

# Malec, Dorota

---

## Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 5, 221-228

---

2000

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOROTA MALEC

## *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*

### **Erste Ernennungen zum Richter im Höchsten Verwaltungstribunal**

1. Zasady nominacji sędziów NTA. 2. Problem kwalifikacji sędziowskich. 3. Analiza pierwszego składu personalnego: prezesi i sędziowie NTA. 4. Podsumowanie.

1. Prinzipien der Ernennungen zum Richter des Höchsten Verwaltungstribunals. 2. Die Frage der Befähigung der Richter. 3. Die Analyse des ersten Personalbestandes: Vorsitzende und Richter des Höchsten Verwaltungstribunals. 4. Zusammenfassung.

1. 25 października 1922 r. zainauguował uroczyste swą działalność Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA), powołany do życia ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r.<sup>1</sup> W godzinach porannych, w Katedrze warszawskiej odprawiona została przez kardynała Aleksandra Kakowskiego uroczysta msza w intencji Trybunału, po południu zaś, w gmachu Sądu Najwyższego odbyło się posiedzenie, w którym oprócz członków Trybunału wzięli udział także: premier, marszałek Sejmu Ustawodawczego, prezesi Sądu Najwyższego i Naczelnej Rady Adwokackiej, członkowie Komisji Kodyfikacyjnej, kardynał A. Kakowski, minister spraw wewnętrznych, a także przedstawiciele Uniwersytetu Warszawskiego i sądownictwa<sup>2</sup>. Wkrótce Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoczął normalną działalność, trwającą nieprzerwanie do wybuchu II wojny światowej.

W dotychczasowej literaturze poświęconej Trybunałowi dominuje analiza jego ustroju, zasad działania, różnych aspektów orzecznictwa<sup>3</sup>. Nie zajmowano

<sup>1</sup> Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. RP nr 67, poz. 600.

<sup>2</sup> Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1922, nr 44; Gazeta Sądowa Warszawska 1922, nr 43.

<sup>3</sup> Omówienie dotychczasowej literatury: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny w świetle dotychczasowych badań*, [w:] Zesz. Nauk. UJ 1992, z. 141, s. 37–51; oraz też, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Kraków 1999; w ostatnim czasie na temat NTA pisał P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie NTA*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, Białystok 1996.

się natomiast sędziami Trybunału, których praca miała przecież fundamentalne znaczenie dla całościowego obrazu sądu. Poziom ich wykształcenia, praktyczna znajomość skomplikowanych, pozaborczych przepisów ustawodawstwa administracyjnego nakładających się na tworzący się, początkowo mało spójny, system przepisów polskich wpływały przecież w istotny sposób na rzeczywiste funkcjonowanie sądu.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza składu osobowego NTA na podstawie pierwszych nominacji, a zatem z pierwszego okresu jego działania. Okresu bardzo istotnego, gdyż to wówczas właśnie wykształciły się podstawowe linie orzecznictwa, zasady działania Trybunału, często nie ulegające zmianom aż do końca jego istnienia. Było to zasługą osób zasiadających w Trybunale od samego początku, a wśród nich przede wszystkim Jana Sawickiego – pierwszego prezesa sądu.

Przedstawiona niżej analiza składu osobowego oparta została w znacznej mierze na zachowanych materiałach archiwalnych, znajdujących się w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, nie wykorzystanych dotychczas przez badaczy Trybunału. Archiwalia, znajdujące się w zespole akt Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa oraz Prezydium Rady Ministrów, stanowią niestety zaledwie skromną część źródeł, jakie zachowały się po Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 6 ustawy, Trybunał składać się miał z pierwszego prezesa oraz potrzebnej liczby prezesów i sędziów, wyposażonych w pełnię praw sędziowskich. Analiza treści wymienionego przepisu skłaniała do wniosku, iż postanowienia te odnoszą się wyłącznie do sędziów NTA i nie przesądzają w niczym o ewentualnym stosowaniu ich w stosunku do sędziów sądów administracyjnych niższych instancji, gdyby takie w zgodzie z konstytucją powołano. Art. 73 konstytucji marcowej, poświęcony sądownictwu administracyjnemu, zamieszczony został bowiem w jej rozdziale III (władza wykonawcza), a nie w rozdziale IV (sądownictwo)<sup>5</sup>.

W ustawie zrezygnowano ze ścisłego określenia liczebności etatów sędziowskich w NTA, wychodząc z założenia, iż potrzebną liczbę sędziów ustalić można tylko w drodze doświadczenia i może ona zmieniać się w razie potrzeby<sup>6</sup>. Jednocześnie – podkreślając oszczędność wprowadzanych rozwiązań

<sup>4</sup> Niemal kompletne akta NTA przewieziono w latach 1940–1942 do Archiwum Akt Nowych, gdzie wraz z aktami Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego zostały uporządkowane do lipca 1944 r.; cały ten materiał uległ zniszczeniu wraz ze spalaniem przez Niemców Archiwum Akt Nowych w listopadzie 1944 r.; J. Stojalowski, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*, [w:] *Straty archiwów i bibliotek warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, t. II: *Archiwa porobiorowe i najnowsze*, Warszawa 1956, s. 239, 280, 325, 327.

<sup>5</sup> Opinia W. L. Jaworskiego, *Nauka prawa administracji*, Warszawa 1924, s. 29–30.

<sup>6</sup> *Druk Sejmu Ustawodawczego nr 3323. Uzasadnienie przedłożenia rządowego*, [w:] J. Sawicki, *Ustawa o NTA*, Warszawa 1924, s. 65.

– zakładano jednak, iż etat Trybunału nie przekroczy 30 sędziów<sup>7</sup>. W praktyce tę zakładaną bardzo skromnie liczbę sędziów Trybunał przekroczył dopiero w 1927 r., kiedy to obsadzone zostały 33 etaty sędziów i prezesów<sup>8</sup>. Nawet tak nieznaczne przekroczenie zakładanej pierwotnie liczby etatów uznane zostało za duże obciążenie budżetu Prezydium Rady Ministrów<sup>9</sup>.

2. Pierwszego prezesa oraz sędziów mianował prezydent Rzeczypospolitej. Na stanowiska te mogły być powołane jedynie osoby o wykształceniu prawniczym, spośród których połowa powinna posiadać kwalifikacje sędziowskie. Jak podkreślano w uzasadnieniu projektu rządowego, miało to nadać NTA *cechy sądu w ścisłym znaczeniu, nie ulega zaś wątpliwości, że do sprawowania sądownictwa bardziej przygotowani są zawodowi sędziowie i osoby na urząd sędziowski kwalifikowane, aniżeli inni prawnicy, najbardziej nawet doświadczeni w działalności administracyjnej*<sup>10</sup>. Rolą tych ostatnich miało być wniesienie do Trybunału znajomości przepisów i spraw administracyjnych. Zdaniem W. Bindera – autora jednego z pierwszych opracowań poświęconych Trybunałowi, wolą ustawodawcy było zachowanie analogicznych proporcji także w składzie każdego kompletu orzekającego<sup>11</sup>.

Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1922 r. nie zawierała legalnej definicji wykształcenia prawniczego. W trakcie sejmowych obrad nad jej projektem zwrócono wprawdzie na to uwagę, w związku z zaproponowanym przez Komisję Konstytucyjną wnoszeniem skarg za pośrednictwem osób posiadających pełne wykształcenie prawnicze, w miejsce odrzuconego jednocześnie przymusu adwokackiego<sup>12</sup>. Przeoczono jednak, że podobne sformułowanie znalazło się już w art. 6 ust. 3 ustawy, pozostawionym bez zmian. Definicji pojęcia należało zatem szukać w pierwszym okresie działania Trybunału, na podstawie rozproszonych aktów prawnych, często odziedziczonych po zaborcach<sup>13</sup>. Jednolite w skali całego kraju uregulowanie tych zagadnień nastąpiło bowiem dopiero na mocy przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Motywy pierwotnego zarysu, [w:] J. Sawicki, *Ustawa o NTA*, s. 37.

<sup>8</sup> Dane własne NTA, *Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1929*, s. 538.

<sup>9</sup> *Sprawozdanie z 300 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej (27 I 1927 r.)*, Monitor Polski 1927, nr 22, s. 3.

<sup>10</sup> *Druk Sejmu Ustawodawczego nr 3323 oraz Uzasadnienie przedłożenia...*, s. 65.

<sup>11</sup> W. Binder, *Ustawa o NTA*, Warszawa 1926, s. 92.

<sup>12</sup> Poseł Steinhaus, podczas trzeciego czytania projektu ustawy 3 VIII 1922 r., *Sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 3 sierpnia 1922 r.*, CCCXXXIII/40-43.

<sup>13</sup> Austriacka ustawa o ustroju sądownictwa z 27 XI 1896 r., pruskie ustawy z 26 V 1869 r. i 27 I 1877 r. oraz ustawa ogólnoniemiecka z 20 V 1898 r.; rosyjskie przepisy o organizacji sądownictwa z 20 XI/2 XII 1864 r.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 II 1928 r., Dz.U. RP, nr 12, poz. 93.



Brak wykształconych kadr prawniczych zmuszał władze polskie w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości do obniżania wymagań wobec kandydatów na sędziów. Dekret o aplikacji sądowej z 1919 r. dawał ministrowi sprawiedliwości prawo do skracania aplikacji na terenie dawnego zaboru rosyjskiego do jednego roku, a nawet do zwalniania z egzaminu sędziowskiego w okresie przejściowym trzech lat od wejścia dekretu w życie<sup>15</sup>. Z kolei ustawa z 1921 r. dawała ministrowi sprawiedliwości prawo skracania aplikacji w okręgach sądów apelacyjnych we Lwowie i Krakowie do półtora roku<sup>16</sup>. Wymienione akty prawne zrównały także z egzaminem sędziowskim egzaminy: adwokacki i notarialny, złożone w dawnym zaborze austriackim, oraz egzamin na starszego kandydata do posad sądowych w dawnym zaborze rosyjskim. Zdaniem W. Bindera, zróżnicowanie pozaborczego ustawodawstwa oraz znaczne obniżenie wymogów kwalifikacyjnych umożliwiały staranie się o funkcje sędziowskie osobom o niewielkiej wiedzy prawniczej, która *nie licuje z wysokim zadaniem orzekania o legalności aktów administracyjnych*<sup>17</sup>. Obawy te nie sprawdziły się jednak w odniesieniu do NTA, zwłaszcza w pierwszym okresie jego działania, pod kierownictwem Jana Sawickiego – twórcy ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>18</sup>.

Zanim doszło do pierwszych nominacji sędziowskich w NTA na podstawie omówionych wyżej przepisów, w sposób odrębny powołano pierwszego prezesa sądu. Na wniosek Prezydium Rady Ministrów, 29 sierpnia 1922 r., Naczelnik Państwa mianował na to stanowisko Jana Sawickiego<sup>19</sup>. Dopiero na jego wniosek, przedstawiony Radzie Ministrów, mogły nastąpić kolejne nominacje. Miał zatem decydujący wpływ przy doborze swoich przyszłych współpracowników.

Na posiedzeniu Rady Ministrów 16 października 1922 r. odrzucono – jako nie mającą podstawy w przepisach – propozycję J. Sawickiego, aby w pierwszym składzie Trybunału znaleźli się jedynie czynni zawodowo sędziowie Sądu Najwyższego. Akceptację uzyskała natomiast propozycja, aby dwa etaty prezesów NTA zatrzymać dla przedstawicieli dawnego zaboru rosyjskiego<sup>20</sup>.

Ostatecznie, osoby zgłoszone przez J. Sawickiego, na wniosek zawarty w uchwale Rady Ministrów, mianowane zostały 20 października 1922 r. przez Naczelnika Państwa sędziami Najwyższego Trybunału Administracyj-

<sup>15</sup> Dekret Naczelnika Państwa z 8 II 1919 r. o aplikacji sądowej, Dz. Praw, nr 18, poz. 225.

<sup>16</sup> Ustawa z 31 V 1921 r. o ulgach co do kwalifikacji na urząd sędziowski, Dz.U. RP, nr 50, poz. 302.

<sup>17</sup> W. Binder, *Ustawa o NTA*, s. 98–99.

<sup>18</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 3, Warszawa 1996, s. 112.

<sup>19</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa [dalej: KCNP], t. 126, mikrofilm nr B 8676, k. 29, k. 31.

<sup>20</sup> Protokół posiedzenia Rady Ministrów [dalej: PRM], AAN PRM, sygn. 19, mikrofilm nr 20063.

nego<sup>21</sup>. Mimo usilnych starań nie udało się wówczas znaleźć kandydatów w liczbie odpowiadającej etatom w Trybunale, nie tylko z powodu niemożności natychmiastowego opuszczenia dotychczasowych stanowisk przez osoby pozostające w służbie państwowej, ale także z uwagi na niemożność zebrania w krótkim czasie wszystkich niezbędnych danych dotyczących ewentualnych kandydatów<sup>22</sup>.

3. W powołanym wówczas pierwszym składzie NTA znalazło się dwudziestu jeden sędziów, nie licząc mianowanego wcześniej Jana Sawickiego. Byli to: Stefan Łaszewski, Włodzimierz Orski i Rudolf Różycki (prezesa NTA); Wilhelm Binder, Karol Birgfellner, Juliusz Dunikowski, Olech Fedorowicz, Mieczysław Kokowski, Kazimierz Kopczyński, Feliks Krzyżanowski, Izidor Makowski, Roman Moraczewski, Jan Morawski, Stanisław Nowodworski, Władysław Podczaski, Aleksander Półkoźnic-Wolski, Adolf Rappé, Zbigniew Smolka, Waclaw Swinarski, Włodzimierz Wyganowski, Marian Zwoliński.

Kim byli powołani wówczas sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego? Na jego czele stanął Jan Sawicki – właściwy twórca ustawy o Trybunale. Jego dotychczasowa kariera zawodowa związana była przede wszystkim z wiedeńskim Trybunałem Administracyjnym, w którym w latach 1898–1909 pełnił funkcję sędziego, zaś w latach 1909–1918 był prezydentem jego senatu. Od 1 grudnia 1918 r. oddał się do dyspozycji władz polskich, by od 25 kwietnia 1919 r. objąć powierzone mu dekretem Naczelnika Państwa stanowisko prezesa Sądu Najwyższego<sup>23</sup>. Na czele Najwyższego Trybunału Administracyjnego J. Sawicki stał do 7 lutego 1928 r., kiedy to, z przyczyn politycznych, przeniesiony został w stan spoczynku<sup>24</sup>.

Prezesa, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 34 ustawy o NTA, mogli być mianowani jedynie spośród czynnych sędziów Sądu Najwyższego, NTA oraz Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu<sup>25</sup>. Wymogom tym odpowiadali powołani dnia 20 października 1922 r. prezesa. Rudolf Różycki – absolwent uniwersytetu we Lwowie, wieloletni urzędnik Podprokuraturii Skarbu i Krajowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie, także miał za sobą służbę sędziowską w wiedeńskim Trybunale Administracyjnym (w latach

<sup>21</sup> AAN KCNP, t. 126, mikrofilm nr B 8676, k. 8–28.

<sup>22</sup> *Ibidem*, k. 5–7.

<sup>23</sup> Życiorys J. Sawickiego, *ibidem*, k. 32.

<sup>24</sup> S. Grodziski, *Polnische Juristen an den höchsten Gerichten der Habsburger Monarchie (1848–1914)*, Zesz. Nauk. UJ. 1989, Prace historyczne, z. 90, s. 107; Monitor Polski 1928, nr 34.

<sup>25</sup> Możliwość wyboru spośród sędziów Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu dodana została na wniosek posła Ignacego Thomasa, podczas drugiego czytania projektu ustawy o NTA, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/74–90.

1904–1918). Do NTA przeszedł bezpośrednio z Sądu Najwyższego<sup>26</sup>. Po usunięciu w 1928 r. J. Sawickiego z Trybunału, to właśnie R. Różycki pełnił przez dwa następne lata obowiązki pierwszego prezesa, a następnie kierował Trybunałem (już mianowany na to stanowisko) w okresie 1930–1932<sup>27</sup>.

Kariera zawodowa kolejnego z powołanych prezesów – Włodzimierza Orskiego – wyglądała podobnie. Po wieloletniej służbie urzędniczej na różnych stanowiskach w Prokuraturii Skarbu we Lwowie, od 1912 r. był radcą wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, zaś po oddaniu się do dyspozycji władz polskich, mianowano go w 1919 r. sędzią Sądu Najwyższego. Także i on pełnił przez pewien czas obowiązki pierwszego prezesa: najpierw, w krótkim okresie od przejścia R. Różyckiego w stan spoczynku do powołania nowego szefa Trybunału – Jana Kantego Piętaka w dniu 2 listopada 1932 r., po raz drugi – po śmierci tego ostatniego w kwietniu 1933 r. Od maja 1933 r. do lutego 1934 r. W. Orski stał na czele Trybunału jako jego pierwszy prezes<sup>28</sup>.

Spośród pierwszej grupy prezesów NTA tylko Stefan Łaszewski nie miał żadnego związku z wiedeńskim Trybunałem. Także on trafił do Trybunału z Sądu Najwyższego; J. Sawicki rekomendował go na stanowisko prezesa jako wybitnego znawcę ustawodawstwa administracyjnego byłej dzielnicy pruskiej<sup>29</sup>.

Wśród tej grupy zabrakło zatem przedstawicieli ziem dawnego zaboru rosyjskiego, dla których zarezerwowano wówczas, jak wyżej wspomniano, dwa stanowiska prezesów. Spośród kolejnych dwóch nowych prezesów, o których uzupełniono wymienione grono w 1924 r., w rzeczywistości tylko jeden: Jan Kopczyński miał za sobą doświadczenia adwokata na tych terenach; drugi z nich: Roman Moraczewski przeszedł niemal identyczną drogę zawodową, jak R. Różycki i W. Orski, uwieńczoną – po okresie sądenia w wiedeńskim Trybunale – stanowiskiem sędziego Sądu Najwyższego w Warszawie<sup>30</sup>. Obaj prezesi wchodzili w skład NTA od samego początku jego istnienia.

Także wśród mianowanych w pierwszym składzie Trybunału sędziów wielu wywodziło się z terenów dawnego zaboru austriackiego. Zachowane materiały archiwalne pozwalają odtworzyć drogę zawodową niektórych spośród tego grona. K. Birgfellner, po okresie pracy we Lwowie, praktyce w Sądzie Krajowym w Wiedniu, zakończył karierę w służbie austriackiej na stanowisku radcy Ministerstwa Skarbu w Wiedniu, zaś po roku 1918 był m. in. naczelnikiem wydziału w polskim Ministerstwie Skarbu i następnie – przez kilka miesięcy 1922 r. – sędzią Sądu Najwyższego, skąd trafił bezpośrednio do NTA<sup>31</sup>. Także J. Dunikowski – absolwent uniwersytetu we

<sup>26</sup> AAN PRM, cz. VIII, k. 28.

<sup>27</sup> R. Różycki przeniesiony został w stan spoczynku 3 X 1932 r., *ibidem*.

<sup>28</sup> Monitor Polski 1932, nr 46; 1933, nr 90, nr 104; 1934, nr 29.

<sup>29</sup> AAN KCNP, t. 126, k. 5–7.

<sup>30</sup> AAN PRM, cz. VIII, k. 21, 24.

<sup>31</sup> *Ibidem*, k. 12.

Lwowie – pozostawał w latach 1902–1918 w państwowej służbie austriackiej, zaś po roku 1918 trafił ostatecznie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (w którym był m. in. naczelnikiem wydziału i podsekretarzem stanu), stąd zaś do Trybunału<sup>32</sup>. W tych samych latach, w państwowej służbie austriackiej pozostawał A. Rappé, który także trafił do NTA z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie był w latach 1918–1922 naczelnikiem wydziału. J. Morawski studiował prawo w Krakowie i we Lwowie; po okresie wykonywania zawodu adwokata, od roku 1919 był m. in. naczelnikiem wydziału w Ministerstwie Sprawiedliwości, od 1921 r. – sędzią Sądu Najwyższego<sup>33</sup>. W. Podczaski, w państwowej służbie austriackiej w latach 1886–1918, po odzyskaniu niepodległości był m. in. naczelnikiem wydziału, a do 19 października 1922 r. – kierownikiem sekcji Głównego Urzędu Likwidacyjnego<sup>34</sup>. Z. Smolka – kolejno urzędnik Dyrekcji oraz Prokuraturii Skarbu we Lwowie, następnie Ministerstwa Kolei w Wiedniu – także miał za sobą okres służby w wiedeńskim Trybunale, zaś od roku 1919 w Sądzie Najwyższym w Warszawie<sup>35</sup>. M. Zwoliński – absolwent UJ, w latach 1902–1917 w państwowej służbie austriackiej, od roku 1917 – sędzią Sądu Okręgowego w Lublinie, a następnie w Częstochowie, do NTA przeszedł z Prezydium Rady Ministrów, w którym pełnił m. in. funkcję naczelnika wydziału<sup>36</sup>.

4. Z podanego omówienia wynika, iż wszyscy sędziowie mający w swej karierze zawodowej doświadczenia sędziowskie w wiedeńskim Trybunale Administracyjnym, objęli w NTA funkcje prezesów (J. Sawicki, R. Moraczewski, W. Orski, R. Różycki).

Omawiane materiały archiwalne pozwalają na ustalenie drogi zawodowej tylko części z pozostałej grupy sędziów mianowanych do pierwszego składu Trybunału. Część z nich stanowiły osoby wywodzące się z ziem byłego zaboru rosyjskiego. M. Kokowski ukończył studia prawnicze w Warszawie; najpierw zajmował różne stanowiska w sądownictwie rosyjskim, następnie, od 1897 r. był adwokatem przysięgłym w Częstochowie, gdzie także kierował Sądem Okręgowym, zaś do NTA przeszedł z Sądu Najwyższego, w którym był podprokuratorem<sup>37</sup>. F. Krzyżanowski ukończył prawo w Kijowie, gdzie w latach 1898–1919 był adwokatem przysięgłym; po powrocie do Polski pełnił różne funkcje w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, do chwili nominacji do NTA<sup>38</sup>. W. Wyganowski, po ukończeniu Uniwersytetu War-

<sup>32</sup> *Ibidem*, k. 14.

<sup>33</sup> S. Łoza, *Czy wiesz kim jest?*, Warszawa 1938.

<sup>34</sup> AAN PRM, cz. VIII, k. 27.

<sup>35</sup> *Ibidem*, k. 29.

<sup>36</sup> *Ibidem*, k. 33.

<sup>37</sup> *Ibidem*, k. 21.

<sup>38</sup> *Ibidem*, k. 21.



szawskiego, w latach 1892–1922 pozostawał w rosyjskiej służbie sądowej, zaś po odzyskaniu niepodległości był adwokatem. W sprawowaniu stanowiska sędziowskiego w NTA miał ponad roczną przerwę związaną z pełnieniem przez niego funkcji ministra sprawiedliwości<sup>39</sup>.

Na podstawie zachowanych źródeł można jednak ustalić, w jakim zakresie zrealizowano ustawowy nakaz, by co najmniej połowa spośród członków Trybunału posiadała kwalifikacje sędziowskie. W pierwszym składzie znalazło się 14 osób, które przeszły bezpośrednio z czynnej służby sędziowskiej: dziesięć z Sądu Najwyższego (W. Binder, K. Birgfellner, R. Moraczewski, J. Morawski, S. Łaszewski, W. Orski, A. Półkoźic-Wolski, R. Różycki, J. Sawicki, Z. Smolka), jedna z Najwyższego Sądu Wojskowego (W. Swinarski), trzy z Sądu Apelacyjnego w Warszawie (O. Fedorowicz, S. Nowodworski, I. Makowski). Ponadto wymienić należy dwie osoby, kwalifikacje takie niewątpliwie posiadające: W. Wyganowskiego (adwokat) oraz M. Kokowskiego (podprokurator w Sądzie Najwyższym).

Ze służby w administracji przeszło do NTA sześć osób: trzy z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (J. Dunikowski, F. Krzyżanowski, A. Rappé), dwie z Prezydium Rady Ministrów (J. Kopczyński, M. Zwoliński) oraz jedna z Głównego Urzędu Likwidacyjnego (W. Podczaski). Spośród nich kwalifikacje sędziowskie posiadali niewątpliwie J. Kopczyński, F. Krzyżanowski i M. Zwoliński.

W sumie zatem, na 22 osoby zasiadające w pierwszym składzie Trybunału, aż 19 spełniało ówczesne wymogi co do kwalifikacji sędziowskich. Przewaga czynnika sędziowskiego była zatem przytłaczająca. Pamiętając o dużym wpływie pierwszego prezesa na obsadę kadrową, nie można – jak się wydaje – wyciągać z tego wniosku o zmianie poglądów J. Sawickiego podkreślającego, w okresie przed powstaniem NTA, dużą rolę sędziów wywodzących się z praktyki administracyjnej<sup>40</sup>. Było to raczej efektem braku dostatecznie wykształconych prawników – administratywistów, których kadre miały dopiero wykształcić polskie uczelnie.

Staranny dobór wykształconej, fachowej kadry sędziowskiej w pierwszym okresie istnienia Najwyższego Trybunału Administracyjnego sprawił, iż sąd ten mógł w krótkim czasie nie tylko rozpocząć pracę, ale także ustalić szczegółowo w drodze regulaminu zasady swego działania, określone w ustawie w sposób ogólny i jedynie ramowy<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> W okresie 19 XII 1923 r. – 17 XI 1924 r., do NTA wrócił 28 I 1925 r., AAN PRM, cz. VIII, k. 32.

<sup>40</sup> J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości. Dział Nieurzędowy 1920, s. 187 i n.

<sup>41</sup> Pierwszy z regulaminów NTA, uchwalony przez sam sąd, wszedł w życie na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 31 VII 1923 r., Dz.U. RP, nr 80, poz. 630.