

Wojciech Witkowski

Komisja Wojewódzka Lubelska i Rząd Gubernialny Lubelski jako sądy administracyjne pierwszej instancji w Królestwie Polski (1815 - 1867)

Rocznik Lubelski 22, 89-118

1980

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH WITKOWSKI

KOMISJA WOJEWÓDZKA LUBELSKA
I RZĄD GUBERNIALNY LUBELSKI
JAKO SĄDY ADMINISTRACYJNE PIERWSZEJ INSTANCJI
W KRÓLESTWIE POLSKIM (1815—1867)

WSTĘP

Wobec żywotności zagadnienia sądownictwa administracyjnego celowe i interesujące wydają się badania przeszłości tej instytucji, jej genezy i rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza Polski, na której ziemiach w XIX w. obowiązywały różne systemy prawne i odmienne podejścia do problemu sądów administracyjnych. W II Rzeczypospolitej istniało sądownictwo administracyjne, a w PRL prowadzi się prace „nad opracowaniem modelu sądowej kontroli administracji dostosowanego do nowych warunków i potrzeb oraz odpowiadającego naszym własnym doświadczeniom”¹. Instytucja sądownictwa administracyjnego wiązała się i wiąże się nadal z szeregiem głównych problemów całej administracji — z jej modelem i sposobem działania oraz z jej stosunkiem do sądownictwa powszechnego.

Celem niniejszego artykułu jest szczegółowe przedstawienie sądownictwa administracyjnego I instancji w Królestwie Polskim w latach 1815—1867 na podstawie funkcjonowania sądu lubelskiego. Zwrócono również uwagę na czasy Księstwa Warszawskiego. Uczyniono to ze względu na fakt, że sądownictwo administracyjne wprowadzono właśnie w okresie jego istnienia. Wydano wówczas podstawowe akty normatywne określające ustrój tego sądownictwa, jego kompetencje i postępowanie. Przepisy te pozostały aktualne w Królestwie, nie tylko w okresie konstytucyjnym.

Autorzy tak dawni, jak i nam bliżsi pisali o sądownictwie administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, jednak istniejące opracowania nie dają pełnego i szczegółowego obrazu tej instytucji, a zdarzają się i opinie świadczące o nieprecyzyjnym jej ujmowaniu. Chodzi tu o pogląd twierdzący, że sądownictwo administracyjne Księstwa i Królestwa było tym samym, co sądownictwo okresu późniejszego². Spotykamy dzisiaj głosy, iż w Królestwie nie było żadnego sądownictwa administracyjnego³.

¹ M. Pomorski, *Sądowa kontrola administracji — jedną z gwarancji praworządności w państwie*, „Annales UMCS”, sectio G, vol. XXI, 1974, s. 114. W 1980 r. wprowadzono sądownictwo administracyjne.

² A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 1970, s. 48.

³ L. Pauli, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen zwischen den beiden Weltkriegen (Rechtsvergleichende Bemerkungen über ihre Entstehung und ihr Organisationsmodell)* [w:] *Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa. Aus Materialien der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs-Siklós (18—20 Mai 1972)*, „Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata”, 80, Pécs 1972, s. 208.

Opracowania dotyczące samego sądownictwa administracyjnego Królestwa, których zresztą nie ma tak wiele, można ująć w trzech grupach. Do pierwszej zaliczymy prace autorów współczesnych omawianej instytucji, do drugiej opracowania pochodzące z przełomu XIX i XX w. oraz z okresu międzywojennego, opisujące lub wspominające sądownictwo administracyjne Królestwa, do trzeciej wreszcie — prace autorów dzisiejszych.

Prace dwóch pierwszych grup charakteryzują się tym, że autorzy ich opierali się wyłącznie na materiale normatywnym, stosunkowo niewielkim, zawężając swe rozważania do organizacji, struktury, składu i kompetencji sądownictwa administracyjnego. Niektóre z tych prac są właściwie zebraniem podstawowych aktów prawnych, bez próby szerszego spojrzenia tak teoretycznego, jak i praktycznego⁴. Jeśli chodzi o autorów dzisiejszych, to na uwagę zasługują nowe ustalenia dokonane dla czasów Księstwa Warszawskiego przez W. Sobocińskiego⁵, który pierwszy trafnie określił charakter sądownictwa administracyjnego. Również M. Kallas, zajmując się radą prefekturalną, zwrócił na nie uwagę w swojej książce⁶. Nowocześniejszego dotychczas opracowania sądownictwa administracyjnego Księstwa i Królestwa dokonał ostatnio H. Izdebski⁷, choć — jak sam pisze — „skupił się przede wszystkim na zagadnieniach bardziej ogólnych”.

Wobec szczupłości literatury rozprawa opiera się przede wszystkim na źródłach archiwalnych i to w dużej mierze dotąd nie wykorzystywanych.

Z protokołów posiedzeń sądów I instancji najpełniej zachowały się protokoły sądu lubelskiego. W Wojewódzkim Archiwum Państwowym w Lublinie przechowywany jest ich zbiór z lat 1832—1867 (z wyjątkiem lat 1841—1845 i roku 1847). Należy zaznaczyć, że posiedzenia sądu administracyjnego w Lublinie wpisywane były do osobnych ksiąg, prowadzonych odrębnie od protokołów sesji Komisji Wojewódzkiej czy Rządu Gubernialnego w zwykłych sprawach administracyjnych. Do 1848 r. księgi te nazywały się protokołami sesji sądu administracyjnego, a od 1848 r. — księgami wyroków sądu administracyjnego. Wydaje się, że podobna praktyka była stosowana i w innych regionach kraju, jednak protokoły posiedzeń sądów z guberni augustowskiej, płockiej, radomskiej i warszawskiej nie zachowały się, wskutek czego tym większa jest wartość akt lu-

⁴ Por. z ważniejszych: K. A. Hoffman, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska” 1830, t. 7, s. 277—305; A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834; tenże, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1861; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900; J. Węsierski, *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1933, z. 1, nr 3, s. 26—43; J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.

⁵ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 116, 135—136, 247.

⁶ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 93—100.

⁷ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (CPH), XXVI (1974), z. 2, s. 119—150.

belskich⁸. Oprócz protokołów interesujący materiał zawierają akta Wydziału Administracyjnego Rządu Gubernialnego w Lublinie.

Obfite wiadomości o charakterze ogólnym, jak i ściśle sądowym przyniosły badania przeprowadzone w Archiwum Głównym Akt Dawnych. Pierwszoplanowego materiału dostarczyły protokoły posiedzeń kolejnych wyższych sądów administracyjnych. Przebadano więc szczegółowo: tzw. Raporta Delegacji Administracyjnej i protokoły posiedzeń Ogólnego Zgromadzenia I Rady Stanu z lat 1815—1831, protokoły posiedzeń Ogólnego Zgromadzenia II Rady Stanu z lat 1832—1841, protokoły posiedzeń Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu (1842—1861) oraz protokoły posiedzeń III Rady Stanu w Składzie Sądzącym (1862—1867). Duże znaczenie miały też akta szczegółowe przechowywane w obrębie tych zespołów, np. akta Komisji Instrukcyjnej z czasów I i II Rady Stanu, specjalny poszyt poświęcony wyłącznie sądownictwu administracyjnemu, pochodzący z lat 1833—1839 pt. *Sądownictwo administracyjne*. W obrębie zespołu Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych zachowały się ciekawe akta z lat 1817—1848 o nazwie *Spory administracyjne*.

Fragmentarycznie wykorzystano także — dzięki uprzejmości doc. dra hab. A. Korobowicza — materiały z Centralnego Archiwum Historycznego w Leningradzie. Dotyczyły one interesującej kwestii stosunku władz petersburskich do wznowienia sądownictwa administracyjnego po powstaniu listopadowym.

Dla badań nad działalnością i orzecznictwem sądów administracyjnych niezbędne było zapoznanie się z aktami poszczególnych spraw administracyjnych w II instancji, które przechowywane są w AGAD.

Obok wymienionych wyżej źródeł rękopiśmiennych w pracy korzystano także ze źródeł drukowanych. Obszerna grupa aktów prawnych zawarta jest w „Dziennikach Praw Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego”. Czternasty tom *Zbioru przepisów administracyjnych Królestwa — Wydział Sprawiedliwości* obejmuje akty normatywne, choć nie wszystkie, dotyczące wyłącznie sądownictwa administracyjnego. Drugi tom tegoż zbioru, dotyczący Wydziału Skarbu, zawiera przepisy poświęcone allewiacjom (ulgom) podatkowym. Pewne znaczenie dla tego tematu mają też akty zawarte w innych tomach *Zbioru przepisów administracyjnych* dla Wydziałów Sprawiedliwości i Skarbu. Szereg interesujących rozporządzeń, zwłaszcza władz ministerialnych, zamieszczonych zostało w zbiorze pod nazwą *Przepisy odnoszące się do czynności Rządów Gubernialnych i Naczelników Powiatowych* (Warszawa 1866), zwłaszcza dla Wydziału Spraw Wewnętrznych (część I *Wydział Administracyjny*).

⁸ Na mocy ukazu z 21 VIII 1844 r. wprowadzono zmiany w podziale administracyjnym Królestwa Polskiego. Utworzono pięć dużych guberni: radomską (z połączenia sandomierskiej z kielecką), lubelską (z połączenia lubelskiej z podlaską), warszawską (z połączenia kaliskiej z mazowiecką), plocką i augustowską. „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” (DPKW), t. XXXIV, s. 453—459.

WPROWADZENIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO
W KSIĘSTWIE WARSZAWSKIM.
RADY PREFEKTURALNE

Wzorem dla organizacji administracji w Księstwie Warszawskim była napoleońska Francja. Zwłaszcza w koncepcji Rady Stanu i władz departamentowych recepcja dokonała się najpełniej⁹. Obok takich zasad, jak: rozdział kompetencji, centralizacja i jednoosobowość władz, Konstytucja z 22 VII 1807 r. zapowiedziała nową, nie znaną dotychczas w Polsce instytucję „sądownictwa sporu administracyjnego”. Było to naturalną konsekwencją przyjęcia rozwiązań francuskich, wyodrębnienia się tzw. *contentieux administratif* od administracji aktywnej i utworzenia przez Napoleona I Rady Stanu i rad prefekturalnych. Obie te instytucje znalazły się w Księstwie Warszawskim. Konstytucja nie mówiła nic wprost o zaprowadzeniu sądownictwa administracyjnego, lecz w art. 65 oddając administrację departamentu prefektowi, zapowiadała powołanie w każdym departamencie rady interesów spornych (*conseil des affaires contentieuses*), inaczej zwaną radą prefekturalną¹⁰. Na mocy art. 17 przekazano Radzie Stanu decydowanie o tym, „co w administracji pod spór podpada” (*contentieux de l'administration*), z zastrzeżeniem, że wyroki jej w tych kwestiach mają podlegać zatwierdzeniu królewskiemu (art. 18).

W ten sposób przez „jeden pociąg pióra [...] konstytucja Księstwa Warszawskiego nadała tę samą formę [podkr. W. W.] sądownictwu administracyjnemu w Polsce, jaka była we Francji”¹¹. Lakoniczne sformułowania Konstytucji nadały rzeczywiście tylko „formę” temuż sądownictwu. I tak jak cała organizacja administracji, tak i sądownictwo sporu administracyjnego musiało zostać opracowane przez przepisy szczegółowe. Prace z tym związane, rozpoczęte w końcu 1807 r., doprowadziły do ogłoszenia 7 II 1809 r. dekretu królewskiego o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach, a więc i o sądownictwie sporu administracyjnego¹². Jeśli chodzi o Radę Stanu, to jej funkcje jako sądu administracyjnego określono w dekrete z 19 IX 1810 r.¹³ W aktach tych ustalono podstawowe zasady organizacji, właściwości oraz procedury sądownictwa sporu administracyjnego.

Dekret z 7 II 1809 r. rozgraniczył drogę prosto-administracyjną od sporno-administracyjnej poprzez wyliczenie kwestii należących do rad prefekturalnych. Postanowił, że to, co nie należy do rad prefekturalnych (i departamentowych), należy do decyzji prefekta (art. 19). W ten sposób określił „rozmiary” wprowadzanego sądownictwa administracyjnego. Paragraf 26 dekretu wyliczał „przedmioty” oddane do rozstrzygnięcia radom prefekturalnym. Trzeba od razu powiedzieć, że nie wszystkie z nich weszły do sądownictwa administracyjnego, choć dekret nazywał je łącznie

⁹ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 113, 125—126, 134; W literaturze francuskiej podkreśla się, iż „au même titre que le Code Civil et les préfets, le Conseil d'Etat a été un des meilleurs articles d'exportation de l'administration napoléonienne en Europe”. *Le Conseil d'Etat son histoire à travers les documents d'époque 1799—1974*, Paris 1974, s. 157.

¹⁰ DPKW, t. I, s. XXXIV.

¹¹ K. A. Hoffman, *op. cit.*, s. 285.

¹² DPKW, t. I, s. 165—186.

¹³ DPKW, t. II, s. 389—407.

„przedmiotami spornymi”. Do spraw sporu administracyjnego w świetle § 26 należały: „a. prośby prywatnych osób o allewiacje w podatkach i innych ciężarach publicznych z przyczyny nadzwyczajnego przypadku, który by się stał po nastąpieniu rozkładzie; b. spory między administracją a dzierżawcami dóbr narodowych, jako też spory zachodzące pomiędzy przedsiębiorcami [wykonawcami] robót publicznych i administracją względem uznania brzmienia zawartych kontraktów i względem ich wykonania; c. spory zachodzące pomiędzy prywatnymi i przedsiębiorcami robót publicznych, gdy pierwsi się użalają o krzywdę, którą by z winy przedsiębiorców w egzekucji tychże robót ponieśli; d. podania i spory dotyczące wynagrodzeń, jakich prywatni żądać mogą z zabranych im gruntów i domów na potrzebę publiczną; e. spory i trudności zachodzące względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów”.

Natomiast kolejna atrybucja rady pod lit. f, tj. wydawanie pozwoleń gminom na rozpoczęcie procesu bądź sprzedaż czy zamianę własności gminnej, nosiła raczej charakter kontrolny niż sporny¹⁴. Podobnie według lit. g władze rządowe i strony prywatne miały obowiązek zawiadomiania rad prefekturalnych o zamiarach wytoczenia sporu w sprawach własnościowych w sądach cywilnych. Chodziło tu o informowanie rad prefekturalnych, które przecież zajmowały się sporami z zakresu dzierżaw dóbr narodowych, a kwestie własnościowe dla tychże spraw nie były obojętne.

Dekret z 7 II 1809 r. opierał się na francuskiej ustawie z 17 II 1800 r.¹⁵ Dalsze istotne rozszerzenie właściwości sądów administracyjnych nastąpiło w dekrecie z 9 XI 1811 r.¹⁶ Oddano w nim radom prefekturalnym sprawy o wypłaty z wszelkich kontraktów zawartych między władzami rządowymi a osobami prywatnymi, a także wszelkie spory z kontraktów entrepryzy, gdzie jedną ze stron były władze rządowe, a drugą osoba prywatna¹⁷.

Konstytucja Księstwa ustaliła skład rady prefekturalnej na trzy do pięciu osób. Radców powoływał król według swojego uznania. Komplet orzekający miał się składać co najmniej z trzech członków. Radzie przewodniczył prefekt, a w razie jego nieobecności — „pierwszy z porządku nominacji radca”¹⁸. Decyzje zapadały większością głosów, a ewentualną równość zdań rozstrzygał „prezylujący”, co naturalnie dawało mu pewną przewagę. Był to zresztą w odróżnieniu od sądownictwa charakterystyczny sposób postępowania dla kolegialnych organów administracyjnych.

Mimo iż rady były formalnie organem osobnym, to ich związek z administracją, tak personalny, jak i organizacyjny, był ścisły. Prefekt mógł skutecznie wpływać na treść decyzji, a i „sędziowie administracyjni” pełnili funkcje urzędnicze. Strukturalnie rada była częścią prefektury. Trudno więc pod tym względem zaliczyć rady do „sądów” w rozumieniu sądów powszechnych. Sędziom administracyjnym brakowało gwarancji niepod-

¹⁴ Szczegółowego rozwiązania tej kwestii dokonano w dekrecie z 15 II 1812 r. (DPKW, t. IV, s. 227—234). Ten zakres uprawnień rad prefekturalnych zaczęto traktować jako wykonywanie „opieki rządu nad gminami”. Archiwum Główne Akt Dawnych (AGAD), Rada Stanu Księstwa Warszawskiego (RSKW), 96, s. 321—322.

¹⁵ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 138—139 i cytowana tam literatura francuska.

¹⁶ DPKW, t. III, s. 463—464.

¹⁷ Por. też dekret z 17 X 1811 r., tamże, s. 414—433.

¹⁸ DPKW, t. I, s. 176—177, dekret z 7 II 1809 r.

ległości i nieusuwalności z urzędu. Zgodnie z panującymi ówczesznie poglądami, że „zawiaduje jeden, a sędzi kilku”¹⁹, były to kolegialne organy administracyjno-sądowe, orzekające w sporach na tle majątkowym (skarbowym), zaistniałych między administracją a obywatelami, sporach nie wszystkich, ale tylko tych, które były ściśle im oddane przepisami prawnymi.

PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA I WŁAŚCIWOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W KRÓLESTWIE POLSKIM

I. Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 XI 1815 r. nie wypowiedziała się ani pozytywnie, ani negatywnie na temat istnienia sądownictwa administracyjnego. Należy sądzić, iż wpłynęła na to niejednorodność poglądów co do potrzeby utrzymywania sądownictwa administracyjnego w zmienionych warunkach politycznych. Istniała nawet tendencja do jego likwidacji. Milczenie Konstytucji spowodowało, że sądownictwo administracyjne zarówno przez władze rządowe, jak i przez ludność było traktowane jako tymczasowe, jako instytucja poza-, a czasami antykonstytucyjna²⁰.

Z drugiej strony duża liczba nie rozstrzygniętych sporów administracyjnych, tak z czasów Księstwa Warszawskiego, jak i okupacji rosyjskiej, nakazywała znaleźć stosowne rozwiązanie. Tak więc względy praktyczne — obowiązek rozsądzenia wielu spraw zaległych — zadecydowały o utrzymaniu sądownictwa administracyjnego²¹. Ze spraw najpilniejszych na czoło wybijały się kwestie allewiacyjne, bo z powodu wojen i klęsk żywiołowych było ich najwięcej i najbardziej obchodziły one ludność²².

Ważnym etapem przywracania sądownictwa administracyjnego było powołanie Prokuratorii Generalnej postanowieniem królewskim z 11 X 1816 r.²³ Przy określaniu jej zadań zdecydowanie odstąpiono od dotychczasowych zamiarów oddania sporów administracyjnych sądom zwyczajnym, a wręcz przeciwnie — polecono Prokuratorii pilnowanie, aby spory te, szeroko potraktowane w ustawie i taksatywnie wyliczone, były wyłączone spod sądownictwa, a oddane administracji. Przepis ten silnie zażył na losach sądownictwa administracyjnego. Przy milczeniu Konstytucji był to pierwszy akt prawny, który wskazywał, co prawda drogą pośrednią i nieprecyzyjnie, właściwe władze dla sporów administracyjnych. On też przesądził o dalszym istnieniu tego rodzaju sądownictwa²⁴.

¹⁹ A. This, *O sporach jurysdykcyjnych*, „Themis Polska” 1830, t. 8, s. 317—318.

²⁰ AGAD, I Rada Stanu Królestwa Polskiego (I RSKP), 447, s. 337—338.

²¹ Tak też zauważali współcześni. Referendarz A. Horodyski podniósł w swoim referacie o sądownictwie administracyjnym z 10 I 1817 r.: „nietrudno nawet jest przewidywać, że znaczna część tak nazwanych sporu administracyjnego przedmiotów, które przez czas zaburzeń wojennych pyłem okryte w szafach leżały, wyjdzie kiedyś na wierzch i będzie musiała być załatwiona podług tych praw, pod panowaniem których do ówczesnych sądów zwyczajnych przez fiskusa wprowadzoną została”. I RSKP, 37, s. 54—55.

²² Por. J. Bojasiński, *Rządy Tymczasowe w Królestwie Polskim*, V—XII 1815, [w:] *Monografie w zakresie dziejów nowożytnych*, wyd. Sz. Askénazy, t. 1, Warszawa 1902, s. 45, 49—50, 274—284.

²³ DPKP, t. II, s. 116—139.

²⁴ Por. I RSKP, 37, s. 55—56.

Nowo podjęte prace szły już w kierunku ściślejszego jego uregulowania, bez rozważania potrzeby jego istnienia. Zwolennicy tych sądów, głównie Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu (KRPiS), podnosili, że należy wytyczyć granicę między sądami konstytucyjnymi a administracyjnymi. Za podstawę do tego miała służyć ustawa o Prokuratorii Generalnej. Przygotowany w tym duchu przez KRPiS projekt urządzenia sądownictwa administracyjnego przedstawiony został w grudniu 1816 r. Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu²⁵. W toku dyskusji w Radzie Stanu uległ on dość dużym przeobrażeniom.

W stosunku do nowych propozycji, zwłaszcza w zakresie rozszerzenia właściwości sądów administracyjnych, krytycznie wypowiedział się radca stanu J. Okołów, który postulował powrót do rozwiązań z czasów Księstwa Warszawskiego. Poparł go minister skarbu, argumentując swoje zdanie tymczasowością sądów administracyjnych²⁶. W związku z tym nowy projekt, opierający się na wzorach Księstwa Warszawskiego, będący podstawą obowiązujących później przepisów, rozpatrzony był na posiedzeniach 20 i 24 I 1817 r.²⁷ Jeden z jego referentów, A. Horodyski, był przeciwny tymczasowości unormowania sądownictwa administracyjnego i trafnie dostrzegł jego wady. Proponował najpierw ułożenie przepisów prawa materialnego i procedury w oparciu o najlepsze w tej kwestii, jego zdaniem, i znane ogółowi prawa pruskie i austriackie, a dopiero w ślad za tym zaprowadzenie sądownictwa administracyjnego²⁸. Jednak namiestnik, oceniwszy, że odwlecze to załatwienie zagadnienia wymagającego szybkiej decyzji, polecił rozpatrywanie projektu. Po niewielkich uzupełnieniach został on przyjęty i ogłoszony 30 III/11 IV 1817 r. pt. *O poleceniu Komisjom Wojewódzkim tymczasowego sprawowania sądownictwa w przedmiotach sporu administracyjnego* stał się prawem²⁹.

Działalność sądów administracyjnych trwała do powstania listopadowego. Dyktator powstania postanowieniem z 28 XII 1830 r. zawiesił ich działalność, co Rząd Tymczasowy utrzymał aktem z 8 XI 1831 r.³⁰ Po stłumieniu powstania i zaprowadzeniu nowych stosunków polityczno-administracyjnych, po rekonstrukcji władz rządowych sprawa sądownictwa administracyjnego odżyła na nowo. Przede wszystkim zarysowały się próby całkowitego zlikwidowania tej instytucji i w związku z tym do 1836 r. ustała działalność sądów administracyjnych II instancji³¹. Podobnie jak przed 15—20 laty wśród władz polskich, tym razem i petersburskich, starły się dwie koncepcje: jedna proponowała oddanie sporów administracyjnych sądom zwyczajnym, druga — utrzymanie sądownictwa administracyjnego. Wśród przeciwników sądów administracyjnych znalazła się większość członków Rady Administracyjnej (RA) i Komisja Rządowa Sprawiedliwości. Konsekwentnym zwolennikiem sądów administracyjnych była natomiast KRPiS. Negatywne stanowisko wobec sądownictwa

²⁵ Tamże, s. 32—36.

²⁶ I RSKP, 418, s. 535—539.

²⁷ I RSKP, 427, s. 9—11, 27—28.

²⁸ Tamże, s. 9.

²⁹ DPKP, t. III, s. 176—181.

³⁰ AGAD, Władze Powstania, 455, s. 64; DPKP, t. XIII, s. 244—248.

³¹ Inaczej postąpiono w stosunku do sądów I instancji. Podjęły one same działalność jurysdykcyjną i to w stosunkowo krótkim czasie, np. Komisja Wojewódzka Lubelska od początku 1832 r. Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie (WAPL), Komisja Wojewódzka Lubelska (KWL), 10, s. 1.

administracyjnego zajęła opinia publiczna Królestwa. Odzywająca się w czasach Księstwa krytyka tego sądownictwa przybrała na sile w Królestwie. Społeczeństwo atakowało zasady sądownictwa administracyjnego, zarzucając im szczególne uprzywilejowanie administracji, co stało w sprzeczności z liberalizacją życia gospodarczego, celnie wytykało wady jego urzędzenia, zwłaszcza brak prawa materialnego i procedury sądowno-administracyjnej, i związaną z tym powolność postępowania³².

W statucie organicznym dla Rady Stanu z 14 II 1832 r. zupełnie nie wspomniano o sądownictwie administracyjnym³³. W 1833 r. powołano w Warszawie specjalną komisję w składzie: Stanisław hr. Grabowski — przewodniczący, członkowie — Ernest Faltz, prezes Komisji Instrukcyjnej w Radzie Stanu, i J. Morawski, radca stanu, z „przydaniem” referendarza stanu J. Borakowskiego³⁴. Celem jej prac miało być dokładne „zglebienie materii” sądownictwa administracyjnego i przedstawienie stosownych projektów. Komitet do spraw Królestwa Polskiego i Rada Stanu pragnęły w ostateczny sposób rozstrzygnąć losy sądownictwa administracyjnego. Wyniki swych poczynań przedstawiła Komisja Radzie Stanu 20 I 1834 r.³⁵ Generalnie, mimo uzyskanych po drodze negatywnych opinii Komisji Rządowej Sprawiedliwości i radcy stanu J. Rautenstraucha, stanęła ona na stanowisku utrzymania sądownictwa administracyjnego. Rozważając argumenty przeciwników i zwolenników (do tych ostatnich dołączył prezes Izby Obrachunkowej) sądownictwa administracyjnego, Rada Stanu doszła do wniosku, że bardziej zasadne jest jego utrzymanie, a to głównie z tej racji, iż państwu należy zapewnić regularność i szybkość wpływów skarbowych, a tego nie może zagwarantować powolne postępowanie sądowe, zwłaszcza w wypadkach sporów administracyjnych „z urojonych częstokroć powodów”. Właściwe projekty zostały przyjęte przez Radę Stanu na posiedzeniu w dniu 20 I 1834 r.³⁶, a następnie 26 II 1834 r. były dyskutowane w Komitecie do spraw Królestwa Polskiego³⁷. W konkluzji debaty postanowiono, że waga rządowych i skarbowych interesów państwa w tym istotnym przedmiocie wymaga zasięgnięcia szczegółowej opinii ministra finansów imperium, hr. J. F. Kankrina, i rzeczywistego tajnego radcy, F. Engela, członka Komitetu (znającego dobrze problematykę polskiej struktury władz). Obydwaj przedstawili swoją odpowiedź 20 VI 1834 r.³⁸ Uznawali ogólnie projekty za słuszne i odpowiadające interesom władz, niemniej ponieważ liczne artykuły projektowanego postępowania sądowno-administracyjnego były wzięte z polskiego procesu cywilnego, którego rewizja była wówczas dokonywana, zaproponowali odłożenie zatwierdzenia projektu do ostatecznego zakończenia reformy polskiego ustawodawstwa³⁹.

³² I RSKP, 427, s. 208—209.

³³ DPKP, t. XIV, s. 172.

³⁴ AGAD, II Rada Stanu Królestwa Polskiego (II RSKP), 938, s. 12—14.

³⁵ II RSKP, 479, s. 26—56, 102—118, 122—187.

³⁶ Również na tym posiedzeniu przyjęto projekt uzupełnienia kompetencji Rady Stanu o rozstrzyganie sporów administracyjnych w świetle art. 82 Org. z 24 XII 1832 r.

³⁷ Centralnyj Gosudarstwennyj Istoriceskij Archiv w Leningradzie (CGIAL), F. 1170, op. XVI, nr 61, s. 3—14.

³⁸ Tamże, s. 18—44.

³⁹ W maju 1833 r. powołano pod przewodnictwem I. Turkułła, ówczesnego zastępcy ministra sekretarza stanu Królestwa Polskiego, Komitet do Rewizji i Uło-

W ten sposób sprawa reformy sądownictwa administracyjnego została odłożona, a następnie wobec powolności i braku efektów prac Komisji Kodyfikacyjnej zupełnie zlikwidowana. Postanowieniem RA z 20 II 1835 r. na wniosek KRPiS zniesiono obowiązujące dotychczas *iuristitium* w stosunku do sądownictwa administracyjnego, sankcjonując jednocześnie działalność podjętą wcześniej przez sądy administracyjne I instancji⁴⁰.

Tymczasem namiestnik I. F. Paskiewicz pismem z 1 IV 1836 r. zwrócił się do przewodniczącego Rady Państwa N. N. Nowosilcowa o tymczasowe, tj. do czasu zakończenia prac przez Kodyfikacyjną Komisję Petersburską, formalne przywrócenie sądownictwa administracyjnego. Motywował to znaczną liczbą zaległych sporów wymagających załatwienia tak w interesie skarbu, jak i osób prywatnych⁴¹. Nowosilcow przedstawił w tej sprawie cesarzowi memoriał, w którym, popierając wniosek Paskiewicza, podniósł jednocześnie, iż i tak konieczne będzie powrót do tej kwestii po reformie procesu cywilnego, i w związku z tym lepiej będzie unormować łącznie kwestie cywilne i sądowno-administracyjne⁴². W odpowiedzi Paskiewiczowi Nowosilcow donosił, że „Cesarz mając na widoku, że niedogodnie byłoby wstrzymywać dłużej, zatamowane w właściwym czasie postępowanie spraw do sądów administracyjnych w Królestwie Polskim należących, najwyżej zdecydować raczył; ażeby, aż do urządzenia nowego, przywrócony został poprzednio zachowywany porządek postępowania spraw pomienionych”⁴³. Pismo Nowosilcowa z decyzją cesarską przedstawił namiestnik 23 VII 1836 r. Radzie Stanu, polecając jej wszczęcie postępowania sądowno-administracyjnego „wedle urządzeń przed dniem 29 XI 1830 r. obowiązujących”⁴⁴.

Przywrócone sądownictwo administracyjne mimo zmian strukturalnych działało dalej na dawnych zasadach. Zatraciło swoją odrębność w latach 1866—1867, wraz z represjami popowstaniowymi i likwidacją polskich organów władzy i administracji. Ustawa o Zarządzie Gubernialnym i Powiatowym z 31 XII 1866 r. utrzymywała co prawda dotychczasowe kompetencje i sposób postępowania w nowych rządach gubernialnych jako sądach administracyjnych, ale odwołania od ich decyzji nakazywała kierować do I Departamentu Senatu Rządzącego w Petersburgu⁴⁵. Następnym krokiem było zlikwidowanie sądu administracyjnego II instancji, czyli Rady Stanu Królestwa⁴⁶. W ten sposób, utrzymując materialnie są-

żenia Prawa dla Królestwa Polskiego, zwany później Komisją Kodyfikacyjną. Prace przez nią podjęte zmierzały do wprowadzenia nowego ustawodawstwa, lepiej dostosowanego do warunków Królestwa, bądź tylko do usunięcia wad istniejącej struktury sądowej. Ciągnęły się one, bez większych rezultatów, przez cały okres międzypowstaniowy. Por. W. Sobociński, *Rozwój ustawodawstwa cywilnego w Królestwie Polskim i w Rosji do rosyjskiej reformy sądowej (Zarys historyczno-porównawczy)*, „Annales UMCS”, sectio G, vol. XII, 1965, s. 142—170.

⁴⁰ DPKP, t. XVI, s. 312—314.

⁴¹ II RSKP, 479, s. 572—573.

⁴² CGIAL, F. 1170, op. XVI, nr 61, s. 44—49.

⁴³ II RSKP, 479, s. 582—584.

⁴⁴ Tamże, s. 590—592.

⁴⁵ DPKP, t. LXVI, s. 119—167, art. 48.

⁴⁶ Ukaz z 22 III 1867 r., DPKP, t. LXVII, s. 35. Mimo wydania ustawy z 31 XII 1866 r. Rada Stanu do czasu swej likwidacji przyjmowała i rozstrzygała rekursy administracyjne. Ostatnie swoje posiedzenie sądowe odbył Skład Sądzący 5 III 1867 r. AGAD, III Rada Stanu Królestwa Polskiego (III RSKP), 470, s. 124—125. Natomiast ostatnie posiedzenie sądu administracyjnego I instancji w Lublinie odbyło się 27 IX 1867 r. WAPL, Rząd Gubernialny Lubelski (RGL), og. 36.

downictwo administracyjne, zlikwidowano jego polską odrębność, a proceduralnie podporządkowano go administracyjno-sądowemu organowi Cesarstwa.

II. W zaprowadzonym na nowo sądownictwie administracyjnym w Królestwie Polskim obowiązywały przepisy wydawane w latach 1816—1817. Niejednoznacznie określały one jego właściwość, co powodowało szereg wątpliwości. Przepisy z 11 IV 1817 r., ostatecznie przywracające sądownictwo administracyjne, stały na stanowisku utrzymania kompetencji w rozmiarach ustalonych przez ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego⁴⁷. Od 1817 r. spory z kontraktów i kaucji między osobami prywatnymi z Królestwa a władzami rosyjskimi i skarbem Imperium miały być rozstrzygane w ten sam sposób jak analogiczne sprawy w Królestwie⁴⁸. Postanowieniem z 27 X 1818 r. spory zaistniałe z dzierżawy majątków lub najmu domów (o komorne), należących do księży pijarów jako ich fundusz edukacyjny, przekazano sądownictwu administracyjnemu⁴⁹.

Tymczasem obok aktów prawnych regulujących właściwość sądownictwa administracyjnego w jego dawnych granicach, jak już wspomniano, wydano przepis, który próbował zakreślić granice między działaniem sądów zwyczajnych a administracji. Był to art. 10 postanowienia z 11 X 1816 r. *O urządzeniu Prokuratorii Generalnej*. Wyliczono w nim przedmioty właściwe rozstrzygnięciu administracyjnemu. Artykuł ten nie wskazywał drogi postępowania w tych sprawach: prosto-administracyjnej czy sądowno-administracyjnej — ale oddawał te sprawy administracji na zasadzie, iż była jedną ze stron w postępowaniu. Wyliczał zaś przedmioty należące już po części do sądownictwa administracyjnego (allewiacje, kontrakty) i dotychczas rozstrzygane w drodze prosto-administracyjnej (różnorakie dochody skarbu). Ujęcie to dawało trojakie możliwości działania administracji: albo przesunięcie tych wszystkich spraw na drogę prosto-administracyjną, albo traktowanie ich jako sporno-administracyjnych, bądź też utrzymanie status quo, czyli dotychczasowej właściwości sądów administracyjnych. Do tego dochodził jeszcze problem „pierwotnego” lub następczego działania sądów administracyjnych, też nie rozstrzygnięty postanowieniem o Prokuratorii. Nie zdecydowano ustawowo, czy w ramach sądownictwa administracyjnego należało zwracać się do sądów administracyjnych wprost po zaistnieniu sporu, czy też dopiero po wyzerpaniu postępowania prosto-administracyjnego.

⁴⁷ Art. 2 i 3. Trzeba tu podkreślić, że postanowienie namiestnika królewskiego z 10 X 1818 r., wydane w przedmiocie sporów „o zapewnienie wolnego odpływu i wzajemne przyjmowanie wód między właścicielami i posiadaczami gruntów” i oddające te sprawy do drogi prosto-administracyjnej (Kom. Woj. — KRSWiP), nie uszczuplało kompetencji sądów administracyjnych w przedmiocie wylczonym w § 26, lit. e dekretu z 7 II 1809 r. DPKP, t. VI, s. 232—241. Na gruncie postanowienia z 10 X 1818 r. istniał spór między dwiema osobami prywatnymi, który na podstawie art. 651 i 652 KN miał być rozstrzygany według przepisów „policyjnych”. Natomiast według § 26 dekretu z 7 II sprawa dotyczyła „rzeczy publicznej”. Por. nieściśle H. Izdebski, *op. cit.*, s. 134, p. 83, a także dyskusję w Radzie Stanu nad projektem postanowienia z 10 X, gdzie jego referent, referendarz Wyszkowski, postulował przekazanie wszystkich sporów o odpływ wód itp. sądom administracyjnym, ale nie znalazło to uznania członków Rady, wobec czego przyjęto tok zwykłej drogi administracyjnej. I RSKP, 436, s. 797—798.

⁴⁸ DPKP, t. III, s. 182—183, post. NK z 10 V 1817 r.

⁴⁹ DPKP, t. VI, s. 255—260.

Co do jednej tylko kwestii w zakresie kompetencji sądów administracyjnych nie było na gruncie obowiązujących przepisów żadnych wątpliwości. W art. 6 postanowienia z 11 IV 1817 r. wyraźnie wyłączono spod sądownictwa administracyjnego wszystkie spory między władzami administracyjnymi i instytucjami publicznymi a osobami prywatnymi o prawo do własności (*de jure*), oddając je sądom zwyczajnym.

Nie wszystkie kategorie sporów administracyjnych, ustalone przez przepisy Księstwa, utrzymały się w sądach administracyjnych Królestwa. Prawo sejmowe z 12 X 1820 r. przekazywało sądom zwyczajnym rozstrzyganie ewentualnych sporów na tle decyzji królewskiej lub namiestnika w przedmiocie „wynagrodzeń, jakich prywatni żądać mogą z zabranych im gruntów i domów, a także innych materiałów na gruncie prywatnego właściciela znajdujących się na potrzebę publiczną”⁵⁰. Własność sądów zwyczajnych w tej mierze utrwalono postanowieniem RA z 18 VI 1852 r..⁵¹ Ponadto sądy administracyjne przestały być właściwymi, choć nie od razu i nie bez wątpliwości, w decydowaniu spraw o przeciążenie podatkami. Nastąpiło to głównie z powodu zmiany zasad rozkładu podatków (brak organów samorządowych) i braku podatków samorządowych. Spory z przeciążenia podatkami państwowymi należały od lat dwudziestych do drogi prosto-administracyjnej. Spory z utrzymanego w Królestwie dawnego podatku samorządowego („rozkładowego”), tzw. kontyngensu liwerrunkowego (obowiązek dostaw lub opłaty dla wojska), postanowieniem RA z 11 IV 1837 r. wyjęto spod rozpoznania sądów administracyjnych i przekazano na drogę prosto-administracyjną⁵².

Dwa wielkie problemy ówczesnego sądownictwa administracyjnego: kompetencje i tok instancji (postępowania), nie zostały rozwiązane przepisami prawnymi. Do końca istnienia tego sądownictwa rozstrzygała je praktyka, a zwłaszcza orzecznictwo II instancji.

III. W kwestii kompetencji Delegacja Administracyjna (DA) od chwili rozpoczęcia urzędowania uznała, że pod pojęciem sporów wynikających z umów zawartych między rządem a osobami prywatnymi należy uznać spory powstałe z dzierżawy podatków publicznych, jak np. podatków od mięsa koszernego, rzezi bydła czy czopowego, i poleciła przyjmowanie takich spraw⁵³.

Pierwsza Rada Stanu Królestwa na rzecz sądownictwa administracyjnego zaczęła rozstrzygać spory z kaucji ustanawianych dla zabezpieczenia interesów rządowych przez osoby prywatne⁵⁴. Zdaniem Rady uzasadnieniem takiego postępowania był art. 10, lit. f dekretu z 11 X 1816 r. Przyjęciem własności sądów administracyjnych w tych sporach rozpoczęto w drodze orzecznictwa kształtowanie nowej kategorii spraw sądo-administracyjnych. Na takie rozwiązanie wpłynął bez wątpienia fakt, iż kwestie kaucji najczęściej powstawały przy zawieraniu kontraktów z rządem. Za każdego przedsiębiorcy czy dostawcę osoba trzecia musiała

⁵⁰ DPKP, t. VII, s. 87–101.

⁵¹ DPKP, t. XXXV, s. 303–367.

⁵² *Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego. Wydział Skarbu (ZPA WS)*, t. I, s. 285.

⁵³ I RSKP, 58, s. 135–136.

⁵⁴ I RSKP, 41, s. 56–58; I RSKP, 46, s. 225–226; I RSKP, 60, s. 360; I RSKP, 481, s. 680–683, 1011–1013.

poręczyć składając kaucję. Także przy obejmowaniu urzędów składano odpowiednią kaucję, która mogła być następnie powodem do procesu. Uznano więc, że ewentualne spory z tej dziedziny należy rozstrzygać tym samym trybem, co i sprawy wynikłe z kontraktów. Z kolei II Rada Stanu w kwestii następnej, wyliczonej w art. 10, lit. g wyżej wymienionego postanowienia, tj. dotyczącej „kanonów i czynszów z erbpachtów [dzierżaw wieczystych] narodowych, koronnych lub edukacyjnych”, nie była już taka jednomyślna. W 1838 r. rozpatrując sprawę z odwołania od wyroku sądu administracyjnego lubelskiego Żydów z dzielnicy Podzamcze w Lublinie, żądających zmniejszenia czynszu, uznała właściwość sądownictwa administracyjnego i rozpoznała sprawę merytorycznie. Jednak w 1840 r. w podobnym konflikcie między synagogą żydowską w Wyszogrodzie a Skarbem Królestwa stwierdziła, że „przedmioty należące do sądów administracyjnych” wymienione są w postanowieniach królewskich z 7 II 1809 r., 9 XI 1811 r. i 11 IV 1817 r., a sprawa ta w nich się nie mieści i wobec tego nie należy do sądownictwa administracyjnego⁵⁵.

Jeśli chodzi o zagadnienie wszczęcia postępowania sądowo-administracyjnego, to DA w swych orzeczeniach ustaliła na trwałe zasadę, że dopuszczalne jest ono dopiero po bezskutecznym dla stron postępowaniu prosto-administracyjnym⁵⁶. Była to ważna zasada kształtująca następczą, a więc kontrolną pozycję sądów administracyjnych w stosunku do administracji, zwłaszcza że Delegacja dopuszczała odwołanie od decyzji administracyjnych różnego szczebla — do ministerialnego włącznie⁵⁷. Należy tu jednak podkreślić, że postępowanie to (od prosto- do sądowo-administracyjnego) obowiązywało tylko w sprawach uznanych za sądowo-administracyjne, a nie przy wszystkich decyzjach administracyjnych.

Kolejne Rady Stanu Królestwa, jak i Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu sprawowały nadzór nad właściwościami sądownictwa administracyjnego także w trybie orzecznictwa kompetencyjnego.

Najwięcej sporów tego rodzaju, jak zresztą stwierdziła to w 1825 r. sama Rada Stanu, powstawało na tle wątpliwości co do drogi sądowej czy administracyjnej właśnie na podstawie art. 10 postanowienia z 11 X 1816 r.⁵⁸

Do bardziej interesujących procesów należała duża sprawa administracyjna, w konsekwencji doprowadzona do konfliktu jurysdykcyjnego, jaką był długotrwały spór Aleksandra Prażmowskiego ze Skarbem o prawo posiadania sposobem lennym dóbr rządowych Łopiennik w Lubelskiem. Była ona reliktem przeszłości. Prażmowscy na mocy dawnych polskich konstytucji posiadali te dobra prawem lennym do 1855 r., tj. do bezpotomnej śmierci ostatniego z nich, Ksawerego, a od tego roku stały się one własnością rządową. Aleksander Prażmowski, najbliższy krewny zmarłego, wystąpił o przyznanie mu prawa posiadania tych dóbr wraz ze stosownym odszkodowaniem, ale KRPiS oddaliła jego żądania. Wtedy Prażmowski w 1856 r. wytoczył powództwo do sądu administracyjnego guber-

⁵⁵ II RSKP, 939, s. 470—474. Por. także I RSKP, 485, s. 522—529; II RSKP, 940, s. 203—209.

⁵⁶ I RSKP, 60, s. 29—30; I RSKP, 62, s. 219—220; I RSKP, 64, s. 436—437, 472—473.

⁵⁷ I RSKP, 59, s. 454.

⁵⁸ I RSKP, 468, s. 513.

ni lubelskiej, a Prokuratoria wniosła zarzut niewłaściwości sądu, twierdząc, że sprawa należy do drogi prosto-administracyjnej. Tymczasem sąd administracyjny uznał właściwość sądów cywilnych i tam odesłał sprawę. W zaistniałym sporze jurysdykcyjnym Prokuratoria starała się udowodnić, że skoro prawo posiadania lennego nadawały w dawnej Polsce sejmy i one też rozstrzygały wszystkie sprawy z nim związane, to i obecnie w ich rozpoznawanie, jako pochodzących z prawa publicznego, nie mogą wdać się sądy, lecz władze rządowe, a nawet sam monarcha, ponieważ zaś aktualne przepisy ustalające jurysdykcję sądów cywilnych i administracyjnych nie zawierają żadnej wzmianki o sporach wynikłych z posiadania lennego, więc należą one do drogi „ekonomiczno-administracyjnej”. Ogólne Zebranie orzekło jednak inaczej: „Przepisy, na mocy których sąd administracyjny odesłał sprawę do sądów cywilnych, nie mają tu zastosowania (bo spór ten jako mający za przedmiot prawo lenne nie dotyczy bynajmniej własności, ale jest raczej sporem o dochody z dóbr skarbowych, że stosownie do art. 10 postanowienia z 11 X 1816 r., lit. c spory o dochody z dóbr rządowych wyłączone są spod rozpoznania sądownictwa cywilnego i poddane zostały sądom administracyjnym” (podkr. W. W.), i dalej, „że tu nie idzie o nowe nadanie, które tylko przez władzę najwyższą udzielonem by być mogło, ale o skutki z istniejącego już nadania, i że w przedmiocie właściwości sądów nie do dawnych, lecz do dziś obowiązujących przepisów stosować się należy”⁵⁹.

ORGANIZACJA I SKŁAD SĄDU ADMINISTRACYJNEGO LUBELSKIEGO

Jak trafnie zauważył August Heylman, „sprawowanie sądownictwa administracyjnego zostaje w najściślejszym związku z organizacją władz administracyjnych. Stąd więc w epoce Królestwa Polskiego zmiana całej poprzedniej administracji w formach i zasadach wymagała nowego oznaczenia władz i kompletów do sprawowania sądownictwa administracyjnego”⁶⁰. W tym względzie jako zasadę przyjęto połączenie sądownictwa administracyjnego I instancji wprost z organami administracji aktywnej szczebla wojewódzkiego, a więc ściślejsze niż w Księstwie Warszawskim⁶¹. Związek ten przyniósł w konsekwencji zarzuty, że sądy administracyjne występują jako *iudices in causa sua*. Będąc zarazem władzami administracji i reprezentując różne instytucje rządowe, wydatnie wpływały one na treść zawieranych kontraktów itp. czynności, które później

⁵⁹ AGAD, Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu (OZWDRS), 640, posiedzenie 21 VI 1860 r.; RGL, og. 32, s. 395—396, 425—426; RGL, og. 36, s. 21.

⁶⁰ O sądownictwie w Królestwie Polskim, s. 96—97.

⁶¹ Poza względami doktrynalnymi zdecydowało o tym głównie wprowadzenie oszczędności w administracji i zamiar przyspieszenia postępowania. Poza tym miano na uwadze tymczasowość tego rozwiązania. I RSKP, 418, s. 535—539; I RSKP, 427, s. 4—11. W czasach omawianych występuje większa różnorodność wyższych sądów administracyjnych. Stanowiły je kolejno: Delegacja Administracyjna, Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu, Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu i Rada Stanu w Składzie Sądzącym. Były one, generalnie rzecz ujmując, luźniej związane pod względem składu z administracją aktywną, ale przecież nie całkiem od niej oderwane.

stanowiły przedmiot rozpoznania sądu administracyjnego⁶². Niekiedy występowały nawet w charakterze strony w sporze administracyjnym⁶³. Mimo że zdawano sobie sprawę z wadliwości takiego rozwiązania, przez cały omawiany okres nie podważano strukturalnej i personalnej jedności sądu i organu administracyjnego⁶⁴. Naturalnie, sędziowie administracyjni I instancji nie mieli w ogóle instytucjonalnych gwarancji niezawisłości, np. w formie nieusuwalności z urzędu.

Rozpatrywanie sporów administracyjnych w I instancji polecono na podstawie przepisów z 11 IV 1817 r. nowo utworzonym organom administracji wojewódzkiej, tj. komisjom wojewódzkim, które miały orzekać w kompletach złożonych z trzech członków komisji, powoływanych spośród komisarzy zasiadających, tj. kierujących wydziałami. Sprawy przedstawiał asesor, który nie miał prawa udziału w głosowaniu. Jednocześnie zastrzeżono, że „członek zawiadujący wydziałem, którego spór dotyczy się, nie może wchodzić do kompletu”. Wyłączenie to dotyczyło głównie komisarza skarbowego, ponieważ w gestii jego wydziału znajdowały się sprawy administracji dóbr narodowych, podatków, allewiacji. Miało to poniekąd zagwarantować bezstronność sądu administracyjnego.

Zmiany w składzie komisji wojewódzkich (a więc sądów administracyjnych) zostały wprowadzone postanowieniem namiestnika z 14 VIII 1821 r.⁶⁵ Ze względów oszczędnościowych zmniejszono liczbę wydziałów do trzech i ustalono komplet do działań kolegialnych (i sądowych) „w liczbie trzech osób łącząc w to prezesa” (art. 2). W razie braku właściwego składu z głosem stanowczym miał zasiadać sekretarz generalny. Dodatkowe postanowienie z 23 XI 1824 r. dawało możliwość, by w sądzie administracyjnym komisarza wojewódzkiego zastępował sekretarz generalny bądź w razie jego nieobecności — radca prawny. Jednak Rada Stanu nadawała temu postanowieniu interpretację ścieśniającą i uchylała wyroki I instancji, gdy w składzie orzekającym znajdował się radca prawny⁶⁶. Na zapytanie Komisji Województwa Mazowieckiego, „kiedy i w jakich przypadkach radca prawny na posiedzeniach Komisji Wojewódzkiej z głosem stanowczym zasiadać może”, Rada Stanu odpowiedziała w 1830 r., iż radca wyjątkowo może zastępować sekretarza generalnego i tylko w sprawach defraudacyjno-kontrabandowych, natomiast jako urzędnik „wyłącznie skarbowy” nie powinien zastępować komisarza w składach sądów administracyjnych⁶⁷.

W tym składzie sądy administracyjne funkcjonowały do 1866 r. Prze-

⁶² Por. zbiór aktów prawnych w tej mierze zawarty w *Przepisach odnoszących się do czynności Rządów Gubernialnych...*, Wyd. Spraw Wewn., cz. I, s. 241—344.

⁶³ AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (KRSW), 6870, nlb. (pismo Rady Obywatelskiej województwa krakowskiego do KRSWiP z 18 IV 1820 r.). Por. także K. A. Hoffman, *op. cit.*, s. 296—297; A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, „*Ekonomista*” 1867, s. 51.

⁶⁴ W projekcie sądownictwa administracyjnego z 1816 r. proponowano tylko dodanie do składu sądującego jednego z sędziów zwyczajnych z prawem głosu. I RSKP, 427, s. 10—11. Także sąd administracyjny guberni mazowieckiej w reskrypcie do OZWDRS z 26 X 1844 r. żądał ustanowienia prokuratora przy sądach I instancji, by uniknąć sytuacji, w której „ten sam referent, który przedstawia sprawę, rekursował od wyroku”. KRSW, 6871, s. 42—43.

⁶⁵ *Przepisy odnoszące się do czynności Rządów Gubernialnych*, Wydział Spraw Wewnętrznych, cz. I, s. 6—20.

⁶⁶ I RSKP, 485, s. 137—178.

⁶⁷ Tamże, s. 519—521.

mianowanie w 1837 r. województw na gubernie, komisji wojewódzkich na rządy gubernialne, a prezesów na gubernatorów cywilnych było tylko zmianą nazwy — sądem administracyjnym był teraz rząd gubernialny, sądzący w komplecie co najmniej trzyosobowym⁶⁸.

Ukaz z 1866 r. o zarządzie gubernialnym i powiatowym wprowadził nowy skład rządu gubernialnego z gubernatorem jako przewodniczącym, wicegubernatorem i czterema radcami wydziałów: administracyjnego, wojskowo-policyjnego, skarbowego i prawnego, i dwie formy kolegialnych posiedzeń: jedne pod „prezydencją” gubernatora, drugie pod przewodnictwem wicegubernatora⁶⁹. Spory administracyjne rozstrzygać miano w komplecie, któremu przewodniczył gubernator (art. 34, ust. 1). Utrzymano wyłącznie członka sądu, którego wydziału dotyczyła sprawa, lecz jedynie w formie „odebrania głosu stanowczego”, zachowując mu możliwość uczestniczenia w procesie. W takim wypadku sprawę referował radca wydziału prawnego (art. 33). Przygotowywanie rozpraw administracyjnych włożono na wydział prawny pod nadzorem radcy prawnego (art. 60 i 72).

Przy zachowaniu jedności personalnej odrębność charakteru posiedzeń sądowo-administracyjnych komisji zaznaczała się w tytulaturze. Działając jako sąd używano nazwy Sąd Administracyjny Komisji (Guberni)... czy Sąd Administracyjny Województwa (Guberni)... lub później Sąd Administracyjny przy Rządzie Gubernialnym...⁷⁰ Jednolita w tym względzie praktyka w całym Królestwie wyrażała się w oficjalnym nazewnictwie, korespondencji urzędowej oraz w pismach osób prywatnych skierowanych do sądu⁷¹.

Sądy administracyjne w praktyce nie wyłączały ze składu sądzącego członka wydziału, z którego przedstawiano spór, jak to przewidywano w postanowieniu z 11 IV 1817 r.⁷² Rada Stanu uchylała wyroki zapadłe w niewłaściwym komplecie, a kiedy ich liczba zaczęła wzrastać, w 1828 r. podjęła bardziej skuteczne kroki. Uznając, że uchybienia sądów I instancji „częstokroć nie bez uszczerbku dla stron interesowanych pociągnąć za sobą musiały unieważnianie tychże wyroków”, polecono wszystkim sądom administracyjnym zwrócić na to uwagi i bezwzględne stosowanie w przyszłości przepisu art. 1 postanowienia z 11 IV 1817 r.⁷³ Zastanawiano

⁶⁸ DPKP, t. XX, s. 413—416, post. król. z 7 III 1837 r. Komisarzy wojewódzkich nazywano odtąd radcami gubernialnymi.

⁶⁹ DPKP, t. LXVI, s. 119—193, ukaz z 31 XII 1866 r.

⁷⁰ KWL, 10, passim; RGL, og. 32, passim; I RSKP, 43, s. 149; AGAD, Rząd Gubernialny Warszawski (RGW), prot. 1, 1845 r., nlb.

⁷¹ Np. pisma do sądu tytułowały strony: „Prześwietny Sądzie Administracyjny Województwa Lubelskiego” (I RSKP, 43, s. 117) bądź też: do „Prześwietnego Sądu Administracyjnego w Komisji Województwa Augustowskiego” (I RSKP, 40, s. 26; I RSKP, 52, s. 74) lub: „Wysoki Sądzie Administracyjny przy Komisji Województwa Mazowieckiego” (I RSKP, 46, s. 181).

⁷² Niewłaściwość składu występowała zwłaszcza przy rozpatrywaniu spraw allewiacyjnych, gdzie do kompletu wchodził, a nie powinien, komisarz (lub radca prawny) Wydziału Skarbowego. Te sprawy najczęściej z tego powodu „spadały” w II instancji. KRSW, 6870, nlb; I RSKP, 37, s. 149. Por. także I RSKP, 485, s. 113—114; I RSKP, 478, s. 293—295.

⁷³ Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Kielcach, Rząd Gubernialny Radomski (RGR), 92, nlb. W sądzie lubelskim nie działało się zbyt dobrze, skoro wyroki często „spadały” z powodu złego kompletu. I RSKP, 52, s. 31; I RSKP, 45, s. 349; II RSKP, 938, s. 328—335.

się także nad możliwością wprowadzenia kar na sądy administracyjne sądzące w złym komplecie⁷⁴. Nadto KRPIŚ reskryptami z 27 XI 1828 r. i 15 VII 1829 r. wydała polecenie wzbraniające komisarzom Wydziału Skarbowego wchodzenia do kompletu sądów administracyjnych w sporach dotyczących Skarbu, zwłaszcza w sprawach allewiacyjnych, „jak to się najczęściej zdarzało”⁷⁵.

Uczynione zarządzenia okazały się skuteczne. Liczba uchylonych z tego tytułu spraw znacznie zmalała. W lubelskim sądzie administracyjnym od chwili znownienia jego działalności po powstaniu listopadowym w 1832 r. nie występuje w składzie komisarz Wydziału Skarbowego⁷⁶. W wypadku, gdy na posiedzeniu sądu rozstrzygano sprawy administracyjne „cywilne i karne”, wyraźnie zaznaczano w protokole, iż pierwsze („cywilne”) rozstrzygano „w nieobecności Jana Puchalskiego Komisarza Wydziału Skarbowego”⁷⁷. Jednak od 1848 r., lecz tylko w sprawach allewiacyjnych, znowu w składzie sądu w Lublinie brał udział, a nawet przewodniczył sądowi, I radca Wydziału Skarbowego⁷⁸. Ta praktyka, sprzeczna z wcześniej ustalonymi zasadami, występuje nagminnie do 1858 r.⁷⁹, w latach 1859—1861 coraz rzadziej, a od roku 1862 znowu w komplecie sądzącym nie występuje radca Wydziału Skarbowego⁸⁰. Ciekawe, że Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu nie kwestionowało wyroków zapadłych w takich składach, co by świadczyło, że dopuszczano taką praktykę nie tylko w Lubelskiem.

Obowiązujące przepisy określały przede wszystkim liczbę członków wymaganego kompletu sądowego, nie precyzując, jacy urzędnicy komisji mieli doń wchodzić. Wydaje się, stojąc na gruncie art. 1 postanowienia królewskiego z 11 IV 1817 r. i postanowień NK z 14 VIII 1821 i 25 XI 1824 r., że zasadą miało być sądzenie w składzie: prezes KW (później gubernator RG) jako przewodniczący i komisarze (radcy) wydziałów. Wykształcająca się początkowo praktyka poszła w kierunku rozszerzenia kategorii urzędników uprawnionych do sądzenia i wzajemnego zastępowania się. Postarajmy się zilustrować to na podstawie analizy składu sądu administracyjnego lubelskiego, uzupełniając wnioski przykładami z innych guberni.

W roku 1832 sądzono we „wzorowym” składzie, tj. prezes KW i dwóch komisarzy, tylko na trzech posiedzeniach⁸¹. Najczęściej występowało w komplecie: prezes KW (Antoni W. Rostworowski) jako „prezydujący”, jeden komisarz (Wydziału Wojny lub Administracji) i sekretarz generalny (Romuald Pohorecki) zastępujący drugiego komisarza. Ale były i posiedzenia, podczas których miejsce jednego z komisarzy zajmował adiunkt

⁷⁴ KRSW, 6870, nlb. (wypis z prot. posiedzenia OZRS w dniu 30 I 1820 r.).

⁷⁵ I RSKP, 37, s. 149—151.

⁷⁶ Jeszcze tylko w 1832 r. w dwóch posiedzeniach wzięli udział przedstawiciele Wydziału Skarbowego, raz komisarz Wydziału, drugi raz sekretarz generalny w jego imieniu. KWL, 10, nlb., posiedzenia w dniach 27 I i 20 IV 1832 r.

⁷⁷ KWL, 10, nlb., passim (r. 1832). Przez sprawy „cywilne” rozumiano właściwe spory administracyjne, natomiast „karnymi” oznaczano inne wykroczenia przeciwko przepisom skarbowym, np. celne, defraudacyjne itp.

⁷⁸ RGL, og. 31, passim.

⁷⁹ RGL, og. 32, passim.

⁸⁰ RGL, og. 36, passim.

⁸¹ KWL, 10, nlb., posiedzenia 30 XI, 7 XII, 11 XII.

Wydziału Administracyjnego (Antoni Radziszewski)⁸², a zdarzały się i takie, że orzekał prezes KW z sekretarzem generalnym jako zastępcą komisarza i adiunktem Wydziału Administracyjnego zastępującym drugiego komisarza⁸³. W trzech przypadkach przewodniczył komisarz Wydziału Administracyjnego, mając obok siebie drugiego komisarza i sekretarza generalnego, bądź sekretarza i adiunkta Wydziału Administracyjnego⁸⁴. Kilka sesji odbyło się w składzie czteroosobowym, tj. z udziałem prezesa i trzech komisarzy, których zastępowali niekiedy sekretarz generalny i adiunkt Wydziału Administracyjnego⁸⁵. W następnym roku liczba urzędników orzekających w sądzie administracyjnym jeszcze wzrosła. Podobnie jak w roku poprzednim tylko trzy razy sądzono we właściwym składzie: prezes i dwóch komisarzy (tj. Wydziału Administracyjnego i Wojennego)⁸⁶; częściej odbywały się posiedzenia w kompletach czteroosobowych (tj. prezes, dwóch komisarzy i sekretarz generalny)⁸⁷, w wielu wypadkach komplety sądowe składały się z prezesa⁸⁸, jednego z komisarzy (wojny lub administracji) i sekretarza generalnego, bądź też z prezesa, komisarza i adiunkta Wydziału Administracyjnego, zastępującego drugiego komisarza lub sekretarza. W tym ostatnim charakterze występowało kilku różnych urzędników: Antoni Radziszewski, Wincenty Piotrowski, Hieronim Tracewicz, Józef Ladachowski⁸⁹. Kolejne warianty składu orzekającego to: prezes z sekretarzem generalnym i adiunktem Wydziału Administracyjnego (zastępującymi wtedy komisarzy wydziałów)⁹⁰, prezes z sekretarzem i dwoma adiunktami⁹¹ albo też prezes z dwoma adiunktami⁹². Mimo tej dowolności w doborze składu orzekającego prawie zawsze posiedzenia prowadził prezes KW. Tylko cztery razy przewodniczyli sesjom sądu komisarze wydziałów, raz komisarz Wydziału Wojny, który sądził z dwoma adiunktami zastępującymi komisarzy Wydziałów Wojny i Administracji, i trzy razy komisarz Wydziału Administracji wraz z komisarzem Wydziału Wojny i sekretarzem generalnym (dwa razy) i sekretarzem z adiunktem⁹³.

W latach następnych skład sądu stał się bardziej stabilny. Sądzono w składach trzy- bądź czteroosobowych, najczęściej pod przewodnictwem prezesa komisji (później gubernatora cywilnego). I tak w latach 1834—1836 prawie zawsze sesjom sądu przewodniczył prezes hr. Rostworowski, a od posiedzenia w dniu 29 XI 1836 r. nowy prezes generał major Marek Albertow. Od posiedzenia w dniu 21 III 1837 r. gubernator cywilny. Prezes orzekał najczęściej w obecności dwóch komisarzy (radców) i se-

⁸² Tamże, posiedzenia 10 i 28 VIII.

⁸³ Tamże, posiedzenia 26 i 30 VI, 20 VIII.

⁸⁴ Tamże, posiedzenia 26 I, 21 IX, 21 XII.

⁸⁵ Tamże, posiedzenia 20 IV, 14 IX, 9 X.

⁸⁶ KWL, 11, nlb., posiedzenia 5 XI, 6 i 21 XII.

⁸⁷ Tamże, posiedzenia 22 III, 26 III, 19 IV, 4 i 10 V, 12 VII.

⁸⁸ Tamże, posiedzenia 29 I, 26 II, 5 III, 21 i 24 V, 4 VI, 26 VII.

⁸⁹ Tamże, posiedzenia 4 I, 8 II, 10, 13, 16 VIII, 24 IX, 4 X, 12 i 22 XI, 3 XII.

⁹⁰ Tamże, posiedzenia 22 VI, 2 i 5 VII.

⁹¹ Tamże, posiedzenie 16 VII.

⁹² Tamże, posiedzenia 23 i 27 VIII.

⁹³ Tamże, posiedzenia 8 i 18 I, 26 IV, 30 VII.

kretarza⁹⁴. Rzadko zastępował go komisarz (radca) Wydziału Administracyjnego (np. w 1837 r.). Można zauważyć pewne krzepnięcie składu sądzącego i prawidłową dążność do orzekania przez prezesa (gubernatora) i komisarzy (radców) z wyjątkowym już dopuszczeniem w zastępstwie komisarza sekretarza generalnego czy adiunkta⁹⁵. Wpływ na to miało na pewno orzecznictwo II RSKP, która wyrokiem z 24 IX 1836 r. uchylła wyrok sądu administracyjnego lubelskiego z 7 X 1830 r., uważając, że „wedle dekretu z 11 IV 1817 r. komplet sądu administracyjnego składać się powinien z trzech członków Komisji Wojewódzkiej, zaś wedle art. 2 postanowienia NK z 3 II 1816 r. naczelnik sekcji skarbowej nie jest członkiem Komisji Wojewódzkiej” i wobec tego „wyrok zapadły w komplecie złożonym z prezesa Komisji Wojewódzkiej, Komisarza Administracyjnego i naczelnika sekcji skarbowej uchylonym być powinien”⁹⁶.

W roku 1848, jak zasygnalizowano wyżej, zaczęto sędzić w innym składzie orzekającym, choć nadal w kompletach 3—4-osobowych. Przewodniczył gubernator cywilny (gen. mjr M. Albertow), a do składu sądu wchodził dwaj radcy Wydziału Skarbowego: P. Hermanowicz i Bobrowski, bądź radca Wydziału Policyjnego Lipiński i Wydziału Wojennego Kałużyński. Radcę Wydziału Administracyjnego zastępował Koźmiński, naczelnik Kancelarii⁹⁷. Od 1849 r. z kolei gubernator coraz rzadziej brał udział w sesjach sądu. Większości posiedzeń przewodniczył I radca Wydziału Skarbu (był nim cały czas P. Hermanowicz): w 1849 r. sześciu posiedzeniom na siedem odbytych, w 1850 r. jedenastu na piętnaście wszystkich sesji, w 1851 r. osiemnastu na dwadzieścia pięć⁹⁸. W latach 1852—1858 „prezydowali”, można powiedzieć na zmianę, gubernator cywilny i I radca Wydziału Skarbu. W 1852 r. dwunastu na 35 posiedzeń przewodniczył radca skarbowy, w 1853 r. dziesięciu na 26, w 1854 r. siedmiu na 20, w 1855 r. pięciu na 9, w 1856 r. ośmiu na 25 posiedzeń, w 1857 r. siedmiu na 15 i w 1858 r. szesnastu na 21⁹⁹. Od roku 1859 do

⁹⁴ KWL, 12, 13, 14, *passim*; RGL, og. 26—30, *passim*. W skład sądu lubelskiego w latach 1834—1846 wchodził: Chomiccki — komisarz Wydziału Administracyjnego (w latach 1834—1838) i kolejno na tym stanowisku: Biernacki, Kuczakiewicz, a w 1846 r. A. Radziszewski; Lipiński — komisarz Wydziału Wojennego (od 1837 r. Wydziału Wojenno-Policyjnego). W 1846 r. Lipiński został radcą Wydziału Policyjnego, a radcą odrębnego znowu Wydziału Wojennego — Łazowski; A. Radziszewski — sekretarz generalny od 1834 r. i 31 października 1846 r. na tym stanowisku Rasinowski.

⁹⁵ Wydaje się, że obserwowane w sądzie lubelskim jeszcze w latach 1832—1833 dosyć swobodne dobieranie urzędników do składu sądzącego było wyrazem praktyki przedpowstaniowej. Chociaż Rada Stanu nie uchylała generalnie z tego powodu wyroków I instancji, to w 1828 r. zwróciła uwagę na zagadnienie, czy „[...] przewodniczący Wydziału jako zastępca prezesa może prezydować w sądzie administracyjnym”. Zdania w tej kwestii były podzielone i problemu tego nie rozstrzygnięto, a później do niego nie powrócono. I RSKP, 478, s. 335—339. Praktyka sądów innych województw była w tej mierze podobna. Por. I RSKP, 36, *passim*, RGW, Prot. 1, 1845 r., nlb.

⁹⁶ II RSKP, 938, s. 328—335.

⁹⁷ RGL, og. 31, nlb., *passim* (r. 1848).

⁹⁸ RGL, og. 32, nlb., *passim*.

⁹⁹ Tamże. Tylko raz, w 1854 r., przewodniczył radca Wydziału Administracyjnego Trzeciak. Od 1852 r. przewodniczył p.o. gubernatora cywilnego, radca stanu Stanisław Mackiewicz, od 1857 r. gubernator cywilny. Od posiedzenia w dniu 25 VII 1857 r. radca skarbu P. Hermanowicz występował jako zastępca gubernatora cywilnego.

końca istnienia sądownictwa administracyjnego, tj. do 1867 r., w zasadzie znowu przewodniczył sądowi gubernator. W latach 1859 i 1860 jeszcze po trzy razy na czele sądu stał radca Wydziału Skarbu, ale od 1861 r. już gubernator¹⁰⁰.

Od 1848 r. uległ też rozszerzeniu katalog urzędników powoływanych do sądenia. Radców Wydziałów: Administracji, Policji, Wojska czy Skarbu zastępował w latach 1848—1851 naczelnik Kancelarii¹⁰¹. W 1850 r. doszedł jako zastępca pełniący obowiązki radcy prawnego Jaszowski (czterokrotnie za radcę Wydziału Wojennego), który od 1853 r. brał udział w każdym posiedzeniu sądu¹⁰². Od tegoż więc roku odnotować można istotną zmianę w kompletach sądzących. W posiedzeniach od tej pory aż do 1867 r. uczestniczył radca prawny obok radców wydziałów czy zastępujących ich urzędników. W związku z tym przeważał komplet czteroosobowy¹⁰³. W 1853 r. w charakterze zastępców radców brali udział w sądeniu: naczelnik Kancelarii (raz za radcę administracyjnego), naczelnik Oddziału Administracyjnego Prokopowicz (też za radcę administracyjnego) i adiunkt prawny Chróścielewski (za radcę prawnego — czterokrotnie)¹⁰⁴. W latach 1854—1866 uzupełniali dodatkowo skład sądu sekretarz Połubiński i inny adiunkt, Józef Domański (czterokrotnie), trzech niżsi urzędnicy: Biernacki, Cwikliński i Znatowicz (w 1865 r. pięciokrotnie), najczęściej zaś naczelnik Kancelarii¹⁰⁵. Po zmianach wprowadzonych ukazem z 31 XII 1866 r. skład sądu w 1867 r. przedstawiał się następująco: prezydujący gubernator gen. mjr Michał Buckowski, p.o. wicegubernatora Pistol Kors, radcy wydziałów: Administracyjnego — Okołowicz, Wojskowo-Policyjnego — Gustaw Mejer, i Prawnego — Świeżyński¹⁰⁶.

¹⁰⁰ RGL, og. 36, passim. W latach 1859—1861 nadal przydował gubernator S. Mackiewicz, a od posiedzenia w dniu 4 V 1861 r. przewodniczył nowy p.o. gubernatora cywilnego Antoni Boduszyński. Od posiedzenia w dniu 24 X 1863 r. do 1867 r. przewodniczył nowy gubernator cywilny, rzeczywisty radca stanu Michał Buckowski. Tylko sporadycznie w 1863 r. przewodniczył raz radca Wydziału Administracyjnego Koźmiński i dwukrotnie ten sam radca w 1864 r., i jeszcze raz w 1866 r. Także raz w 1866 r. na czele sądu stał p.o. wicegubernatora Pistol Kors.

¹⁰¹ RGL, og. 31, og. 32, passim.

¹⁰² RGL, og. 32, passim.

¹⁰³ RGL, og. 32, og. 36, passim. Radcami prawnymi przy Rządzie Gubernialnym byli: wspomniany już Jaszowski (do 1865 r.), a od posiedzenia w dniu 2 IX 1865 r. Świeżyński. Funkcje radców wydziałów pełnili: administracyjnego w latach 1850—1860 Trzeciak, od posiedzenia w dniu 9 VI 1860 r. do 1861 r. Hincz, od 22 XI 1861 r. do końca 1862 r. Gierłowicz, i w latach 1863—1866 Koźmiński; policyjnego — od r. 1848 do r. 1860 Lipiński, który też został od 7 XII 1860 r. radcą połączonego Wydziału Wojskowo-Policyjnego, od maja 1861 r. jego funkcje przejął Znatowicz, a w 1863 r. nowy radca, Plewiński, urzędujący do 13 XII 1863 r., w 1867 r. radcą był G. Mejer (dawny naczelnik kancelarii); wojennego — od 1848 r. do 1854 r. Kałużyński, od 1856 r. do 1860 r. Bojanowski; skarbu — P. Hermanowicz od 1848 r. do 1861 r.

¹⁰⁴ RGL, og. 32, passim.

¹⁰⁵ GL, og. 32, og. 36, passim. Naczelnicy kancelarii: w latach 1848—1858 — Koźmiński, w latach 1859—1860 — Znatowicz, w latach 1860—1865 — G. Mejer, w 1866 r. — Zagórski.

¹⁰⁶ RGL, og. 36, passim.

POSTĘPOWANIE PRZED LUBELSKIM SĄDEM I INSTANCJI

W epoce Królestwa Polskiego nie wydano żadnych przepisów regulujących tok postępowania w sądach administracyjnych. W I instancji procedura kształtowała się całkowicie w oparciu o praktykę poszczególnych sądów i orzecznictwo II instancji. W ślad za występującą już w Księstwie Warszawskim tendencją praktyka i orzecznictwo starały się wykorzystywać odpowiednie instancje cywilnej procedury sądowej, dostosowując je do wymogów szybszego i mniej formalnego działania administracji.

Komisje wojewódzkie (rządy gubernialne) działające w charakterze sądów administracyjnych decydowały ostatecznie w sporach, których wartość nie przekraczała 50 zł. W pozostałych sprawach były sądami I instancji. Właściwość miejscowa sądów administracyjnych wynikała z siedziby urzędowania władz administracyjnych, pod których zarządem pozostawał przedmiot sporu. Podobnie jak w procesie cywilnym, strony nosiły nazwy: powód i pozwany, a rozpoczęcie postępowania przed sądem administracyjnym określano jako „wytoczenie procesu” lub „sporu” czy „wniesienie powództwa”¹⁰⁷. W związku z tym, że spór przed sądem administracyjnym powstawał w wyniku niedojścia do porozumienia stron w drodze prosto-administracyjnej, istotna była kwestia określenia terminu wniesienia sprawy do sądu od chwili wydania decyzji administracyjnej krzywdzącej stronę. Przez cały okres funkcjonowania sądów administracyjnych nie określono żadnych odpowiednich terminów. Powodowało to następstwa merytoryczne (np. kwestia czasu gwarancji jakości przedmiotów dostawianych czy wykonanych dla administracji), a jednocześnie przedłużanie sporów. Bywały sprawy ciągnące się przez kilkadziesiąt lat, najpierw w drodze prosto-administracyjnej, później, po kilku latach przerwy — w postępowaniu sądowo-administracyjnym¹⁰⁸. Praktyka niektórych sądów, a szczególnie orzecznictwo II instancji, próbowały temu zaradzić stosując przepisy Kodeksu Napoleona o przedawnieniu i kodeksu postępowania cywilnego o upadku procesu¹⁰⁹.

Wszczęcie postępowania przed sądami administracyjnymi następowało przez wniesienie pisemnego pozwu, czasem (ale rzadziej) zwanego skargą¹¹⁰. Jego treść układano zazwyczaj w oparciu o art. 61 kodeksu procedury cywilnej. Zawierał on więc: 1) datę, dane personalne powoda i ustanowienie obrońcy, 2) dane osobiste wóznego doręczającego i pozwanego, 3) żądanie sporu, 4) wskazanie sądu i terminu. Nie stosowano jednak co do wymogów formalnych pozwu klauzuli nieważności przewidzianej dla pozwów w postępowaniu zwyczajnym. Takie najbardziej „usądowione” pozwy stosowano w sądzie kaliskim. Przed sądem lubelskim wystarczało podać dane personalne i przedmiot sprawy¹¹¹. Strony i sądy nie przywiązywały większej wagi do formalności pozwu, nie używano np. zupełnie zarzutu nieważności pozwu. W związku z tym KRPiS przy okazji

¹⁰⁷ II RSKP, 939, s. 293—300; II RSKP, 940, s. 163—168.

¹⁰⁸ I RSKP, 47, s. 85.

¹⁰⁹ RGL, og. 36, s. 153—154. Por. także I RSKP, 46, s. 336; II RSKP, 940, s. 300—311.

¹¹⁰ I RSKP, 43, s. 177; II RSKP, 940, s. 207; III RSKP, 411, *passim*.

¹¹¹ KRSW, 6870, *nlb.*, *passim*.

rozpoznawania jednego ze sporów dzierżawnych podniosła w 1827 r. konieczność bezwzględnego sporządzania pozwów na wzór sądowy, ze wszystkimi tego skutkami¹¹². Sąd I instancji, zdaniem Komisji, który orzekł bez pozwu, na podstawie zwykłej skargi bez żadnych formalności (w tym wypadku lubelski), „w zupełnej zostaje niewiadomości prawa obowiązującego”. Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu orzekło jednak, że postępowanie przed sądami administracyjnymi w tym względzie nie powinno być tak sformalizowane i wystarczają proste pisemne skargi, nawet bez wyraźnych konkluzji, muszą tylko z ich treści wynikać żądania strony¹¹³. Pozostawała nadal różnorodna praktyka: od pozwów na wzór sądowy do zwykłych skarg.

Wręczenia pozwów stronie przeciwnej dokonywali woźni sądowi lub urzędnicy administracyjni. Z kwestią wręczenia związana była następna sprawa, mianowicie zagadnienie występowania przed sądem w charakterze strony i prowadzenia obrony. Od połowy lat dwudziestych ustalał się zwyczaj, że po otrzymaniu pozwu komisja wojewódzka (i inne jednostki administracyjne) przesyłały go Prokuratorowi, której obrońca przejmował sprawę¹¹⁴. Od tego czasu do końca funkcjonowania sądów administracyjnych zawsze przed I instancją obrońca Prokuratorii występował w imieniu Skarbu czy administracji¹¹⁵. Wytwarzała się też inna praktyka, mianowicie wręczenie kopii pozwu nie tylko stronie pozwanej, lecz również Prokuratorii. W 1853 r. sąd administracyjny lubelski oddalił powództwo F. Dziewulskiego, dzierżawcy dóbr rządowych Hola, „jako nieformalne, mianowicie z tej zasady, że pozew do tej sprawy nie był doręczony Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu ani Prokuratorii jako władzy wyłącznie obroną praw Skarbu zajmującej się”¹¹⁶.

W stosunku do strony prywatnej nie było przymusu adwokackiego i pozwalamo na samodzielne prowadzenie obrony¹¹⁷. Niemniej w praktyce strony korzystały z usług obrońców, powołując w tym celu patronów przy trybunałach cywilnych¹¹⁸. Od czasów II Rady Stanu udział obrońców nabrał charakteru powszechnego, a w sądzie lubelskim uznano nawet, że brak jego ustanowienia jest powodem do odrzucenia pozwu¹¹⁹.

Po otrzymaniu pozwu strona pozwana miała prawo do sporządzenia pisemnej obrony. Termin do jej przygotowania określał sąd administracyjny, przez którego ręce przechodził pozew lub jego kopia. Czasami na wzór sądów zwyczajnych sądy administracyjne wyznaczały termin pięt-

¹¹² I RSKP, 46, s. 38—40. Ciekawe, że spór w ten sposób, tzn. w formie zwykłej skargi, wytoczyła sekcja dóbr i lasów Komisji Wojewódzkiej Lubelskiej.

¹¹³ Tamże, s. 96—97.

¹¹⁴ I RSKP, 41, s. 16—22; I RSKP, 42, s. 189—193; I RSKP, 43, s. 158—159.

¹¹⁵ Np. przed lubelskim sądem administracyjnym najczęściej występowali obrońcy Prokuratorii: P. Garszyński, K. Żagański. KWL, 13, posiedzenie 18 VII 1835 r.; RGL, og. 32, s. 259—260, 395—396, 425—426.

¹¹⁶ RGL, og. 32, s. 189—190.

¹¹⁷ I RSKP, 43, s. 177—182; I RSKP, 52, s. 55—60; I RSKP, 53, s. 1—2; KWL, 13, posiedzenie 18 VII 1835 r.

¹¹⁸ Tak było w sądzie lubelskim. RGL, og. 26, s. 156, 159; RGL, og. 32, s. 259—260, 395—396; w sądzie kaliskim, KRSW, 6870, nlb.; w sądzie plockim, I RSKP, 468, s. 42—45, 145—146. Przed sądem mazowieckim występowali także adwokaci z sądu apelacyjnego i z Senatu. I RSKP, 46, s. 181—184; III RSKP, 433b, s. 677—749.

¹¹⁹ RGL, og. 32, s. 189—190, „[...] powód nie ustanowił w pozwie obrońcy, któremu by obrona praw skarbu była zakomunikowana”.

nastodniowy, ale najczęściej bywał on dłuższy, kilkutygodniowy lub kilkumiesięczny¹²⁰. Prokuratoria Generalna na mocy postanowienia namiestnika z 20 V 1817 r. uzyskała możliwość otrzymania trzech i więcej półrocznych odroczeń do złożenia pisma (tzw. dylacji), „skoro uzna, iż przygotowanie obrony dokładnej w jakimkolwiek nowym lub w bieg przywróconym procesie i zgromadzenie potrzebnych do niej materiałów wymaga dłuższego czasu”¹²¹. Prokuratoria często korzystała z tego prawa, a do jakich prowadziło to skutków, może świadczyć fakt, że w jednej ze spraw opracowywała obronę przez 10 lat¹²². Następnie zezwalano powodowi na danie repliki na obronę w wyznaczonym terminie od daty otrzymania pisma obrończego¹²³.

W oparciu o złożone przez strony pisma obrończe i samodzielnie zebrane materiały przystępowano w komisji wojewódzkiej (rządzie gubernialnym) do pisemnego opracowywania stanu sprawy. Czyniono to w sekcji prawnej (wydziale) pod nadzorem lub z udziałem radcy prawnego¹²⁴. Sporządzony pisemny referat był podstawą rozpoznawania sporu w sądzie administracyjnym¹²⁵. Jak z tego wynika, pisemność czynności przygotowawczych i pisemność w połączeniu z tajnością rozprawy były zasadami procedury sądowo-administracyjnej. W prawie wszystkich sądach administracyjnych miała miejsce niejawną i niepubliczną rozprawa — w sądzie lubelskim przez cały omawiany okres¹²⁶. Od tych zasad wyłamywał się sąd administracyjny mazowiecki, w którym już w 1844 r. postępowanie było „zupełnie to samo, jakie ma miejsce w sądach cywilnych, to jest rozprawa głośna przy otwartych drzwiach za pośrednictwem obrońców”¹²⁷. Ta ważna, odmienna od wszystkich reguła postępowania ustalona była „porządkiem wewnętrznym” tego sądu¹²⁸. Niestety, inne sądy nie skorzystały z tego precedensu.

W wyznaczonym przez prezesa (gubernatora) terminie sąd wysłuchiwał referatu i postępował zgodnie z proponowanymi wnioskami lub decydował odrębnie. Przede wszystkim rozpoznawał swoją właściwość, jeśli strony podniosły zarzut tego rodzaju. Po uznaniu swojej kompetencji sąd przystępował na tym samym posiedzeniu do rozstrzygania merytorycznego. Oceniając racje stron i przedstawiane dowody, stosował odpowiednie przepisy Kodeksu Napoleona (reguły dowodowe zamieszczone przy prawie obligacyjnym) i kodeksu postępowania cywilnego.

Stosowanie procedury sądowej wzmacniało pozycję strony prywatnej, ale też rodziło dla niej pewne komplikacje wówczas, gdyby była powodem w sporze. W przypadku, gdy wyrok pierwszej instancji zostawał uchylony i sprawę przekazywano do ponownego rozpoznania (najczęściej dla uzupełnienia „śledztwa” — postępowania wyjaśniającego — W.

¹²⁰ I RSKP, 42, s. 242—243; I RSKP, 43, s. 18—19; I RSKP, 46, s. 62—64.

¹²¹ ZPA Wydz. Sprawiedliwości, t. XV, s. 175.

¹²² III RSKP, 434, s. 1—38; Por. także RGL, og. 32, s. 395—396, 425—426; OZWDRS, 640, posiedzenie w dniu 12 XI 1860 r.

¹²³ I RSKP, 46, s. 181—184; I RSKP, 43, s. 18—19; III RSKP, 433 b, s. 677—749.

¹²⁴ RGR, 10 248, nrb., także I RSKP, 43, s. 18—19.

¹²⁵ Np. sąd lubelski orzekał po „[...] rozpoznaniu stanu sprawy, pism przez obie strony złożonych, niemniej z akt w Biurze Komisji Wojewódzkiej w przedmiocie tym uformowanych”. RGL, og. 32, s. 259—260; także I RSKP, 52, s. 55.

¹²⁶ I RSKP, 43, s. 154—155.

¹²⁷ KRSW, 6871, s. 41.

¹²⁸ RGW, Prot. 1, posiedzenie w dniu 8 II 1845 r.

W.), powstawał problem, czy sąd miał podejmować polecane czynności samodzielnie, czy też powinien oczekiwać na inicjatywę strony. Na zapytanie w tym względzie sądu administracyjnego lubelskiego Rada Stanu decyzją z 1 III 1830 r. odpowiedziała, że „nie do niego należy popieranie *ex officio* spraw przez strony prywatne wytaczanych i że stron tychże jest obowiązkiem czynić stosowne kroki w celu podniesienia wyroków za niebyłe uznanych, jeżeli tego znajdują jeszcze potrzebę”¹²⁹. W innych sądach pozostawała jednak różnorodna praktyka, odmienna od wyżej wymienionego orzeczenia¹³⁰. W razie gdy powodem były władze administracyjne, sąd podejmował działanie sam lub zlecał je stronie¹³¹.

Ogólnie decyzje sądów administracyjnych nosiły nazwę wyroków. Wyrok kończący sprawę określano jako stanowczy. Jego treść opierała się na przeprowadzonym dochodzeniu i materiale złożonym przez strony.

Sąd administracyjny dokonywał w zasadzie wręczenia wyroków. Doręczano je w kopiach wierzytelnych stronie przeciwnej, właściwej Komisji Rządowej (najczęściej KRPiS) i prezesowi komisji wojewódzkiej (gubernatorowi cywilnemu)¹³².

Brak konkretnego określenia terminu doręczania spowodował początkowo dużą dowolność w przysyłaniu wyroków. Sądy postępowały tu nader nierychliwie, np. wyrok sądu mazowieckiego z października 1822 r. dotarł do KRPiS w kwietniu 1823 r., wyrok sądu lubelskiego z marca 1827 r. doszedł do tej Komisji w marcu 1828 r.¹³³ Dopiero w 1829 r. Rada Stanu, wobec coraz częstszych tego rodzaju wypadków, wytknęła to uchybienie sądom administracyjnym¹³⁴.

Artykuł 5 postanowienia z 11 kwietnia 1817 r. przewidywał administracyjną egzekucję, tak w wyniku orzeczeń administracyjnych, jak i wyroków sądowych. Egzekucja była skierowana przeciwko majątkowi dłużnika. Przeprowadzali ją urzędnicy administracyjni, tzw. sekwestratorowie rządowi¹³⁵. Egzekucja ta była szybsza i bardziej bezwzględna od sądowej, co zresztą władze rządowe traktowały jako jej szczególną zaletę. Podkreślano, że Skarb powinien być wierzycielem uprzywilejowanym, mającym zawsze pierwszeństwo w zaspokojeniu należności¹³⁶.

ORZECZNICTWO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO LUBELSKIEGO

Przed wszystkim należy stwierdzić, że w czasach Królestwa nie wydano nowych zasadniczych przepisów, które normowałyby merytoryczne rozstrzyganie sporów administracyjnych. Wydano natomiast szereg przepisów administracyjnych, zmieniających niektóre kwestie szczegółowe, a właściwie uzupełniające ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego.

¹²⁹ I RSKP, 485, s. 113—114.

¹³⁰ I RSKP, 461, s. 141; OZWDRS, 616, s. 5—12; OZWDRS, 618, posiedzenie w dniu 19 XI 1845 r., posiedzenie w dniu 4 XI 1846 r.

¹³¹ I RSKP, 461, s. 480; OZWDRS, 632, posiedzenie w dniu 22 XII 1856 r.

¹³² II RSKP, 940, s. 300—311.

¹³³ I RSKP, 41, s. 16—22; I RSKP, 45, s. 278.

¹³⁴ KRSW, 6870, nlb., posiedzenie OZRS 30 I 1829 r.

¹³⁵ I RSKP, 41, s. 101—104; RGR, 92, nlb., pismo Komisji Województwa Krakowskiego z 15 VI 1822 r.

¹³⁶ I RSKP, 436, s. 823.

Dotyczyło to głównie spraw allewiacyjnych i pochodzących z dzierżaw dóbr narodowych. W innych sporach obok szczegółowych unormowań administracyjnych właściwy pozostał nadal Kodeks Napoleona. Na ten stan rzeczy wpłynęło niewątpliwie utrzymanie w Królestwie tych samych instytucji, jak: allewiacje w podatkach, dzierżawy czasowe dóbr rządowych czy prowadzenie działalności gospodarczo-budowlanej sposobem entrepryzy, oraz ciągle „tymczasowość” sądownictwa administracyjnego. Spychało to na dalszy plan zagadnienia nowych rozwiązań prawnych.

Duża liczba porozrucanych przepisów administracyjnych obowiązujących przy rozstrzyganiu sporów wywoływała niechęć i niezadowolenie obywateli. Rada Obywatelska województwa krakowskiego w piśmie do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji z 18 IV 1820 r. podnosiła, że „[...] gdzie są różnorakie prawa i postępowania w sądownictwie, tam pokrzywdzony błąkać się musi i częstokroć albo nie dojść prostą drogą, albo na niej utknąć, a w każdym razie stracić na czasie i majątku. Samo obznajomienie się z podobnymi prawami (tj. administracyjnymi — W. W.) zabiera czas i trawi z wolna szukającego od nich pomocy, który w licznych codexach, postanowieniach i reskryptach szukać musi. Dodać do tego nieufność mieszkańca dla sądu jednej tylko stronie dogodnego, a znajdziemy wyobrażenia o moralności znacznie między sobą krzyżujące się i rezultat rozłączający Rząd od mieszkańca, który z sobą ściśle spajać winien”¹³⁷.

I. Liczba spraw allewiacyjnych zależna była przede wszystkim od wypadków losowych. Pewien wpływ na nią miały też dosyć rygorystyczne przepisy wymagające kilku warunków do przyznania ulgi¹³⁸. Po wypadkach wojennych 1812—1813 i po powstaniu listopadowym liczba spraw allewiacyjnych dwukrotnie gwałtownie wzrastała. Z akt sądu lubelskiego wynika na przykład, że w latach 1832—1840 rozpoznawał on aż 395 spraw allewiacyjnych, z tego tylko 137 z powodu klęsk pożaru, gradobicia i powodzi, a resztę, tj. 258, z tytułu wypadków wojny 1831 r. W latach następnych nie odnotowano już żadnej sprawy z tytułu klęsk wojennych. W 1846 r. ogólna liczba allewiacji, wszystkie z powodu klęsk żywiołowych, wyniosła 64 (wylewy Wisły, Bugu i Wieprza w latach 1844 i 1845), a w 1848 r. spadła do 21. W latach 1849—1867 rozpoznawanie spraw kształtowało się, jak podaje tabela na str. 113.

Z kolei w II instancji liczba rozpoznanych sporów przedstawiała się następująco: Delegacja Administracyjna w czasie swego urzędowania od

¹³⁷ KRSW, 6870, nlb.

¹³⁸ Podstawowym aktem prawnym, obowiązującym przez cały omawiany okres, był dekret o allewiacji z 17 XII 1810 r. Dla „posiadaczy własności” wiejskich, miejskich oraz chłopów przewidywał on ulgi we wszystkich podatkach publicznych, zsympce zbożowej i innych opłatach i składkach w razie udowodnienia strat powstałych przez gradobicie, wylew wody lub pożar. Aby ulga została przyznana, strata musiała pozbawić poszkodowanego całorocznego lub co najmniej 2/3 dochodu. DPKW, t. III, s. 125—131. Rada Ministrów Księstwa uchwałą z 28 XII 1812 r. uznała, że prawo do allewiacji nabywają wszyscy, którzy ponieśli uszczerbek w dochodach z powodu działań wojennych w 1812 r. DPKW, t. IV, s. 419—420. Postanowienie z 20 II 1816 r. uzupełniło tę uchwałę przewidując, że do allewiacji nadają prawa nie tylko klęski wojny 1812 r., ale i wynikające z późniejszych wydarzeń wojennych, jeśli okaże się, że „właściciel wsi jakowej w skutku zaszłej tamże między wojskami bitwy przez gwałtowny bez kwitu zabór” pozbawiony został całorocznego lub dwóch trzecich części rocznego z niej dochodu. DPKW, t. I, s. 191—195.

Rok	Rozpoznanie spraw allewiacy- cyjnych	Uwzględnienie allewacji	Allewacje dla dworu (probos- twa, dzierzaw- cy)	Allewacje dla włościan, mie- szczan (kolo- nistów)	Allewacje dla dworu i wło- ścian łącznie	Czas przyznania allewacji			
						1/2 roku	1 rok	2 lata	3 lata
1849	18	18	8	8	2	—	12	4	2
1850	28	28	10	5	13	—	27	—	1
1851	56	56	20	11	25	2	48	3	3
1852	85	82	24	25	33	2	79	1	—
1853	63	62	24	13	25	2	60	—	—
1854	39	39	17	3	19	—	37	1	1
1855	19	17	6	7	4	—	15	—	—
1856	44	44	10	14	20	3	40	1	—
1857	18	17	4	8	5	—	17	—	—
1858	36	36	3	8	25	—	36	—	—
1859	18	18	5	5	8	—	17	1	—
1860	20	20	8	9	3	—	20	—	—
1861	10	10	4	3	3	—	10	—	—
1862	11	11	3	6	2	—	11	—	—
1863	8	8	2	4	2	—	4	1	3
1864	10	10	5	3	2	—	8	1	1
1865	15	15	5	6	4	2	12	1	—
1866	23	23	12	7	4	5	14	—	4
1867	14	14	9	5	—	—	14	—	—

sierpnia 1816 r. do 30 VI 1820 r. rozpoznała 1346 spraw allewiacyjnych, z tego 1135 od 2 VIII 1816 r. do grudnia 1817 r. (kiedy załatwiała, i to negatywnie, sprawy wpływające masowo z rekursów z tytułu klęsk wojennych)¹³⁹. W latach 1821—1822 spraw było już dużo mniej, bo 74. Łącznie w DA rozpoznano 1447 spraw allewiacyjnych, z czego gros dotyczyło klęsk wojennych¹⁴⁰. Natomiast w I Radzie Stanu wyglądało to zupełnie inaczej. Rozpoznała ona w 1823 r. 10 spraw, w 1824 r. — 17, w 1825 r. — 23, w 1826 r. — 62, a w 1827 r. 23 — sprawy. II Rada Stanu (1836—1841) miała znowu więcej takich spraw z powodu strat po powstaniu listopadowym. Orzekła ona w 120 sprawach z powodu klęsk wojennych, w 89 z powodu gradobicia, w 36 z powodu pożaru i w 19 z racji powodzi. Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu rozpatrywało przeciętnie 15—16 spraw allewiacyjnych rocznie. III Rada Stanu Królestwa orzekła łącznie w 36 sprawach.

Gdy porównamy liczbę spraw rozstrzyganych przez jeden sąd administracyjny lubelski z liczbą spraw rozpoznawanych w instancji odwoławczej, to można sądzić, że w skali całego Królestwa odwołania nie były zbyt częste (poza pierwszym okresem działania DA). Jeśli do tego doda

¹³⁹ I RSKP, 62, s. 8—9; I RSKP, 66, s. 3—4. Obliczenia te i wszystkie następne — autora (tylko w przypadku DA można było się posłużyć danymi oficjalnymi z raportów).

¹⁴⁰ I RSKP, 63, s. 116—167; I RSKP, 65, s. 61—62, s. 273—275.

się fakt, że sądy I instancji prawie zawsze udzielały allewiacji, to należy uważać, że mimo pewnych błędów w orzecznictwie było ono w zasadzie poprawne¹⁴¹.

II. Liczba sporów administracyjnych z dzierżaw nie była zbyt duża i zgadzała się z rozmieszczeniem dóbr rządowych. W instancji odwoławczej rozpoznano: w I Radzie Stanu 16 spraw, w II — 15, w Ogólnym Zebraniu — 57, a w Składzie Sądzącym III Rady — 7 (w tym 2 nie ukończono z powodu jej likwidacji). W I instancji w sądzie lubelskim rozpatrzono w latach 1822—1841 sześć spraw, a następnie do roku 1867 dwie sprawy. We wszystkich tych sprawach strony odwołały się do drugiej instancji.

Łącznie w latach 1822—1867 najwięcej, bo 37 sporów pochodziło z guberni warszawskiej, następnie z radomskiej — 28, z augustowskiej — 14, płockiej — 8 i lubelskiej też 8.

Wśród spraw tego rodzaju możemy wyróżnić dwie podstawowe grupy. Jedną z nich były różnorodne sprawy powstałe i sądzone w trakcie trwania kontraktu dzierżawnego lub o jego rozwiązanie z powodu niewykonania postanowień kontraktowych. Drugą grupę tworzyły sprawy na tle nieporozumień przy sporządzaniu obrachunków po upływie dzierżawy. W sporach pierwszej grupy pretensje dotyczyły głównie kwestii finansowo-gospodarczych, np. żądania dzierżawców o wynagrodzenie za zabrane budynki lub ziemię, za odjętą lub zmniejszoną robocizną włościan, za budowę i odbudowę różnych obiektów, (domów, statków itp.), „meliorację” dóbr, o używanie drzewa z lasów rządowych, o niewydanie folwarku przy obejmowaniu dzierżawy (!) lub złe obliczenie powierzchni dzierżawionych dóbr bądź braki różnych przedmiotów przy obejmowaniu dzierżawy¹⁴². Rozpoznawano także sprawy o usunięcie z dzierżawy, o nowe ustalenie czynszu lub podatków, o zaległe czynsze i podatki czy ze szkód poczynionych przez dzierżawców¹⁴³. Spory drugiej grupy powstawały przy okazji „rozprawienia się względem finalnego obrachunku” po ukończeniu dzierżawy, gdy zdaniem jednej ze stron był on dla niej krzywdzący, i naturalnie w przypadku braku porozumienia w drodze prosto-administracyjnej. Rodzaje likwidowanych kategorii zależały więc od treści kontraktów, z tym, że spór szedł o wysokość obliczonych już pretensji.

Sądy administracyjne rozpoznając sprawy dzierżawne przyjmowały za podstawę wyrokowania zawarty kontrakt i przepisy Kodeksu Napoleona (zwłaszcza księgi III tytułu III *O kontraktach albo zobowiązaniach umownych w ogólności* i tytułu VIII *O kontrakcie najmu*). Należy podkreślić, że od samego początku sądy administracyjne rozumiały zaznaczoną silnie w przepisach odrębność dóbr rządowych od prawa cywilnego

¹⁴¹ Trzeba przy tym zauważyć, że w instancji odwoławczej duża liczba „uchylonych” wyroków powstawała z powodu uchybień proceduralnych popełnionych przez sądy I instancji.

¹⁴² OZWDRS, 616, s. 332—339; OZWDRS, 624, posiedzenie w dniu 31 VII 1852 r.; OZWDRS, 618, posiedzenie w dniu 19 XI 1845 r.; OZWDRS, 628, posiedzenie w dniu 9 X 1854 r.; OZWDRS, 630, posiedzenie w dniu 18 IV 1855 r.; OZWDRS, 634, posiedzenie w dniu 21 XII 1857 r.; RGL, og. 32, s. 189—190, 241, 259—260.

¹⁴³ OZWDRS, 624, posiedzenie w dniu 8 III 1851 r.; OZWDRS, 618, posiedzenie w dniu 4 XI 1844 r.; OZWDRS, 616, s. 418—427; OZWDRS, 618, posiedzenie w dniu 31 XII 1845 r.

jako wyłączenie ich z obrotu z jednoczesnym administracyjnym uregulowaniem ich organizacji, struktury, gospodarki, obowiązków dzierżawców itp. Kontrakty były przecież sporządzane w oparciu o przepisy administracyjne. Tam jednak, gdzie chodziło o kwestie prawne, zwłaszcza o przyczyny, ważność, skutki, zgaśnięcie zobowiązań — stosowano Kodeks Napoleona. Innymi słowy wykształciła się praktyka, że wtedy, gdy chodziło o ustalenie stosunku prawnego zachodzącego między stronami (bądź tam, gdzie był on bezsporny), sądy administracyjne stosowały prawo cywilne, a następnie orzekały według przepisów odnoszących się do danego stosunku.

III. Postanowienia umów i przepisy kodeksu cywilnego były podstawą rozpoznawania sporów z kontraktów entrepryzy. Ze względu na udział administracji w umowie — obok rozwiązań kodeksowych — treść jej była regulowana przepisami administracyjnymi. Kontrakt więc, zgodnie z art. 1134 Kodeksu Napoleona, brany był przede wszystkim pod uwagę w sądach administracyjnych, następnie przepisy Kodeksu Napoleona w wypadku, gdy chodziło o kwestie prawne określające przyczynę i charakter stosunku prawnego, a także przepisy administracyjne regulujące kwestie szczegółowe, odnoszące się do umowy i wynikające ze specyfiki kontraktów zawieranych z władzami rządowymi.

W czasach Królestwa pojęcie entrepryzy i postanowienia kodeksu w tej dziedzinie nie uległy zmianom. Nadal uważano, że entrepryza mieści w sobie wykonanie robót (umowa przedsiębiorstwa) i świadczenie usług czy innych czynności (najmu usług, a także dostawę (liwerunek).

Przez lubelski sąd administracyjny przewinęło się siedem spraw tej kategorii. Cztery zostały rozpoznane merytorycznie. Jedna dotyczyła entrepryzy budowy domów i stajni wojskowej w Lublinie. Stroną powodową był przedsiębiorca Izrael Szafir, twierdzący, że władze wojskowe sporządziły krzywdzący go obrachunek. Po perypetiach formalnych sąd I instancji powtórnie rozpoznając w 1837 r. sprawę przysądził mu żadaną sumę¹⁴⁴. Sąd administracyjny rozpoznał też w 1863 r. jedną sprawę z kontraktu z entrepreneurem K. Millerem, który wystawiał budowle w rządowych osadach leśnych w Łukowskim¹⁴⁵. Obie strony, Skarb i przedsiębiorca, oskarżały się o niedotrzymanie kontraktu. Miller żądał dodatkowo odszkodowania za zajęty mu bezprawnie inwentarz. Sąd uwzględnił częściowo jego roszczenia i przyznał mu stosowne wynagrodzenie. Kolejny spór powstał o wynagrodzenie Izydora Zinberga z tytułu dostaw żywności dla wojska jeszcze w 1812 r. i ciągnął się przez cały czas w drodze administracyjnej, a od roku 1861 w trybie sądowo-administracyjnym¹⁴⁶. Sąd administracyjny guberni lubelskiej wyrokiem z 3 XII 1861 r. przyznał żądane przez Zinberga 648 rs 98 kop. Prokuratoria wniosła odwołanie od tego wyroku, podnosząc niewłaściwość postępowania (sprawy te należały do Centralnej Komisji Likwidacyjnej) i przedawnienie. W trakcie postępowania w II instancji Prokuratoria wycofała rekurs, ponieważ na podstawie decyzji naczelnika Rządu Cywilnego pretensje Zinberga zostały zaspokojone. W ostatniej sprawie powód, F. Stankie-

¹⁴⁴ RGL, og. 26, s. 156; II RSKP, 938, s. 328—335.

¹⁴⁵ RGL, og. 36, s. 97—98.

¹⁴⁶ RGL, og. 36, s. 71—72; III RSKP, 411, *passim*.

wicz, przegrał w 1865 r. żądane wynagrodzenie w wysokości 996 rs 81,5 kop. z procentem „tytułem jakoby szkód i straconych korzyści za nie odebrane drzewo.”¹⁴⁷ W trzech pozostałych sprawach: J. Szafira, M. Ehrlicha, liwerantów soli w 1823 r. do Lublina, entrepreneur A. Grodzickiego z reperacji kościoła w Horodle w 1826 r., i Weintrauba z kontraktu dostawy żywności w 1839 r. dla więzień w Lublinie i Janowie, z powodu różnorodnych uchybień formalnych popełnionych przez powodów, a wytkniętych przez sąd II instancji, nie doszło do merytorycznego rozstrzygnięcia¹⁴⁸. Warto zauważyć, że w II instancji rozpoznano łącznie 64 sprawy entrepreneurskie.

IV. Jak zaznaczono wyżej, dekretem z 29 XI 1811 r., utrzymanym w Królestwie Polskim, do sądów administracyjnych należały spory o wypłaty ze wszystkich kontraktów, gdzie jedną stroną były władze rządowe.

Jedną grupę spraw tworzyły spory powstałe z kontraktów dzierżaw różnorodnych podatków publicznych i opłat konsumpcyjnych lub dochodów miejskich. Sąd w Lublinie rozpatrzył cztery tego rodzaju spory na ogólną liczbę 26 rozpoznanych w II instancji. W jednej z nich Szmul Steinberg, b. dzierżawca dochodu miejskiego w Zamościu od porteru i piwa angielskiego, zarzucał Komisji Województwa Lubelskiego niewykonanie kontraktu¹⁴⁹. Po niekorzystnych dla kontrahentów dwóch wyrokach I instancji w trakcie postępowania w Radzie strony zawarły ugodę i odstąpiły od rekursów. W roku 1837 do II Rady Stanu wpłynęło odwołanie w sprawie z kontraktu z D. Goldmanem, dzierżawcą propinacji w Łęcznej w Lubelskiem¹⁵⁰. Spór powstał przy końcowym obrachunku. Dzierżawca był zadłużony, ale wysuwał swoje pretensje do Skarbu o niedotrzymanie kontraktu. Sądy I i II instancji przysądziły żądane przez Skarb kwoty i oddaliły roszczenie dzierżawcy. W roku 1850 dzierżawcy dochodów konsumpcyjnych Lublina w latach 1844—1846: Gerlitz, Szafir i Goldreich, wnieśli pretensje do Skarbu Królestwa „z tytułu strat skutkiem jakoby przepisów ukrócających nadmierne używanie trunków [...]. Sąd administracyjny tychże b. dzierżawców z pretensją do Skarbu uchylił, koszta umorzył”¹⁵¹.

Drugą grupę spraw kontraktowych tworzyły spory wynikłe z umów najmu lokali prywatnych przez władze rządowe. Prawidłami orzekania były tak jak poprzednio przepisy kontraktów i odpowiednie artykuły Kodeksu Napoleona. Spraw tych było niewiele. W II instancji rozpoznano ich łącznie siedem. Dwie z nich przyszły z rekursów od wyroków sądu administracyjnego lubelskiego. Pierwsza dotyczyła niedotrzymania przez Skarb kontraktu najmu lokalu na biuro Dyrekcji Skarbu od M. Kobylińskiego¹⁵². Delegacja utrzymała w mocy wyroki sądu lubelskiego z 5 VIII 1814 r. i Rady Najwyższej Tymczasowej, oddalające roszczenia

¹⁴⁷ RGL, og. 36, s. 153—154.

¹⁴⁸ I RSKP, 43, s. 130, 137—139, 175—178; II RSKP, 940, s. 105—106.

¹⁴⁹ I RSKP, 53, s. 1—3; także I RSKP, 52, s. 1—138.

¹⁵⁰ II RSKP, 939, s. 41—43; II RSKP, 940, s. 136—142.

¹⁵¹ RGL, og. 32, s. 33. Podobnie sąd lubelski w 1841 r., co potwierdzono w II instancji, odrzucił pretensje dzierżawcy propinacji w dobrach końskowolsko-puławskich jako wysuwane wbrew kontraktowi i przepisom prawa cywilnego (chodziło o reperację browaru i straty spowodowane zmianą kierunku traktu warszawsko-lubelskiego). OZWDRS, 1843 r., s. 363—370.

¹⁵² I RSKP, 58, s. 263—265; I RSKP, 353, s. 38—42.

Skarbu. Następna sprawa była rozpoznawana w Radzie Stanu w 1830 r. i nie została dokończona wskutek wybuchu powstania listopadowego. Odwołanie w niej wniósł M. Radziszewski, żądający wynagrodzenia przez Skarb strat za niedotrzymanie trzyletniego kontraktu dzierżawy połowy ratusza w Łęcznej, którego odmówiono mu w I instancji¹⁵³. Rada Stanu na posiedzeniu w dniu 5 III 1830 r., uznawszy potrzebę wyjaśnienia okoliczności najmu lokalu za 300 zł i jego użytkowania, nakazała „rekursującemu wykonanie przysięgi na rotę wskazaną”.

V. II Rada Stanu rozpoznała w 1838 r. jeden spór z lit. g, art. 10 postanowienia z 11 X 1816 r. Ciągnął się on między władzami skarbowymi a Żydami zamieszkałymi na starościńskim Podzamczu w Lublinie od 1758 r., kiedy to starosta lubelski, Jan Zamoyski, podniósł Żydom czynsz do 1420 zł rocznie, który poprzednio był ustalony decyzjami starostów, potwierdzonymi przez monarchów polskich w latach 1668 i 1675, na 700 zł¹⁵⁴. W wyniku następnych lustracji czynsz podniesiono do 4505 zł, ponieważ Żydzi zajmowali coraz więcej gruntów. Żydzi procesowali się i uparcie odmawiali wnoszenia podwyższonej opłaty, aż wreszcie 31 I 1826 r. zapadł wyrok sądu administracyjnego lubelskiego, skazujący podzamczan na opłacanie czynszu 4505 zł rocznie i zapłatę 81 090 zł zaległości. Rada Stanu po rozpoznaniu ich odwołania i całokształtu sprawy uchyliła ten wyrok jako bezzasadny, uznając, że dawne polskie zasady opodatkowania są nieaktualne i należy wyznaczyć nowy czynsz, odrębnie z każdej posesji, a nie wymagać od mieszkańców Podzamcza solidarnego ich wnoszenia.

VI. Sądy administracyjne uznano w drodze orzecznictwa jurysdykcyjnego za właściwe dla rozpoznawania sporów powstałych na tle lit. c, art. 10 postanowienia z 11 X 1816 r. W drugiej instancji były rozpatrywane cztery sprawy tego typu. Jedną z nich był spór Aleksandra Prażmowskiego ze Skarbem Królestwa o lenne posiadanie dóbr Łopiennik w Lubelskiem¹⁵⁵. Po ustaleniu właściwości sądów administracyjnych ciągnęła się ona do 1867 r. Lubelski sąd administracyjny wyrokiem zaocznym (nie złożył obrony obrońca Prokuratorii) z 26 IX 1860 r. przyznał Prażmowskiemu prawo do posiadania Łopiennika. Skład Sądzący decyzją większości (5 : 2) uchylił ten wyrok jako przedwczesny w wyniku odwołania Prokuratorii. W 1865 r. sąd lubelski po rozpoznaniu sprawy na dwóch posiedzeniach (10 i 11 X) oddalił żądania Prażmowskiego. Wyrok ten utrzymał się w II instancji i Prażmowskiego odsunięto od posiadania lennego dóbr Łopiennik, które ostatecznie i bezsprzecznie stały się własnością rządową.

UWAGI KOŃCOWE

W krótkim podsumowaniu należy przede wszystkim stwierdzić, iż sądownictwo administracyjne Królestwa Polskiego było rozpoznawaniem przez organy administracyjne, występujące w charakterze sądów, spraw

¹⁵³ I RSKP, 478, s. 302—305.

¹⁵⁴ I RSKP, 485, s. 522—529; II RSKP, 939, s. 470—474.

¹⁵⁵ RGL, og. 36, s. 43, 45—46, 153—156; III RSKP, 422, s. 398—399; por. także III RSKP, 470, s. 61—62, 115—123.

między obywatelami a administracją (Skarbem), uznanych przez przepisy za sporne. Właściwość sądów administracyjnych określały przepisy Księstwa Warszawskiego, pozostawione prawie bez zmian w czasach Królestwa do 1867 r. Żadnym aktem prawnym nie rozszerzono kompetencji sądów administracyjnych na inne wypadki kolizji między obywatelem a administracją. Także sądy II instancji nie próbowały kształtować nowych kompetencji (poza nielicznymi wyjątkami) i nie dopuszczały do uznawania za sporno-administracyjne spraw nie wyliczonych przepisami.

Następnie podkreślmy wyraźne związki osobowe i organizacyjne „sędziów administracyjnych” z administracją aktywną — w czasach omawianych sądy administracyjne I instancji były wprost połączone z organami administracji wojewódzkiej (gubernialnej) — stąd też brak niezawisłości sędziów i często wysuwany zarzut przez przeciwników tego sądownictwa „orzekania we własnej sprawie”. Wyżej przedstawiona analiza organizacji i składu sądu lubelskiego tezę tę potwierdza. Cechą charakterystyczną sądu w Lublinie był szeroki zakres urzędników powoływanych do sądenia, zwłaszcza niższych, co z pewnością nie przyczyniało się do wydawania solidnych orzeczeń, jak też ważyło na niepopularności sądów administracyjnych. W postępowaniu przed sądem lubelskim, podobnie jak w innych częściach kraju, stosowano swoistą mieszaninę przepisów administracyjnych z instytucjami francuskiej procedury cywilnej z 1806 r. Dała się jednak zauważyć wyraźna chęć odformalizowania procedury, ze szkodą dla uprawnień stron procesowych (zwłaszcza obywateli), co z kolei tłumaczono koniecznością szybszego postępowania — ze względu na potrzeby administracji. Nie zdecydował się sąd lubelski na wprowadzenie jawności rozpraw.

Analiza orzecznictwa sądu w Lublinie wskazuje, iż było ono na ogół poprawne merytorycznie i zgodne z tendencjami panującymi w tej mierze w Królestwie. Wszystkich spraw — poza allewiacyjnymi — nie było zresztą wiele. Znaczniejsza liczba tych ostatnich spowodowana była działaniami wojennymi prowadzonymi na Lubelszczyźnie oraz rolniczym charakterem regionu. Charakter ten powodował także, iż liczba sporów z kontraktów (entreprzyzy i innych) też nie była zbyt duża. Rozwój kapitalistycznego przemysłu i handlu, a w ślad za tym i umów, nie był w tej części Królestwa tak intensywny jak w innych, a nawet pozostały w Lubelskiem trudne do rozstrzygnięcia relikty dawnej polskiej przeszłości (sprawa A. Prażmowskiego o Łopiennik czy Żydów podzameckich). Z kolei mała liczba dóbr rządowych na Lubelszczyźnie powodowała, że sporów dzierżawnych też nie było zbyt dużo.

Na tym tle niezbyt korzystnie wyglądała w praktyce szybkość rozstrzygania spraw przez sąd lubelski — ciągnęły się one zazwyczaj latami. Powolność postępowania była co prawda schorzeniem wszystkich sądów administracyjnych, ale działalność władz administracyjnych i sądu w Lublinie pozostawiała w tej kwestii szczególnie dużo do życzenia.