z uwagi na to, że rozpoznaje ono spory z „kontraktów administracyjnych” na tle odpowiedzialności deliktowej państwa — jest szerszy, niż wynikałoby to z przyjętego ogólnego określenia.

Już z powyższych uwag wynika, że „sądownictwa administracyjnego” Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego tym bardziej nie będzie można w pełni uznać za właściwe sądownictwo administracyjne. Inaczej nieco niż w tym samym okresie we Francji — orzecznictwo w Polsce stało wprawdzie na stanowisku, że warunkiem wniesienia „rekursu” sądowo-administracyjnego był uprzedni spór, niedojście do porozumienia między obywatelem a administracją. Podstawę porozumienia miała zaś stanowić decyzja organu administracyjnego. Jednakże, poza sprawami alewacyjnymi, jak również niektórymi innymi kategoriami spraw, które tylko przejściowo należały do właściwości „sądów administracyjnych” — „sądy” te były właściwe w sprawach, które wyłączono spod jurysdykcji

¹³⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 19 - 20.

sądów zwyczajnych jedynie z uwagi na to, że jedną ze stron była administracja. Była to więc nie tyle instytucja kontroli legalności działania administracji w zakresie „imperium”, ile gwarancja szczególnego jej uprzywilejowania. Orzecznictwo, które zdecydowanie nie dopuszczało możliwości rozpoznawania przez „sądy administracyjne” odwołań od właściwych decyzji administracyjnych (poza przypadkami enumeratywnie wyliczonymi w przepisach prawnych) zdawało się tezę tę nieprzerwanie podierać. „Sądy administracyjne” były też blisko związane organizacyjnie z aktywną administracją. „Sądami I instancji” Królestwa Polskiego były nawet po prostu organy administracji. Wreszcie procedura tych „sądów” przez dłuższy czas dalece na ogół odbiegała od sądowej.

Czy jednak nie było możliwe, aby to „sądownictwo administracyjne” stało się sądownictwem administracyjnym w znaczeniu współczesnym? Oczywiście, warunki, w jakich przyszło mu działać, nie sprzyjały rozwojowi niezawisłej kontroli administracji. Jednakże, z drugiej strony, dał się przecież zaobserwować pewien postęp zarówno organizacyjny (szybkie zniesienie wymogu zatwierdzania wyroków II instancji, usamodzielnienie się składu sądującego trzeciej Rady Stanu), jak i proceduralny. Zabrakło jedynie postępu w dziedzinie kompetencji tego „sądownictwa”. I taka jednak możliwość pośrednio wystąpiła. Trzecia Rada Stanu uzyskała bowiem, głównie na wzór rosyjski, prawo rozpoznawania odwołań — „rekursów” od decyzji organów administracyjnych i przygotowywania opinii w tym przedmiocie dla Rady Administracyjnej¹³¹. Wprawdzie nie należało ono do składu sądującego, jednak nie można wykluczyć możliwości, że z biegiem czasu doszłoby do ujednolicenia trybu postępowania w sprawach „sporów administracyjnych” i w sprawach „prośb i podań”.

Czy jednak do 60-tych lat XIX w. gdziekolwiek wystąpiło „sądownictwo administracyjne w dzisiejszym jego rozumieniu? Wydaje się, że na to pytanie udzielić trzeba odpowiedzi negatywnej. Nigdzie bowiem — z Francją włącznie — „sądownictwo administracyjne” nie wyodrębniło się w pełni z administracji aktywnej. Jedynie więc z punktu widzenia zakresu kompetencji można mówić o istnieniu „prawdziwego” sądownictwa administracyjnego we Francji. Tym sądownictwem było jednak nie tyle rozpoznawanie zwykłego zakresu *contentieux administratif*, ile postępowanie wszczynane w drodze *recours pour excès de pouvoir*. We wszystkich zaś innych krajach, tak jak w Polsce, tylko niektóre kompetencje „sądów administracyjnych” można porównywać z właściwością dzisiejszego sądownictwa administracyjnego.

Pojęcie „sądownictwa administracyjnego” miało więc w I połowie

¹³¹ Art. 24 organizacji Rady Stanu 1861 uznano bowiem za „otworzenie [...] nadzoru kasacyjnego nad decyzjami Komisji Rządowych” (A. Heylman, *Pogląd teoretyczny na możność podawania prośb i skarg prywatnych do Rady Stanu o nadużycia urzędników lub naruszenia przez nich ustaw*, w: tegoż, *Zbiór rozpraw jurysprudencyjnych*, Warszawa 1865, s. 117).

XIX w. znaczenie dość odmienne od dzisiejszego¹³². Dziś jest to znaczenie formalne (sprawują je organy niezależne od administracji we właściwych sądownictwu formach proceduralnych) i przedmiotowe (w największym uproszczeniu, jest to sądownictwo nad administracją). W tych zaś czasach gdy działały „sądy administracyjne” Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego — „sądownictwo administracyjne” rozumiano w sposób materialny (sądownictwo „sporu administracyjnego”; konsekwentne stosowanie ujęcia materialnego zrodziło nawet we Francji wspomnianą już konstrukcję *administrateur-juge du premier degré*) i — często — podmiotowy (sądownictwo sprawowane przez administrację, sądownictwo w drodze administracyjnej). Dopiero z biegiem czasu punkt ciężkości przenosił się z przymiotnika „administracyjny” na rzeczownik „sądownictwo”. Łączyło się z kształtowaniem nowoczesnego państwa prawnego, w którym administracja działa w formach władczych już nie tylko „w ramach prawa”, lecz na podstawie przepisów prawa. Różnica ta jest o tyle jeszcze większa, że w I połowie XIX w. z reguły rozdzielano materię „praw” — ustaw wydawanych przy udziale parlamentu i „urządzeń administracji publicznej”, które były samoistnymi aktami normatywnymi samego rządu. „Sądownictwo administracyjne” odnosiło się do sfery pozostawionej samodzielnej regulacji prawnej rządu — i w związku z tym musiano je odróżniać od sądownictwa zwyczajnego, które zamykano z reguły w ramach zwięźając rozumianego prawa cywilnego — i prawa karnego. Nie jest więc przypadkiem, że przeciwnicy „sądownictwa administracyjnego” byli na ogół zwolennikami przejścia od horyzontalnego systemu źródeł prawa (ustawa-rozporządzenie) do systemu wertykalnego (ustawa — na jej podstawie lub w pewnych przypadkach w jej braku rozporządzenie)¹³³.

Teoria I połowy XIX w. pozostawała pod wrażeniem francuskiej koncepcji *contentieux administratif* — rozumianego jako „każdy spór między władzą rządową a prywatnym, wypływający z czynu, gdzie rząd działał jako władza”. W związku z tym podnoszono ważki problem: „zdarzają się [...] przypadki, gdzie interes publiczny ściera się z interesem prywatnym. Zachodzi przeto pytanie: kto jest właściwym na takie przypadki sędzią? Czy władza administracyjna mająca opiekę nad pierwszym, czy władza sądowa strzegąca całości drugiego”¹³⁴. Odpowiedzi na postawione tu pytanie były różne. Można było bronić koncepcji, że wszystkie kwestie prawne winny być rozstrzygane przez sądy zwyczajne —

¹³² Por. np. J. Chevallier, o. c., s. 42, 131 n.; M. Sellmann, o. c., s. 28.

¹³³ Np. uwagi komisji sejmowych konstytucyjnego Królestwa Polskiego i petycje w przedmiotach zniesienia „sądownictwa administracyjnego” oraz ustalenia stosunku „prawa” do „postanowienia” (zwl. uwagi komisji Senatu 1818 — *Diariusz Sejmu*, o. c., t. III, s. 46-7). Por. L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968.

¹³⁴ K. A. Hoffman, o. c., s. 282, 279.

w Niemczech konstrukcję tę nazywano *Justizstaat* a we Francji — *unité de juridiction*. Można było, przeciwnie, popierać przekazywanie rozpoznania tych spraw samej administracji — co Niemcy uważali za charakterystyczną cechę *Polizeistaats*, a Francuzi za *régime administratif*. Można było wreszcie uważać, że najwłaściwszym rozwiązaniem było utworzenie osobnych, „prawdziwych” sądów szczególnych. Ta ostatnia konstrukcja złączyła się w Niemczech, po pewnych wahaniach, z ogólniejszym pojęciem *Rechtsstaats*¹³⁵. Polskie „sądownictwo administracyjne” było, jak francuskie, zmodyfikowaną wersją instytucji *Polizeistaats* czy *régime administratif*. Inaczej niż we Francji, w Polsce nie doszło jednak do jego przekształcenia w instytucję typową dla *Rechtsstaat*.

Hubert Izdebski (Warszawa)

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS LE DUCHÉ DE VARSOVIE
ET LE ROYAUME DE POLOGNE (1809/10 — 1866/67)

Résumé

Dans le Duché de Varsovie, créé en 1807 par le traité de Tilsit, on organisa l'administration d'après le modèle français. Les articles respectives de la constitution du Duché, octroyée par Napoléon I-er, de même que les règlements de l'administration publique ultérieurs, comme le décret sur l'organisation des autorités administratives de 1809 ou celui sur l'organisation du Conseil d'État, ont été modelés sur les institutions françaises. Ces actes ont introduit la juridiction administrative. Cette juridiction a survécu la courte durée du Duché de Varsovie — et, en 1815, elle a été restituée dans le Royaume de Pologne, État mi-souverain, qui a été établi au Congrès de Vienne sur le territoire presque entier du Duché de Varsovie. La justice administrative y a subsisté jusqu'à 1866/67, date où à la suite de l'insurrection nationale polonaise de 1863 l'autonomie du Royaume de Pologne a été totalement supprimée.

Il faut souligner que cette justice administrative se développa en Pologne sur les jusqu'à 1866/67 sur les principes établis encore en 1809/10. Mais d'autre part, depuis 1813 on l'a considéré comme une institution provisoire ou passagère. Dans la constitution du Royaume de Pologne de 1815 la justice administrative n'a pas même été mentionnée. En 1831, et puis en 1832/36 il a été question de la supprimer. Cette institution n'a pas non plus trouvé appui ou sympathie dans la société polonaise. A cause de sa procédure, de sa compétence et de son organisation générale, on arrivait à l'opposer non pas à l'administration active, mais à la justice civile ordinaire. Comme en France, la juridiction administrative dans le Duché de Var-

¹³⁵ Przez pewien czas duży rozgłos uzyskała praca zwolennika *Justizstaats* O. Bähra, *Der Rechtsstaat*, Cassel 1864. O związaniu konstrukcji *Rechtsstaats* ze szczególnym sądownictwem administracyjnym przesądziły głównie prace R. Gneista: *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*, Berlin 1869; *Der Rechtsstaat* (wyd. 2 z dodatkiem) und die *Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1872 (1879).

sovie a été exercée par les organes de l'administration consultative; dans le Royaume de Pologne même par — et cela en première instance — par les autorités collégiales de l'administration active. Les organes du second degré — en général ressemblants au Conseil d'État français ont eu le droit de décider en dernière instance. La procédure a été assez différente de celle de la justice ordinaire; toutefois, avec le temps on y a introduit les principes de la procédure civile, et ce qui peut paraître étonnant, d'abord en première instance. La compétence des „tribunaux administratifs” précisée rigoureusement et de la manière „énumérative” s'étendait principalement sur les affaires qui, si l'administration n'y avait pas été une des parties — auraient relevé de la compétence des tribunaux ordinaires. Seules les affaires des „alleviations” (soulagement des impôts) ont constitué ce genre d'affaires, qui plus tard, dans la deuxième moitié du XIX s., ont été reconnues comme caractéristiques de la juridiction administrative.

La juridiction administrative polonaise a été d'origine française. Cette réception a toutefois été bien superficielle, comme l'a aussi été la réception du modèle administratif napoléonien dans le Duché de Varsovie. On a pris en considération les principes lois françaises (Loi du 28 Pluviôse VIII, décret du 11 VI 1806), c'est vrai, mais on a pas étudié ni les règlements français ni la pratique française. La compétence de la juridiction française a été plus étendue que celle de la juridiction polonaise; la notion du „contentieux administratif propre” a été plus large qu'en Pologne, où la plupart des affaires appartenant à ce domaine n'a pas été soumise à aucun contrôle juridictionnel. Ce qui plus est, la compétence du Conseil d'État en France allait croissant — avec le développement de la „procédure pour l'excès de pouvoir”. Cette procédure annonça déjà la notion moderne de la juridiction administrative, qui, plus tard, s'est implanté en Pologne après 1918, non sans influence de la doctrine autrichienne.

En ce qui concerne cependant l'organisation même de la juridiction administrative dans le Royaume de Pologne, elle a le plus ressemblé à la *Administrativ-justiz* dans les principautés de l'Allemagne du Sud — de l'époque.