

# Witkowski, Wojciech

---

## Uwagi o zarządzie wymiaru sprawiedliwości w Polsce szlacheckiej i czasach zaborów

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 5, 189-198

---

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH WITKOWSKI

## *Uwagi o zarządzie wymiaru sprawiedliwości w Polsce szlacheckiej i czasach zaborów*

### **Bemerkungen über die Verwaltung der Rechtsprechung in adeligem Polen und in der Zeit der Teilung Polens**

1. Administracja wymiaru sprawiedliwości w Polsce szlacheckiej. 2. Koncepcje reformy zarządu wymiarem sprawiedliwości w okresie Oświecenia. 3. Odrębność administracji wymiaru sprawiedliwości na ziemiach polskich pod zaborami: 3.1. Okres Księstwa Warszawskiego; 3.2. Królestwo Polskie. 4. Wnioski.

1. Die Verwaltung der Rechtsprechung in adeligem Polen. 2. Entwürfe der Verwaltungsreform in der Rechtsprechung der Aufklärungszeit. 3. Die Besonderheit der Verwaltung der Rechtsprechung auf polnischem Boden in der Teilungszeit: 3.1. Die Periode des Herzogtums Warschau; 3.2. Polnisches Königreich. 4. Schlussfolgerungen.

1. Wiek XVI w Polsce to triumf państwa szlacheckiego. Zwycięstwo polityczne szlachty średniej przyniosło system państwowy zapewniający jej decydujące znaczenie. Najogólniej mówiąc, polegał on z jednej strony na centralizacji aparatu władzy, a z drugiej – na wydatnym ograniczeniu praw króla na rzecz sejmu i lokalnych organów samorządowych, tj. sejmików. Po 1573 r. powstało państwo, w którym panujący *regnat sed non gubernat*, a punkt ciężkości władzy spoczywał na organach szlacheckich: sejmie, sejmikach i urzędach ministerialnych. Wśród nich brakowało takiego, który by wprost zarządzał sprawami wymiaru sprawiedliwości. Na brak ten złożyło się kilka przyczyn, głównie o charakterze polityczno-doktrynalnym, a wynikających w istocie z „republikańskiej” formy rządów. Po pierwsze, stanowa struktura społeczeństwa, a wraz z nią stanowe sądy i prawo uniemożliwiały powołanie jednego organu zarządzającego sądownictwem. Po drugie, do 1578 r. sądownictwo wyższe wobec szlachty było wciąż prerogatywą monarchy – stąd szlachta walcząc z królem o władzę, nie była zainteresowana tworzeniem jakiegokolwiek organu stojącego poza nią i ponad nią. Z kolei posiadając od 1578 r. własne sądownictwo najwyższe, szlachta uważała, iż tworzenie dodatkowego urzędu o charakterze administracyjnym kłóciłoby

się z zasadami wolności szlacheckiej, a zwłaszcza godziłoby w niezależność sędziowską. Oczywiście, w ówczesnej polskiej doktrynie prawno-sądowej nie znano takich pojęć, jak nadzór judykacyjny czy administracyjny nad sądami, jak też nie wyróżniano wprost zasady niezawisłości sędziowskiej; niemniej problemy te istniały i musiały być rozwiązywane. Podkreślić należy, iż słabością przyjętego w Polsce w XVI w. modelu demokracji szlacheckiej, typową zresztą dla ówczesnego konstytucjonalizmu, było nikłe zainteresowanie warstwy rządzącej problematyką organizacji aparatu centralnego państwa. W rezultacie więc, o ile w monarchiach absolutnych następowało wzmocnienie władzy panującego i jego organów kosztem zgromadzeń stanowych, w polskim, skrajnie „republikańskim” systemie brakowało silnych instytucji królewskich. Ale też nie wykształciły się znaczące i trwałe organy stanowe w dziedzinie zarządu poszczególnymi sprawami państwa i obywateli. Ciągłe decydujące znaczenie w tych kwestiach miały sejmy i sejmiki<sup>1</sup>.

Charakteryzując generalnie szlachecki zarząd sprawami sprawiedliwości, bo o nim tylko tu wspominamy, należy zauważyć, iż w pierwszym rzędzie sprawowały go sądy, a następnie sejmy i sejmiki. Sądy same, obok funkcji orzekających, zajmowały się kwestiami organizacyjno-administracyjnymi, mając głównie na uwadze sprawność i efektywność działania. Do sądów wyższych należały niektóre sprawy osobowe, zwłaszcza o charakterze dyscyplinarnym. Z kolei sejmy i sejmiki sprawowały nadzór polityczny i administracyjny nad sądami i miały znaczny wpływ na ich obsadę personalną, choć też nie były pozbawione możliwości rozstrzygania szczegółowych zagadnień administracyjnych. Wyraźnie trzeba uwypuklić prawo organów samorządu szlacheckiego do sprawowania zarządu wymiarem sprawiedliwości – tkwiło ono bowiem w istocie państwa szlacheckiego i wynikało z ogólnie przyjętej maksymy: *quod omnes tangit ab omnibus comprobari debet*<sup>2</sup>. Szlachta chętnie i często korzystała z tego uprawnienia, gdyż przywiązywała bardzo duże znaczenie do prawa i wymiaru sprawiedliwości, traktując sądy jako jeden z filarów życia społecznego i państwowego.

Spśród wielu sądów szlacheckich funkcjonujących w Polsce na czoło wysuwa się powołany w 1578 r. sąd najwyższy, tj. Trybunał Koronny. Jego status regulowały liczne konstytucje sejmowe, jak też własne regulacje prawne – tzw. ordynacje. Problematyka funkcjonowania Trybunału skupiała się zatem w sejmie i sejmikach; on sam też, obok orzekania, zajmował się zagadnieniami administracji sądowej i nadzoru. Poprzez utworzenie nowej instancji sądowej, Stefan Batory zrzekł się uprawnień najwyższego sędziego. Ponadto odmiennie niż to było ze wszystkimi innymi sędziami i urzędnikami

<sup>1</sup> Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 46 i n.

<sup>2</sup> K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 218 i n.; *Historia Sejmu Polskiego*, t. I, Warszawa 1984, s. 149 i n.

w Polsce przedrozbiorowej, deputaci trybunalscy nie byli mianowani przez króla, lecz wybierani na sejmikach – co naturalnie wzmacniało szlachecki charakter sądu. Konstytucja z 1578 r. w dość lapidarny sposób określała charakter nowego sądu. Ustawodawca zostawił jednak możliwość korygowania jej norm, dając to uprawnienie sejmowi. Przez ponad 200 lat istnienia Trybunału (do 1794 r.) sejmy polskie wielokrotnie dokonywały w nim zmian, w ten sposób zarządzając wymiarem sprawiedliwości<sup>3</sup>. Czyniły to najczęściej na wniosek sejmików, z racji, iż były to organy bezpośrednio zainteresowane sprawnym działaniem sądu.

2. Wiek XVIII – Oświecenia w Polsce – przyniósł w ślad za Europą cały szereg projektów przekształceń aparatu państwowego, zmierzających w kierunku utworzenia nowoczesnego rządu i sprawnych organów administracji centralnej. Aczkolwiek sam proces przemian następował w Polsce powoli, często był hamowany przez czynniki zewnętrzne i konserwatywne odłamy szlachty, doszło u schyłku istnienia państwa, w Konstytucji 3 Maja 1791 r., do powołania władz wykonawczych, których działanie oparte było na nowoczesnym systemie odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej.

Jeśli chodzi o zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, to już u progu XVIII w. myślano o stworzeniu kontroli organów rządowych nad Trybunałem Koronnym. Wysunięto projekt, by w przypadku naruszenia prawa przez Trybunał czy korupcji sędziów, odpowiednie organy szlacheckie donosiły o tym kanclerzom<sup>4</sup>. Na wniosek tych ostatnich sprawy te miał rozpoznawać Trybunał następnej kadencji łącznie z senatem. Problemem tym zajmował się też jeden z najwybitniejszych polskich pisarzy politycznych pierwszej połowy XVIII stulecia ex-król Stanisław Leszczyński. Postulując generalne zmiany w organizacji wymiaru sprawiedliwości, zmierzające do likwidacji nieprawidłowości w sądach szlacheckich, Leszczyński chciał je przeprowadzić dwojaką drogą. Po pierwsze – przez wprowadzenie do Trybunału zasady dożywotności sędziów, posiadających przy tym odpowiednie wykształcenie prawnicze. Po drugie – przez podporządkowanie Trybunału i niższych sądów szlacheckich centralnym władzom państwowym, które rozciągałyby nad sądami nadzór judykacyjny i administracyjny. Do tego celu Leszczyński proponował powołanie tzw. izby pieczęci (czyli kanclerskiej) pod przewodnictwem kanclerza, złożonej z przedstawicieli izby poselskiej i senatu. Izba pieczęci miałaby też – jego zdaniem – prawo do wydawania wyroków

<sup>3</sup> Por. A. Lityński, *Zabezpieczenie Trybunału Koronnego w polskim prawie karnym*, [w:] *400-lecie utworzenia Trybunału Koronnego w Lublinie*, Lublin 1982, s. 7–24; W. Witkowski, *Trybunał Koronny w Lublinie*, [w:] *Spojrzenia w przeszłość Lubelszczyzny*, Lublin 1974, s. 79–96.

<sup>4</sup> J. Michalski, *Studia nad reformą sądownictwa i prawa sądowego w XVIII w.*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 128.

ostatecznych, o charakterze zbliżonym do kasacji. Jednak jej podstawowym zadaniem byłaby kontrola nad funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w całym kraju. I choć projekty jego nie weszły w życie, Leszczyński stał się prekursorem późniejszych idei<sup>5</sup>. Korzystał przy tym – jak sam zaznaczał – z obserwacji stosunków europejskich, zwłaszcza pruskich, a niewątpliwym wzorem dla niego były instytucje *Generaldirektorium* i *Justizministerium*.

Po raz pierwszy na gruncie polskim urząd ministra sprawiedliwości powołano w Konstytucji 3 Maja. Ministrem zostawał dotychczasowy kanclerz Rzeczypospolitej. Wchodził on w skład Straży Praw i odpowiadał przed sejmem parlamentarnie i konstytucyjnie<sup>6</sup>. Obowiązki jego obejmowały: czuwanie nad wykonywaniem przepisów wydawanych przez sejm dla resortu sprawiedliwości, kontrolowanie działalności sądów, zwłaszcza w zakresie nadzoru osobowego, przedkładanie rządowi przypadków nadużyć w sądach i podejmowanie stosownych kroków zaradczych. Wszystkie sądy miały przedkładać ministrowi raporty o stanie swych działań, zwłaszcza obejmujące dane o zaległości spraw i dyscyplinie sędziów. Nie chodziło więc o to, by rząd i minister ingerowali w meritum sprawy i oceniali wyroki sądów, które winny być niezależne, ale o kontrolę wydajności pracy danego sądu i właściwego wypełniania przez sędziów ich obowiązków. Niestety rychły upadek państwa zniweczył dzieło Sejmu Wielkiego, tak że w praktyce te nowatorskie postanowienia Konstytucji pozostały niezrealizowane.

**3.** Jeśli chodzi o okres zaborów, to zajmiemy się terytoriami Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Te bowiem tereny posiadały uprawnienia autonomiczne, wyrażające się przede wszystkim odrębnymi organami zarządu. Tam krzyżowały się obce koncepcje nowoczesnej administracji z zagadnieniami politycznymi i narodowymi, co w efekcie przynosiło próby własnych, polskich rozwiązań.

**3.1.** Wzorem dla organizacji administracji w powołanym w 1807 r. Księstwie Warszawskim była napoleońska Francja. Zastosowany w Księstwie francuski system organizacyjny polegał na resortowym podziale całej administracji i centralizacji – w znaczeniu podporządkowania wszystkich organów, przynajmniej formalnie, osobie panującego. Kolejną zasadą leżącą u podstaw działania była ściśle określona hierarchiczna struktura władz, zasada ich

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 148–151. W Radzie Nieustającej funkcjonował departament sprawiedliwości kierowany przez zasiadającego w nim biskupa. Miał on w swoich obowiązkach nadzór nad prawidłowym działaniem sądów i uprawnienia w dziedzinie wykładni prawa.

<sup>6</sup> Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polskie*, t. I, Warszawa 1990, s. 66. Por. też co do tych kwestii: B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792)*, Wrocław 1951; J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982.

jednoosobowości i fachowości. W ten sposób nowy model administracji zrywał z dawną polską tradycją, popychając ziemie polskie ku nowoczesności. Przemiany te nabierały dodatkowego znaczenia wówczas – przy braku posiadania własnego, niezależnego państwa.

W interesującej nas kwestii wymiaru sprawiedliwości nastąpiły zmiany zasadnicze. Przede wszystkim wprowadzono zupełnie nowe sądy oparte na zasadach: niezależności władz sądowych i z tym związanej dożywotności nominacji na stanowiska sędziowskie; powszechności – tj. zerwania z systemem stanowym; dwupionowości, czyli oddzielenia sądów cywilnych od karnych, i konieczności posiadania przez sędziów przygotowania zawodowo-prawniczego. W ślad za tym konstytucja Księstwa z 22 lipca 1807 r. stawiała na czele sądownictwa ministra sprawiedliwości<sup>7</sup>. Do niego, zgodnie z dekretem królewskim z 20 kwietnia 1808 r., należało wykonywanie ustaw sejmowych i dekretów królewskich dotyczących resortu sprawiedliwości, a także naczelny nadzór w zakresie administracji sądownictwa<sup>8</sup>. Jednocześnie konstytucja i powyższy dekret zastrzegały, iż ministrowi nie wolno wdawać się w wyrokowanie, a jego polecenia do sądów mają na celu wyłącznie zapewnienie prawidłowego, szybkiego i regularnego postępowania organów sądowych. W kompetencjach ministra leżało przygotowanie projektów nowych rozwiązań prawnych, jak również zwracanie się do monarchy o interpretację prawa i wyjaśnianie wątpliwości dotyczących prawodawstwa i sądownictwa. Minister dokonywał rewizji sądów i nadzorował więzienia; jemu sądy i inne organy sądowe składały szczegółowe raporty ze swych działań. Do niego należało też publikowanie aktów prawnych władzy najwyższej. Na mocy dekretu z 4 sierpnia 1810 r. minister mógł sam powoływać niższych funkcjonariuszy sądowych; przedstawiał też monarsze do nominacji kandydatów na sędziów i wyższych urzędników w aparacie sądowym<sup>9</sup>. Nad swymi podwładnymi minister sprawował władzę dyscyplinarną. Sam natomiast, w przypadku naruszenia prawa podlegał odpowiedzialności o charakterze karno-sądowym, tj. monarcha po zaskarżeniu ministra sprawiedliwości wyznaczał sąd do rozpoznania sprawy. Osobnym zadaniem ministra sprawiedliwości w Księstwie miało być wprowadzenie w życie nowej organizacji sądowej.

Ministrem sprawiedliwości Księstwa został Feliks hr. Łubiński – zdecydowany zwolennik Napoleona. Zgodnie z koncepcją francuską, urząd ministra był urzędem jednoosobowym, zaś ministerium sprawiedliwości stanowiło wyłącznie aparat wykonawczo-pomocniczy ministra i składało się z trzech radców stojących na czele wydziałów (cywilnego, karnego i ogólnego),

<sup>7</sup> Dziennik Praw (Księstwa Warszawskiego), t. I, s. VI (art. 11). Por. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 248 i n.

<sup>8</sup> Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości, [dalej: ZPA WS] t. II, s. 3–43.

<sup>9</sup> Dziennik Praw (Księstwa Warszawskiego) tytuły się nominacji urzędników, s. 420–422.

sekretarza generalnego i niższych urzędników. Radcy jako fachowcy byli głównymi doradcami ministra i bezpośrednimi wykonawcami jego poleceń. Do szczególnych ich obowiązków należało informowanie ministra o nieprawidłowościach występujących w sądownictwie i przygotowywanie stosownych projektów celem ich usunięcia<sup>10</sup>.

3.2. W Królestwie Polskim, w toku prac nad konstytucją, ze strony czynników krajowych związanych z Adamem Czartoryskim wysunięto koncepcję likwidacji odrębnego ministerium sprawiedliwości i przelania jego kompetencji na sąd najwyższy połączony z wyższą izbą parlamentu, tj. senatem<sup>11</sup>. Zdaniem zwolenników tej tezy, odrębna władza ministerialna miała z natury rzeczy tendencje do wkraczania w sferę niezawisłości sądownictwa i naruszania kompetencji władz ustawodawczych. Innymi słowy, prowadziła do naruszeń konstytucji, co potwierdzała praktyka Księstwa Warszawskiego. Z kolei, w połączonym z senatem sądzie najwyższym tych wynaturzeń miało nie być. Sąd ten zostałby podzielony na dwie izby: jedną – działającą jako najwyższy sąd kasacyjny, i drugą – o charakterze nadzorczo-administracyjnym. Przez to osiągnięto by jedność działania, a kolegialny charakter sądu miałby zapobiegać nadużyciom. Poza tym, połączenie z senatem miało przynieść gwarancję jego wysokiej pozycji w hierarchii władz. Autorzy tego projektu powoływali się przede wszystkim na wzory austriackie. W Austrii bowiem ostatnią instancją sądową połączoną z administracją wymiaru sprawiedliwości była od 1749 r. Najwyższa Izba Sprawiedliwości (*Oberste Justizstelle*), na czele z kanclerzem (prezydentem). Sam A. Czartoryski, będąc zafascynowany Anglią, dostrzegał w tym projekcie próbę nawiązania do rozwiązań brytyjskich, a zwłaszcza do *Supreme Court of Judicature* z lordem kanclerzem na czele, jednocześnie przewodniczącym w Izbie Lordów (mającą też najwyższe uprawnienia sądowe) i członkiem gabinetu. Projekt powyższy włączono do tzw. zasad konstytucji Królestwa i początkowo zgodził się nań cesarz Aleksander I. Później jednak, w toku prac nad konstytucją, nastąpiło odejście od powyższej koncepcji. Wpłynęło na to polityczne stanowisko czynników rosyjskich (zwłaszcza N. N. Nowosilcowa), uważające, iż oddanie administracji sprawiedliwości senatowi mogłoby wzmocnić polskość i niezależność sądownictwa. Brano również pod uwagę fakt, że odrębne ministerstwo sprawiedliwości będzie w sposób sprawniejszy i bardziej fachowo zarządzać resortem, zwłaszcza wobec tak dużej różnorodności

<sup>10</sup> Tak stanowiła *Organizacja Biura ministra sprawiedliwości* z 21 X 1809 r., ZPA WS, t. II, s. 49/51. O rozumieniu przez min. Łubińskiego zakresu władzy ministerialnej patrz: W. Sobociński, *Sądownictwo Księstwa Warszawskiego a problem kasacji. Pierwsze pomysły i zaczątki organizacji kasacyjnej*, CPH 1982, t. XXXIV, z. 2.

<sup>11</sup> Por. W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815–1876*, Lublin 1986, s. 4–14.

przepisów prawnych obowiązujących na terenie Królestwa (pruskich, austriackich, francuskich, rosyjskich, polskich). Nie bez znaczenia też pozostawało powołanie w 1802 r. odrębnego ministerstwa sprawiedliwości w Rosji, choć rosyjskie rozwiązanie miało odmienny charakter od przyjętego w Królestwie Polskim<sup>12</sup>.

Ostatecznie konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. na czele resortów stawiała komisje rządowe i tym samym utworzyła Komisję Rządową Sprawiedliwości pod przewodnictwem ministra. Tworząc odrębny zarząd wymiarem sprawiedliwości, twórcy tego rozwiązania odeszli od koncepcji „austriackiej” i nawiązali znowu do rozwiązań francuskich (czy raczej w nowych realiach politycznych francusko-rosyjskich), charakteryzujących się – jak już wspomniano – od czasów napoleońskich wydzieleniem ministerstwa sprawiedliwości. Przechodząc do nowej koncepcji, podkreślano też wzory pruskie, a zwłaszcza rozdział sądownictwa od administracji i funkcjonowanie w Prusach odrębnego ministerstwa sprawiedliwości.

W tej nowej formie zarządu wymiarem sprawiedliwości pozostały jednak ślady dawnych propozycji. Mianowicie, członkowie Komisji mieli być wybierani spośród członków sądu najwyższego. Ponadto urzędnicy sądowi mieli ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną przed tymże sądem najwyższym. Oczywiście konstytucja gwarantowała niezawisłość sędziowską.

Ten polski zarząd wymiaru sprawiedliwości dotrwał do roku 1876, kiedy to Rosjanie, wprowadzając reformę sądownictwa, zlikwidowali funkcjonujące od czasów Księstwa Warszawskiego sądy i Komisję Rządową Sprawiedliwości.

4. Na zakończenie przyjrzyjmy się nieco bliżej najbardziej charakterystycznym cechom polskiego zarządu wymiaru sprawiedliwości w latach 1815–1876.

Zgodnie z art. 76 konstytucji Królestwa, na czele Komisji Rządowej Sprawiedliwości stał minister, a po upadku powstania listopadowego, od 1832 r. – dyrektor główny prezydujący, nominowany przez cara, na wniosek namiestnika Królestwa. Z racji pełnionego stanowiska wchodził w skład organów centralnego zarządu Królestwa: Rady Administracyjnej i Rady Stanu. Za swą działalność minister ponosił odpowiedzialność przed sejmem (do 1830 r.), a także przed monarchą jako swoim przełożonym i tylko przez niego mógł być odwołany. Podlegał mu osobowo i służbowo. W tym ostatnim zakresie również namiestnikowi<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Por. N. N. Jefremowa, *Ministerstwo Iustycji Rosyjskiej Impierii 1802–1917*, Moskwa 1983, s. 20 i n.

<sup>13</sup> W. Witkowski, *Komisja Rządowa...*, s. 27–31.



Na status ministra sprawiedliwości wpływał cały szereg czynników. Z jednej strony określały go przepisy prawa, z drugiej – realia polityczne. Uwzględnić bowiem należy zmieniającą się politykę władców Rosji, działalność miejscowych czynników rosyjskich, jak też na tym tle konflikty wewnątrz polskiego aparatu władzy. Do dramatycznych sytuacji dochodziło zwłaszcza w czasach poprzedzających powstania narodowe: listopadowe i styczniowe. Trzeba tu bowiem dodać, iż namiestnicy Królestwa posiadali obszerny zakres uprawnień w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Do nich należały m. in.: prawo łaski, szeroki krąg spraw personalnych, przeprowadzanie kontroli sądów, decydowanie o sprawach mających charakter polityczny. Z drugiej strony, odrębność organizacji sądowej i prawodawstwa Królestwa Polskiego od Rosji przesądzała zdecydowanie o polskim charakterze urzędu ministra sprawiedliwości. Ministrami zawsze (łącznie było ich 20) byli Polacy. Wszystko to sprawiało, że ministrowie sprawiedliwości musieli wciąż lawirować między utrzymaniem niezależności sądownictwa a różnorodnymi naciskami i poleceniami ze strony aparatu rosyjskiego. Żaden jednak z ministrów sprawiedliwości nie posunął się do postępowania wbrew interesom narodowym, czy też służalczości wobec Rosjan, choć niekiedy kosztowało ich to dymisję (Fryderyk Skarbek), czy nawet zesłanie w głąb Rosji (Jan Kanty Wołowski)<sup>14</sup>.

Przy organizacji samej Komisji Rządowej Sprawiedliwości korzystano ze wzorca, jakim było ministerium sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego. Komisja na czele z ministrem „prezydującym” dzieliła się na trzy dyrekcje (inaczej zwane wydziałami): administracji ogólnej, sądownictwa cywilnego i sądownictwa kryminalnego. Zarządzali nimi dyrektorzy (radcy) nominowani przez monarchę. Razem tworzyli tzw. skład komisji. Obok nich powołano sekretarza generalnego, który brał udział w posiedzeniach składu Komisji, jednocześnie będąc naczelnikiem biura. Jemu podlegali wszyscy pracownicy biurowi. Po 1830 r. funkcjonował jeszcze tzw. oddział kontroli prowadzący fundusze Komisji.

Generalnie funkcje samej Komisji Rządowej Sprawiedliwości sprowadzały się do szeroko rozumianego administrowania wymiarem sprawiedliwości, związanym z nadzorem nad sądami – bez naruszania niezawisłości sędziowskiej. Zagadnienie rozdziału kompetencji między Komisją a ministrem, sprowadzające się w istocie do problemu kolegialności i jednoosobowości, było kluczowym w wykonywaniu funkcji Komisji Rządowej Sprawiedliwości<sup>15</sup>. Sprawę centralną stanowiło umiejętne wyśrodkowanie między fachowością, ale i powolnością

<sup>14</sup> W. Witkowski, *Problem niezawisłości sądów a postawa polskich prawników w Królestwie Kongresowym (do 1876 r.)*, Paestra 1988, 7, s. 28–46.

<sup>15</sup> Por. A. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, CPH 1972, t. XXIII, z. 1, s. 83 i n.; tenże, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, a także W. Witkowski, *Komisja Rządowa...*, *passim*.

administracji (co charakteryzowało kolegalność), a szybkością, zdecydowaniem i jasno pojętą odpowiedzialnością wynikającą z systemu biuralistycznego. W specjalnych statutach z 1816 r., dotyczących działań komisji rządowych, ich twórcy przyjęli zasadę kolegalności ograniczonej, polegającą na rozdzieleniu kompetencji między kolegium pod przewodnictwem ministra a własnymi uprawnieniami tegoż ministra. Ale nawet przy podejmowaniu decyzji kolegalnie, minister otrzymał prawo wstrzymywania zapadłych postanowień w razie uznania ich sprzeczności z przepisami prawnymi lub dobrem publicznym. Wówczas przedstawiano sprawę do decyzji ostatecznych albo Radzie Administracyjnej, albo sądowi najwyższemu (w sprawach dyscyplinarnych). Z kolei członek Komisji mógł przez pisemne oświadczenie uwolnić się od odpowiedzialności za treść zapadłej na posiedzeniu decyzji.

Do kolegalnych czynności Komisji zaliczano: prace o charakterze projektodawczym, zarząd funduszami, układanie rocznych raportów, następnie – decyzje personalne i orzekanie o odesłaniu do sądu najwyższego spraw dyscyplinarnych urzędników sądowych. Komplet władny podejmować decyzje wynosił początkowo trzy osoby (dyrektorzy wydziałów), ale z biegiem lat ulegał poszerzeniu. Kolegalność w kwestiach projektodawczych, a zwłaszcza w personalno-dyscyplinarnych, miała być gwarancją praworządności i wnikliwości decyzji.

Natomiast druga sfera działań, obejmująca kompetencje własne ministra, dotyczyła następujących zagadnień. Przede wszystkim minister samodzielnie decydował we wszystkich sprawach wykonawczych i w przypadkach wymagających nagłego rozstrzygnięcia. Obowiązkiem jego było tylko powiadomienie Komisji o wydanej decyzji. Mimo to, członków Komisji nie można tu traktować jako rzeczywistych kontrolerów ministra, bowiem nie mieli oni żadnego wpływu na skuteczność zapadłego już rozwiązania. Oprócz tego, do szczegółowych osobistych uprawnień ministra należało m. in.: kierowanie i kontrolowanie wszystkich prac prowadzonych w całej Komisji, prowadzenie urzędowej korespondencji z innymi władzami Królestwa i państw obcych, ocenianie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wraz z proponowaniem stosownych rozwiązań.

Z powyższych uwag wynika, iż w przyjętym systemie, mimo formalnego rozgraniczenia obydwu sfer, tkwiły wyraźne załączki konstrukcji biuralistycznej i minister, szczególnie o silnej osobowości, mógł w praktyce wywierać decydujący wpływ na postępowanie Komisji. Zwłaszcza iż, zgodnie z zasadami kolegalności ograniczonej, dyrektorzy wydziałów nie mieli własnych uprawnień władczych, a stanowili tylko aparat pomocniczy dla ministra. Zarządzali wydziałami w sensie biurowo-technicznym i przedstawiali fachowe opinie, ale nie posiadali żadnych możliwości wydawania aktów merytorycznych. Byli członkami kolegium (o wysokiej randze radców stanu) z głosem stanowczym, a z drugiej strony tylko najwyższymi urzędnikami w Komisji, zależnymi od ministra.

\* \* \*

Dziesięć lat temu, w 1988 r. w Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte we Frankfurcie nad Menem autor niniejszych uwag miał możliwość wygłoszenia referatu o dawnym polskim wymiarze sprawiedliwości, a w posiedzeniu uczestniczył czcigodny Jubilat. Dyskusja, w której z wielkim znanstwem tematu wziął udział i profesor Ludwik Łysiak, dowiodła, iż spojrzenie na wymiar sprawiedliwości od strony jego struktur administracyjnych i efektywności zarządzania ma wymiar interesujący i potrzebny. Zasadnicza funkcja, jaką jest orzekanie, musi mieć prawidłowo ukształtowane podstawy i ramy, jakimi od czasów nowożytnych pozostają formy zarządu resortem sprawiedliwości. Widać to wyraźnie w potrzebie, a następnie usytuowaniu urzędu ministra sprawiedliwości, a także gwarancjach niezawisłości sędziowskiej.