

# Smyk, Grzegorz

---

## Źródła prawa administracyjnego w cesarstwie rosyjskim

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 13, 129-153

---

2010

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.

GRZEGORZ SMYK  
(Lublin)

## *Źródła prawa administracyjnego w cesarstwie rosyjskim*

### Quellen des Verwaltungsrechts im Russischen Reich

1. Rodzaje i formy źródeł prawa; 2. Akty prawne stanowione w trybie administracji centralnej; 3. Akty prawne stanowione w trybie administracji podporządkowanej; 4. Publikacja i ogłaszanie aktów administracyjnych; 5. Wykładnia aktów administracyjnych.

1. Arten und Formen der Rechtsquellen; 2. Rechtsakten gesetzt im Zentralverwaltungsverfahren; 3. Rechtsakten gesetzt im Verfahren der untergeordneten Verwaltung; 4. Veröffentlichung und Verkündung der Verwaltungsakten; 5. Auslegung der Verwaltungsakten.

#### 1

Funkcjonowanie mechanizmu prawodawczego rosyjskiej monarchii absolutnej i związana z nim problematyka źródeł prawa stanowiły i stanowią do dnia dzisiejszego zagadnienie budzące wiele kontrowersji<sup>1</sup>. Przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w samej istocie rosyjskiego samodzierżawia, uniemożliwiającej precyzyjne rozdzielanie sfery władzy ustawodawczej od wykonawczo-zarządzającej, a co za tym idzie – stworzenia jasnego systemu hierarchii źródeł prawa opartych na rozróżnieniu ustawy i rozporządzenia administracyjnego. Z tego względu, wysiłki podejmowane przez rosyjskich teoretyków prawa państwowego i administracyjnego w tej mierze z góry skazane były na niepowodzenie. Sytuacja ta nie uległa zmianie nawet po przekształceniach ustrojowych po 1906 r., gdyż dominujące nadal dążenie do zachowania nienaruszalnego zakresu samodzierżawnej władzy monarchy, z jednoczesnym tworzeniem pozorów legalizmu jej działania, wykluczało w praktyce ustrojowej państwa rosyjskiego możliwość trwałego kompromisu. W konsekwencji, cechą charakterystyczną rosyjskiego prawodawstwa była jego

---

<sup>1</sup> Zagadnienie to poruszane było we wszystkich opracowaniach rosyjskiego prawa państwowego. Podsumowanie poglądów na ten temat zawierają prace: W. S. Diakina, *Sfiera ukaza i ustawy w tritiejunskoj monarchii*, [w:] *Wspomagatielnye istoriczeskije discipliny*, t. VIII, Leningrad 1976, s. 236–257, oraz A. W. Riemniewa, *Problema ukaza i zakona w porieformiennoj Rossiji*, [w:] *Wspomagatielnye istoriczeskije discipliny*, t. XVIII, Leningrad 1987, s. 175–189.

szczególne zawikłość, występująca zarówno w odniesieniu do rodzajów i form źródeł prawa, jak i trybu ich stanowienia, możliwość bezkarnego łamania prawa przez wszechwładną biurokrację oraz dopuszczalność dokonywania zmian w prawie obowiązującym i odstępstw od reguł ogólnych wedle uznania panującego<sup>2</sup>.

Zgodnie z fundamentalną zasadą rosyjskiego samodzięstwa, jedynym prawodawcą był cesarz<sup>3</sup>. W teorii, spośród stanowionych przez niego lub z jego woli źródeł prawa, wyróżniano ustawy zarówno z punktu widzenia ich stosunku do innych źródeł prawa, jak i z punktu widzenia trybu legislacyjnego oraz sposobu publikacji, a także ukazy, tj. rozporządzenia i postanowienia wykonawcze wydawane na podstawie jego delegacji przez organy administracji podporządkowanej<sup>4</sup>. Odzwierciedlał to schemat: monarcha – wyłączny ustawodawca i podległe mu organy administracyjne, realizujące z jego woli władzę wykonawczą. Ustawa (zakon) – według terminologii urzędowej prawo ogólne – miała stanowić podstawę działania aparatu państwowego. Rozporządzenia i zarządzenia organów administracyjnych niezgodne z ustawami miały być pozbawione skuteczności prawnej, a urzędnicy odmawiający wykonania rozkazów władz przełożonych sprzecznych z ustawami byli wolni od odpowiedzialności. Poddani byli odpowiedzialni za niewykonanie poleceń władzy tylko wtedy, gdy te oparte były na ustawie. W ten sposób starano się zagwarantować formalnie zasadę praworządności w państwie absolutnym<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Najdobitniej pogląd ten wyraził Nikołaj A. Zacharow, pisząc, że: [...] *nasza konstytucja ograniczyła przede wszystkim samo pojęcie ustawy, ale nie swobodne wyrażenie woli władzy najwyższej, a zatem to nie ustawa, ale właśnie ukaz jest podstawowym źródłem prawa rosyjskiego*, N. A. Zacharow, *Sistiema russoj gosudarstwiennoj własti*, Nowoczerkask 1912, s. 286.

<sup>3</sup> *Żaden organ ani władza w państwie nie może samodzielnie stanowić nowych praw i żadne prawo nie może zostać ustanowione bez zatwierdzenia go przez Władzę Samodzięstawną*, Osnownyje Zakony Rossijskoj Impierii, izdanije 1832 goda [dalej: *Osnownyje Zakony, 1832*], Swod Zakonow Rossijskoj Impierii, izdanije 1832 goda [dalej: *Swod Zakonow, 1832*], t. I, cz. I, Sankt Petersburg 1835, s. 19, art. 51; Osnownyje Zakony Rossijskoj Impierii, izdanije 1892 goda [dalej: *Osnownyje Zakony, 1892*], Swod Zakonow Rossijskoj Impierii, izdanije 1892 [dalej: *Swod Zakonow, 1892*], t. I, cz. I, Sankt Petersburg 1892, s. 12, art. 51.

<sup>4</sup> W dziewiętnastowiecznej rosyjskiej terminologii prawniczej nie istniało pojęcie ustawy jako samodzielnego terminu stosowanego dla określenia aktu prawnego powszechnie obowiązującego, ustanowionego w trybie ustawodawczym. Istniał natomiast termin „ustaw”, który w języku polskim oznaczał „statut” (np. statut spółki czy stowarzyszenia). W miejsce terminu „ustawa”, w oficjalnej nomenklaturze rosyjskiej posługiwano się szerszym pojęciem „zakon”, czyli „prawo”, które obejmowało zarówno akty ustawodawcze, jak i wszystkie inne akty prawne. Z tego względu w opracowaniu przyjęto zasadę unikania – poza utrwalonymi w polskim piśmiennictwie – sformułowania „ustawa” dla aktów prawnych powszechnie obowiązujących, ustanowionych przed 1906 r., tj. przed zawężeniem pojęcia „ustawa” dla aktów prawnych stanowionych przy udziale Dumy Państwowej.

<sup>5</sup> *Specyfiką ustroju państwa rosyjskiego jest to, że zasada praworządności nabiera tu obiektywnego charakteru. Realizacja władzy państwowej jest tu regulowana nie w odniesieniu do indywidualnych*

Ten ideał w warunkach ustrojowych państwa rosyjskiego nigdy nie funkcjonował. W XIX w. praktyka prawodawcza doprowadziła do ustanowienia szeregu różnorodnych form wyjawienia woli monarszej, które z formalnego punktu widzenia były ustawami, ale ich merytoryczna zawartość odpowiadała aktom wykonawczym. W konsekwencji sfera bezpośredniego działania monarchy nie ograniczała się jedynie do funkcji ustawodawczej, lecz obejmowała również akty wykonawcze. Potwierdzała to treść art. 53 dwóch pierwszych redakcji Praw Zasadniczych, zgodnie z którym: *Prawa (zakony) stanowiące są w formie kodeksów [ułożeń], statutów [ustawow], organizacji [uczreżdzenij], gramot, postanowień [położeń], rozkazów, instrukcji, manifestów, ukazów, zdań Rady Państwa [mnienij Gosudarstwiennogo Sowiet] i raportów [dokładow], wymagających Najwyższego zatwierdzenia. Najwyższe rozkazy [wysoczajszije powielenia] stanowiące w trybie administracyjnym wydawane są ponadto w formie reskryptów i nakazów*<sup>6</sup>.

Brak precyzyjnego rozróżnienia ustawy od ukazu w obowiązującym prawodawstwie starała się wypełnić nauka rosyjskiego prawa państwowego i administracyjnego, przyjmując za kryterium takiego rozróżnienia tryb, w jakim poszczególne formy wyjawienia woli monarszej dochodziły do skutku.

Już w pierwszej połowie XIX w. Michaił M. Speranski proponował, aby jako ustawę traktować jedynie tylko taki akt prawny, którego projekt rozpatrywany był w Radzie Państwa<sup>7</sup>. Bez sukcesu, gdyż w praktyce cesarz zachował prawo bezpośredniego wydawania aktów ustawodawczych bez zwracania się o opinię Rady Państwa, pod warunkiem, że będą one wydawane w formie manifestów lub ukazów opatrzonych jego własnoręcznym podpisem i odciskiem wielkiej pieczęci państwowej. Ponadto, ministrowie w wielu przypadkach woleli realizować swoje projekty ustawodawcze nie za pośrednictwem Rady Państwa, ale przy udziale bliższego im Komitetu Ministrów. Często też akty ustawodawcze były wydawane z inicjatywy ministrów w postaci najuniżeńszych raportów sankcjonowanych przez cesarza, bez wcześniejszego rozpatrzenia ich przez jakiegokolwiek ciało doradcze<sup>8</sup>.

---

*praw obywateli, wyznaczających granice działalności aparatu państwowego, ale poprzez obiektywne prawo zawarte w ustawach i prawie zwyczajowym. Praworządność w państwie rosyjskim ukształtowała się nie jako efekt walki społeczeństwa o swoje prawa, ale jako obiektywna potrzeba zapewnienia porządku. Praworządność w ustroju państwa rosyjskiego jest nie tyle ograniczeniem nałożonym z zewnątrz na władzę najwyższą, ale jej własnym wytworem (samooograniczeniem). Dlatego rozwój praworządności rosyjskiej nie jest uzależniony od rozwoju praw politycznych społeczeństwa, N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. I, Sankt Petersburg 1908, s. 216.*

<sup>6</sup> Osnownyje Zakony, 1832, s. 21, art. 53; Osnownyje Zakony, 1892, s. 13, art. 53.

<sup>7</sup> M. M. Speranski, *Rukowodstwo k poznaniu zakonow*, Sankt Petersburg 1845, s. 42.

<sup>8</sup> *Możliwość obejścia Rady Państwa pozwalała ministrom z łatwością wszczynać zmianę i usunięcie najważniejszych przepisów ustawowych albo inicjować nowe o identycznej treści wskutek*

Z kolei Aleksandr D. Gradowski twierdził, że nie każde wyrażenie woli panującego ma moc ustawy; ma je ale tylko takie, któremu nadał on określoną formę prawną. Wskazywał przy tym na zasadę zawartą w art. 54 Praw Zasadniczych w redakcji z 1835 r., zgodnie którą: [...] *nowe prawo powszechnie obowiązujące jest stanowione nie inaczej jak tylko poprzez własnoręczny podpis monarchy*<sup>9</sup>. Zatem ustawą w rozumieniu Gradowskiego był każdy podpisany przez cesarza akt prawny, niezależnie od jego nazwy czy też trybu, w jakim doszedł on do skutku, przy czym tylko ukaz podpisany miał charakter aktu ustawodawczego, a ukaz ogłoszony – rozporządzenia administracyjnego. Ale nawet i ta, ułomna, próba wyodrębnienia aktów ustawodawczych spośród rosyjskich źródeł prawa nie znalazła potwierdzenia w praktyce, gdyż Najwyższy Rozkaz wydany przez Aleksandra II w 1856 r. dopuścił, aby *uzupełnienie obowiązującego prawa ogólnego mogło nastąpić na podstawie ustnego zezwolenia władzy Najwyższej w formie ukazów wydawanych przez upoważnione urzędy i osoby*<sup>10</sup>. W takich warunkach każde rozporządzenie monarchy, niezależnie od osób i urzędów, które brały udział w jego przygotowaniu i niezależnie od porządku jego zatwierdzenia, nabierało charakteru ustawy.

W opinii innego uczonego rosyjskiego – Nikołaja M. Korkunowa, akty ustawodawcze i wykonawcze, czyli akty prawne wydane w trybie ustawodawczym i administracyjnym, różniły się nie treścią, a jedynie formą, w jakiej zostały ogłoszone. Jego zdaniem, pomiędzy ustawą a ukazem zachodziły przede wszystkim różnice formalne, a nie materialne, chociaż zauważał równocześnie, że pomiędzy aktami tymi występowały różnice także co do ich mocy prawnej, gdyż akty ustawodawcze nie podlegały żadnej kontroli i zaskarżeniu, natomiast akty administracyjne tak<sup>11</sup>.

---

*pierwszej napotkanej niejasności lub trudności lub po prostu mając na względzie interesy wewnętrzne swojego resortu. Z drugiej strony władze lokalne były skrupowane w swoich działaniach, gdyż często wszelkie przypadkowe sprawy przybierały formę ustawy. Najdrobniejsze kwestie, które mogły być z powodzeniem rozstrzygane w terenie, musiały być podnoszone przez władzę najwyższą. Obok tej drobiazgowej reglamentacji w terenie, za powszechnym pozwoleniem i wobec braku sankcji odpowiedzialności, powszechnie nie wykonywano może nawet i połowy tego, co zawierał Zwód Praw, A. W. Riemniew, Problema ukaza i zakona w porieformiennej Rossiji, s. 177.*

<sup>9</sup> Osnownyje Zakony, 1832, s. 21, art. 54; A. D. Gradowski, *Zakon i administratiwnyje rasporiażenije po russkomu prawnu*, [w:] *Sbornik gosudarstwiennych znaniy*, t. I, Sankt Petersburg 1874, s. 24.

<sup>10</sup> Najwyższy Rozkaz z 5/17 II 1856 r. o formie uzupełniania praw obowiązujących (niepublikowany), cytat za: A. I. Jelistratow, *Naczala russkago administratiwnogo prawa*, Moskwa 1917, s. 137.

<sup>11</sup> *W monarchii absolutnej istnieje potrzeba wydzielenia z ogólnej sfery administracji centralnej odrębnego rodzaju aktów władzy najwyższej, mających szczególną wyróżniającą formę, która nadaje im wyższą, bezwarunkową moc aktu ustawodawczego. Takie wyróżnienie jest możliwe również bez ograniczenia władzy monarchy. Dlatego monarcha absolutny może wyjawiać swoją wolę w różnych formach, wśród których jedne mogą mieć nadrzędne, a inne podrzędne znaczenie. Monarcha absolutny tak pod względem ustawodawstwa, jak i administracji jest jednakowo*

Pierwszą oficjalną próbą teoretycznego usystematyzowania aktów prawnych Imperium Rosyjskiego była notatka przewodniczącego II Wydziału Własnej J. C. M. Kancelarii barona Michaiła A. Korfa, ogłoszona na posiedzeniu Rady Ministrów 24 V/5 VI 1862 r. Powodem sporządzenia tej notatki był Najwyższy Rozkaz cesarza Aleksandra II, wyrażony na zebraniu Rady Ministrów 30 X/11 XI 1858 r., nakazujący, *aby główny kierownik II Oddziału Własnej J. C. M. Kancelarii zajął się rozważeniem kwestii: co dokładnie w naszym ustawodawstwie powinno być ustawą (loi), a co rozporządzeniem administracyjnym (ordonance administrative)*<sup>12</sup>. W odpowiedzi na to pytanie Korf zaproponował następujące zasady: 1. Ustawami powinny być tylko te akty prawne, które będą zatwierdzone przez cesarza po uprzednim rozpatrzeniu ich projektów w Radzie Państwa. Jeżeli monarcha zgodnie z zasadami władzy samodzielną uzna za konieczne bezpośrednie ogłoszenie swojej woli narodowi, to będzie ono uznawane za ustawę, jeżeli przybierze formę manifestu lub ukazu opatrzonego własnoręcznym podpisem monarchy i odciskiem wielkiej pieczęci państwowej. 2. Wydane w tym trybie akty ustawodawcze mogą być uchylone, zmienione lub ograniczone pod względem ich obowiązywania, nie inaczej jak tylko z zachowaniem takiego samego trybu legislacyjnego. 3. Wszystkie pozostałe akty prawne niezaliczane do wyżej wymienionych, takie jak ukazy, niezależnie od tego, przez kogo i w jakim trybie byłyby ustanowione, muszą być zaliczane do grupy postanowień lub rozporządzeń administracyjnych, których przedmiotem powinny być jedynie kwestie dotyczące rozwinięcia i wyjaśnienia ustaw oraz określenia środków realizacji dyspozycji ustawowych. Natomiast, co się tyczy ukazów najwyższych wydawanych w trybie administracyjnym, to powinny one być wyjednywane przez poszczególnych ministrów tylko w sprawach związanych z administracją, a nie w sprawach związanych z uchyleciem lub zmianą obowiązujących ustaw lub uchwalaniem nowych<sup>13</sup>.

Zgodnie z powyższym, Korf zalecał, aby: *1. we wszystkich tworzonych przez ministrów projektach aktów prawnych wskazywali oni, czy proponowane przez nich rozwiązania powinny być przedmiotem regulacji ustawowej, czy też mają być zaliczane do grupy postanowień i rozporządzeń administracyjnych, i stosownie do tego w pierwszym przypadku kierować je do stanowienia w trybie ustawodawczym za pośrednictwem Rady Państwa, w drugim zaś do Komitetu Ministrów w celu za-*

---

*nieograniczony i posiada pełną władzę*, N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, Sankt Petersburg 1903, s. 15.

<sup>12</sup> Najwyższy Rozkaz z 30 X/11 XI 1858 r. o porządku kodyfikacji w Zwodzie Praw Cesarstwa Rosyjskiego (ukaz niepublikowany), cytat za: N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, s. 23–24.

<sup>13</sup> N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, s. 24–25; A. W. Riemniew, *op. cit.*, s. 177–178.

chowania, właściwego dla nich, trybu administracyjnego; 2. jeżeli minister w jakimś konkretnym przypadku otrzymał bezpośrednio lub za pośrednictwem Komitetu Ministrów Najwyższy Rozkaz, którego treść w rzeczywistości oznaczała zmianę lub uchylenie obowiązującej ustawy, to przed jego wykonaniem powinien zwrócić się do cesarza z prośbą o potwierdzenie, że został on wydany w trybie ustawodawczym, a nie administracyjnym; 3. upoważnić Senat Rządzący do wstrzymywania publikacji postanowień i rozporządzeń organów administracji podporządkowanej, wydanych w trybie administracyjnym, jeżeli dojdzie do przekonania, że są one niezgodne z obowiązującymi ustawami, oraz zobowiązać Senat w takich przypadkach do powiadomienia właściwych resortowo ministrów o konieczności skierowania ich do rozpatrzenia i zatwierdzenia w trybie ustawodawczym<sup>14</sup>.

Notatka Korfa była dokumentem szczególnym, wyróżniającym się w rosyjskiej teorii aktów prawnych. Były w niej zawarte konkretnie postawione pytania dotyczące konieczności formalnego rozgraniczenia ustawy i rozporządzenia administracyjnego oraz określone instytucjonalne gwarancje podporządkowania ukazów ustawom. Ale praktyka codzienna ignorowała te rozsądne w warunkach rosyjskiego absolutyzmu kryteria, mogące stanowić podstawę hierarchii systemu aktów prawnych Imperium<sup>15</sup>.

Przy braku formalnej granicy pomiędzy ustawą a rozporządzeniem administracyjnym, hierarchiczne podporządkowanie ukazów ustawom nie mogło być realizowane w jakiś logiczny sposób. Niezależnie od tego, czy akty administracyjne były wydawane bezpośrednio przez monarchę, czy też przez podległe mu organy administracji podporządkowanej, jednakowo były uważane za realizację władzy należącej do samego monarchy. Co prawda, ustawodawstwo rosyjskie знаło pojęcie Praw Zasadniczych (*Osnownyje Zakony*), które regulowały podstawy ustrojowe państwa, stanowisko prawne i zakres władzy cesarza, a także zawierały przepisy dotyczące stanowienia prawa oraz statuty organizacyjne organów centralnych Imperium. Wyodrębiały je wszystkie redakcje pierwszego tomu Zводу Praw – podstawowej kodyfikacji praw Cesarstwa Rosyjskiego, stanowiącej połączenie systematyzacji tekstów obowiązujących norm prawnych z uwzględnieniem ich nowelizacji. Ale z prawnego punktu widzenia, postanowienia Praw Zasadniczych miały tę samą rangę co pozostałe akty prawne rangi ustawowej, zawierające prawa ogólne powszechnie obowiązujące. Stąd też aż do 1906 r. nie istniały żadne for-

<sup>14</sup> N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwoiennoje prawo*, t. II, s. 23–26.

<sup>15</sup> Jak zauważał krytycznie nastawiony do rosyjskiej rzeczywistości ustrojowej Arkadij I. Jelistratow, *W państwie absolutnym, brak rozdzielenia władzy ustawodawczej od wykonawczo-zarządzającej uniemożliwiało podporządkowanie rozporządzeń administracyjnych ustawom, a nawet ich wzajemną hierarchię*, A. I. Jelistratow, *Osnownyje naczała administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914, s. 52.

malne podstawy do ich wyodrębnienia jako odmiennych źródeł prawa, toteż i nie czyniły tego ówczesne systemy rosyjskiego prawa państwowego. Niemniej jednak, w teorii wyróżniano pewne niezienne i nadrzędne wobec pozostałych prawa zasadnicze, takie jak: 1) zasadę absolutnej władzy cesarza, 2) obowiązek wyznawania przez monarchę wiary prawosławnej i 3) reguły następstwa tronu<sup>16</sup>.

Możliwość stworzenia hierarchii rosyjskich źródeł prawa pojawiła się teorii prawa państwowego dopiero po przekształceniach ustrojowych Cesarstwa Rosyjskiego w 1906 r. Wprowadzony wówczas nowy system norm prawnych umieszczał na najwyższym stopniu tej hierarchii Prawa Zasadnicze. Poniżej znajdowały się ustawy zwykle uchwalane przy łącznym udziale Dumy Państwowej, Rady Państwa i cesarza, oraz ukazy z konieczności (ukazy nadzwyczajne) wydawane przez monarchę w okresie przerw pomiędzy sesjami ciał przedstawicielskich, w sprawach należących w normalnych warunkach do parlamentarnej drogi ustawodawczej. Na tym samym stopniu hierarchii aktów normatywnych sytuowane były ukazy cesarskie stanowione w trybie administracji centralnej, w dziedzinach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji reglamentacyjnej monarchy. Najniższy stopień rosyjskich źródeł prawa stanowiły rozporządzenia i postanowienia wykonawcze wydawane przez organy aparatu administracyjnego na podstawie delegacji ustawowej w trybie administracji podporządkowanej<sup>17</sup>.

Wprowadzona po 1906 r. hierarchia rosyjskich źródeł prawa stanowiła z pozoru logiczny system, w którym wszystkie ustawy i ukazy wydawane w trybie administracji centralnej miały być zgodne z Prawami Zasadniczymi, a akty wykonawcze administracji podporządkowanej miały opierać się na delegacji ustawowej. Zauważyć jednak należy, że zgodnie z nową redakcją Praw Zasadniczych, inicjatywa ich zmian należała wyłącznie do cesarza, a ich uchwalenie następowało w takim samym trybie, jaki był przewidziany dla ustaw zwykłych, co wyraźnie osłabiało przypisywany im walor praw fundamentalnych. Ponadto, pojęcie ustawy w sensie formalnym zostało zawężone jedynie do aktów prawnych uchwalanych przez Dumę Państwową oraz Radę Państwa i sankcjonowanych przez cesarza. Natomiast poza zakresem przedmiotowym ustawy i sferą kompetencji ustawodawczych ciał przedstawicielskich pozostawała – niemal w niezmienionej postaci – szeroka sfera prawotwórczej działalności administracyj-

<sup>16</sup> A. D. Gradowski, *Naczala russkago gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1899, s. 9–11; J. Engelman, *Das Staatsrecht des russischen Reiches*, Freiburg 1889, s. 12.

<sup>17</sup> A. I. Jelistratow, *Osnownyje naczala*, s. 55–68; W. M. Gribowski, *Gosudarstwiennoje ustrojstwo i uprawlenie Rossijskoj Impierii*, Odessa 1912, s. 107–112; B. E. Nolde, *Oczerki russkago gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1911, s. 4–85; N. I. Łazarewski, *Lekcji po russkomu gosudarstwiennomu prawu*, Sankt Petersburg 1910, s. 136; S. A. Kotlarewski, *Juridiczeskije priedposytki russkich Osnownych Zakonow*, Moskwa 1912, s. 24; N. A. Zacharow, *op. cit.*, s. 286; P. E. Kazanski, *Włast' Wsierossijskago Impieratora*, Odessa 1913, s. 676.



nej, zastrzeżona dla cesarza i realizowana w formie ukazów stanowiących w trybie administracji centralnej. Prowadziło to do sytuacji, w której ukaz cesarski wydany w trybie administracji centralnej, poza formą i trybem, niczym nie różnił się od ustawy w sensie materialnym.

W konsekwencji, Prawa Zasadnicze w redakcji z 1906 r. zachowywały dla cesarza rosyjskiego o wiele większe możliwości prawodawcze niż te, którymi dysponowali monarchowie nawet w takich typologicznie bliskich Rosji państwach, jak ówczesne Niemcy, Austro- Węgry czy Japonia. Jak zauważał w swoich badaniach B. E. Nolde, *jedynie w art. 3 (o języku urzędowym) i art. 69–83 (o prawach i obowiązkach poddanych rosyjskich) jest mowa o tym, że konkretne działania normotwórcze w tych dziedzinach powinny być realizowane na drodze ustawodawczej. Natomiast pozostałe dziedziny pozostawiono regulacji w trybie ukazowym, tj. w trybie administracji centralnej*<sup>18</sup>. Do tego należy dodać, że szereg dziedzin nie zostało dokładnie rozgraniczonych pomiędzy prawotwórstwo ustawodawcze i ukazowe. W tej sytuacji znaczenia nabierał art. 10 Praw Zasadniczych, udzielający cesarzowi generalnego pełnomocnictwa do sprawowania *władzy administracyjnej w pełnym jej zakresie* oraz dopuszczający w tej mierze interpretację rozszerzającą, zgodnie z którą, *wszystko to, co w dziedzinie administracji nie zostało wyłączone ze sfery władzy monarchy, pozostaje w tej sferze, a każdy wyjątek powinien być omówiony w ustawie osobno*<sup>19</sup>. W praktyce oznaczało to, że podstawowym źródłem rosyjskich przepisów administracyjnych po 1906 r. pozostawały nadal ukazy cesarskie stanowiące w trybie administracji centralnej oraz posiadające charakter aktów wykonawczych, postanowienia i rozporządzenia wydawane w trybie administracji podporządkowanej.

## 2

Szczególną cechą ustroju państwa rosyjskiego była duża liczba organów administracji centralnej, przy udziale których monarcha realizował swe kompetencje prawodawcze. Zaliczano do nich przede wszystkim Radę Państwa, Komitet Ministrów i Senat Rządzący, ale także i Święty Synod, Własną J. C. M. Kancelarię, Radę Wojenną, Admiralicję, Komitet Finansów, Komitet do spraw Służby w Rangach Cywilnych, ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz utworzoną w 1906 r. Radę Ministrów. W warunkach Królestwa Polskiego rolę taką w latach

<sup>18</sup> B. E. Nolde, *op. cit.*, s. 59.

<sup>19</sup> Osnownyje Zakony Rossijskoj Impirii, izdanije 1906 goda [dalej: *Osnownyje Zakony, 1906*], Swod Zakonow, izdanije 1906 goda [dalej: *Swod Zakonow, 1906*], t. I, cz. I, Sankt Petersburg 1912, s. 1, art. 10.

1832–1881 pełniły: Rada Stanu, komisje rządowe, Komitet do Spraw Królestwa Polskiego i Własna J. C. M. Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego. Wszystkie te instytucje były organami nie tylko doradczymi cesarza, ale także – każdy w granicach swych kompetencji – prawodawczymi<sup>20</sup>.

Zachowanie tak dużej liczby organów uprawnionych, obok monarchy, do udziału w procesie legislacyjnym prowadziło do występowania w prawodawstwie rosyjskim mnogości form aktów prawnych stanowiących w trybie administracji centralnej. Najistotniejsze z nich, bo podkreślające osobistą rolę cesarza w sformułowaniu ich treści i publikacji, przybierały formę Manifestów (Manifest) i Ukazów Imiennych (Imiennoj Wysoczajszij Ukaz). W administracji cywilnej najczęściej występowały akty prawne noszące miano Ukazu Najwyższego (Wysoczajszij Ukaz), lub Rozkazu Najwyższego (Wysoczajsze Powielenije), Zdania Rady Państwa (Mnienije Gosudarstwiennogo Sowiet), Uchwały Komitetu Ministrów, a od 1906 r. Rady Ministrów (Wysoczajsze Położenije Komitietu Ministrow, Wysoczajsze Położenije Sowietu Ministrow), Ukazu lub Postanowienia Senatu Rządzącego (Ukaz, Postanowlenije Prawitielstwujuszczago Senata), Opinii Komitetu Finansów (Sużdienije Komitietu Finansow) i Najwyżej Zatwierdzonych Raportów Ministrów (Wysoczajszyje Utwierżdiennyja Dokłady Ministrow), zaś w administracji wojskowej – Najwyżej Zatwierdzone Rezolucje Rady Wojennej i Admiralicji (Wysoczajszyje Utwierżdiennyja Położenije Wojennogo Sowiet i Admiralicji). W sprawach odnoszących się do administracji kozackiej zachowano archaiczną formę gramot. Ze względu na treść wyróżniano: ustawy (zakony), urzędnienia i organizacje (uczreżdienija), statuty (ustawy), regulaminy (reglamienty), nakazy (instrukcyje), reskrypty (rieskrypty) i kodyfikacje (ułożenija). Z formalnego punktu widzenia, akty te miały jednakową moc prawną, a każdy z nich traktowany był jako najwyższy, nieodwołalny i niepodlegający zaskarżeniu przejaw osobistej woli monarszej<sup>21</sup>.

Do 1906 r. prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało wyłącznie monarche<sup>22</sup>. Dopiero po tej dacie takie uprawnienie uzyskały także obie izby parlamentarne – Rada Państwa i Duma Państwowa, ale tylko w kwestiach niezastrzeżonych dla osobistej władzy cesarza. W praktyce, akty prawne wydawane w trybie administracji centralnej powstawały także z inicjatywy ministrów, uchwał Senatu, a nawet na

<sup>20</sup> N. M. Korkunow, *Ruskoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, s. 143–185; W. M. Gribowskij, *op. cit.*, s. 113–128; B. E. Nolde, *op. cit.*, s. 193; P. E. Kazanski, *op. cit.*, s. 82.

<sup>21</sup> B. M. Koczakow, *Russkij zakonodatielnyj dokument XIX–XX wiekow*, [w:] *Wspomagatielnyje istoriczeskije discipliny*, t. XVIII, Moskwa, Leningrad 1937, s. 319–362.

<sup>22</sup> *Wszystkie projekty praw są rozpatrywane w Radzie Państwa, a następnie przekazywane do Najwyższego uznania i nie inaczej są kierowane do ich ustanowienia, jak z inicjatywy Władzy Samodzierżawnej*, *Osnownyje Zakony*, 1832, s. 19, art. 50; *Osnownyje Zakony*, 1892, s. 11, art. 50.

skutek petycji organizacji społecznych lub samorządowych wnoszonych do tronu z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych w zakresie pożądanym przez nie potrzeb prawodawczych. W tym ostatnim przypadku prawo to przysługiwało samorządowym zgromadzeniom szlacheckim i ziemskim. Ich petycje, choć przedkładane bezpośrednio monarsze, miały wyłącznie charakter niewiążącej cesarza prośby-sugestii, i w żadnym wypadku nie mogły odnosić się do podstawowych kwestii ustroju, organizacji i zakresu funkcjonowania aparatu państwowego<sup>23</sup>.

Do początku XIX stulecia przepisy regulujące proces legislacyjny w Cesarstwie Rosyjskim były nieliczne i na dodatek rozproszone w wielu osobnych i niepowiązanych ze sobą aktach prawnych. Sytuacja uległa zmianie z chwilą powołania Rady Państwa w 1810 r. i wydania pierwszej redakcji Zводу Praw w latach 1832–1835. Przepisy określające tryb powstawania projektu prawodawczego i wprowadzenia go w życie zostały ujęte w I tomie Zводу Praw, w tytule VIII Praw Zasadniczych – *O zakonach (O prawach)*, w 33 artykułach (od 47 do 79 włącznie)<sup>24</sup>. Określone w nich postępowanie legislacyjne było postępowaniem normalnym, wiążącym wszystkie organy, ale nie cesarza, który w swej działalności prawotwórczej nie był skrepowany żadną formą ani żadnym trybem prawodawczym.

W normalnej procedurze, przewidzianej w Prawach Zasadniczych dla stanowienia prawa w trybie administracji centralnej, monarcha z własnej inicjatywy albo na wniosek Senatu lub Świętego Synodu (w sprawach duchownych wyznania prawosławnego) polecał Radzie Państwa przygotowanie projektu nowego prawa, albo już gotowy projekt, opracowany wcześniej za jego zgodą przez właściwego resortowo ministra lub według jego osobistych wskazówek przez II Oddział Własnej J. C. M. Kancelarii, nakazywał przesłać do zaopiniowania Radzie Państwa<sup>25</sup>. W Radzie projekt rozpatrywany był wstępnie w I lub II departamencie, a następnie przedkładano go do ostatecznego zaopiniowania Ogólnemu Zebraniu Rady

<sup>23</sup> N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, s. 491–497; S. Libicki, *O wydawaniu praw i ustroju instytucji prawodawczych rosyjskich*, Warszawa 1890, s. 22–27. W Królestwie Polskim, gdzie nie istniał samorząd szlachecki ani samorząd ziemski, prawo petycji nie mogło być realizowane.

<sup>24</sup> Osnownyje Zakony, 1832, rozdział I: O prawach Wierchownoy Własti, głąwa VIII: *O zakonach*, s. 18–30, art. 47–81. Te same artykuły w identycznym brzmieniu znalazły się w kolejnej redakcji Ustaw Zasadniczych z 1892 r., Osnownyje Zakony, 1892, rozdział I: *O prawach Wierchownoy Własti*, głąwa VIII: *O zakonach*, s. 11–20, art. 47–81.

<sup>25</sup> *Pierwotny projekt prawa przygotowywany jest albo na podstawie bezpośredniego rozkazu Cesarza, albo wynika z ogólnego biegu spraw, jeżeli podczas rozpatrywania w Senacie Rządzącym, Świętym Synodzie i w ministerstwach uznane zostanie za konieczne wyjaśnienie i uzupełnienie prawa obowiązującego albo sporządzenie nowych przepisów. W takim wypadku wyżej wymienione organy przekazują ich projekty w przewidzianym prawem trybie do Najwyższego rozpatrzenia*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 18–19, art. 49; Osnownyje Zakony, 1892, s. 11, art. 49.

Państwa. Uchwały Rady Państwa podejmowane były wyłącznie na posiedzeniach plenarnych Ogólnego Zebrania Rady, ale nie wiązały cesarza, który mógł je ignorować. Nosiły one nazwę „Zdania Rady Państwa” (Mnienija Gosudarstwiennogo Sowjeta), i po ich przyjęciu przedkładane były do sankcji cesarskiej, która wyrażała się albo przez nakreślenie na ich tekście własnoręcznych słów monarchy *Byt’ po siemu*, albo ustnie, i wówczas woła monarchy była komunikowana Radzie przez jej przewodniczącego. Własnoręczny podpis monarchy był wymagany w przypadku: 1) każdego aktu ustawodawczego wprowadzającego nową regulację prawną, 2) ustanowienia lub zniesienia podatków, 3) zatwierdzenia etatów wszystkich zarządów państwowych, 4) zatwierdzenia budżetu państwa, 5) decyzji o wywłaszczeniu na cel publiczny. Sankcjonowane przez cesarza projekty praw w formie Zdania Rady Państwa przybierały postać Ukazów Najwyższych, które przesyłano Senatowi Rządzącemu celem ich publikacji i wykonania<sup>26</sup>.

Od tej procedury znano jednak liczne wyjątki prowadzące do powstania aktu prawnego w trybie administracji centralnej, z pominięciem Rady Państwa. Przede wszystkim cesarz jako jedyny ustawodawca miał możliwość stanowienia prawa bez konieczności zwracania się do Rady Państwa o opinię, pod warunkiem, że przybierze ono formę manifestu lub ukazu imiennego do Senatu Rządzącego, opatrzonego własnoręcznym podpisem monarchy i odciskiem wielkiej pieczęci państwowej<sup>27</sup>. W praktyce, prawo stanowione w formie manifestów występowało stosunkowo rzadko – najczęściej w okresie reform lub zaburzeń wewnętrznych. Jego cechą charakterystyczną było to, że oprócz nowej regulacji prawnej zawierało zwykle deklaracje polityczne wyznaczające aktualny kierunek działania aparatu państwowego. Zdecydowanie liczniejsze ukazy imienne były natomiast wynikiem prawotwórczej działalności wyższej biurokracji rosyjskiej, tj. ministrów<sup>28</sup>.

Pomimo deklarowanej w Prawach Zasadniczych zasady, że wszystkie projekty prawodawcze rozpatrywane są w Radzie Państwa, z treści art. 53 wynikało jedno-

---

<sup>26</sup> Procedurę tą regulowały art. 77–95 Organizacji Rady Państwa, Uczrieżdzenie Gosudarstwiennogo Sowjeta, wydanie 1832 goda [dalej: *Uczrieżdzenie Gosudarstwiennogo Sowjeta, 1832*], Swod Uczrieżdzenij Gosudarstwiennych, Swod Zakonow, wydanie 1832, t. I, cz. I, ks. I, s. 81–86, art. 77–95; Uczrieżdzenie Gosudarstwiennogo Sowjeta, wydanie 1892 goda [dalej: *Uczrieżdzenie Gosudarstwiennogo Sowjeta, 1892*], Swod Uczrieżdzenij Gosudarstwiennych, Swod Zakonow, wydanie 1892, t. I, cz. II, ks. I, s. 11–15, art. 77–95.

<sup>27</sup> B. M. Koczakow, *op. cit.*, s. 322.

<sup>28</sup> Przyczyniało się to do wyraźnego osłabienia znaczenia Rady Państwa w systemie organów prawodawczych Cesarstwa, co krytykował Aleksandr D. Gradowski, pisząc: *Jeżeli istnieje w obecnych czasach instytucja, której działalność jest mało dostrzegalna, to jest to właśnie Rada Państwa. Jeżeli istnieje instytucja, którą należy koniecznie ożywić, to jest to właśnie ta sama Rada Państwa*, A. D. Gradowski, *Gosudarstwiennyj Sowiet*, [w:] *Sobranije soczinienij*, t. VIII, Sankt Petersburg 1903, s. 513.

znacznie, że nowe prawa mogą powstawać także na podstawie przedłożeń ministrów, które uzyskały sankcję cesarską. Praktyka ujęła to w postaci najuniżeńszych raportów ministrów (wsiepoddanniejszyje otczety ministrow), składanych bezpośrednio monarsze, które w swojej treści zawierały projekt nowego prawa wraz z prośbą o wprowadzenie go w życie. Cesarz mógł zaaprobować taki raport ministra w formie *byt' po siemu, sogłasien*, lub *priniat' k rukowadstwu*, bez odsyłania go do rozpatrzenia w Radzie Państwa, i skierować do Senatu Rządzącego Najwyższy Rozkaz nakazujący jego ogłoszenie i wykonanie. Wydany w ten sposób ukaz nosił nazwę Najwyżej Zatwierdzonego Ukazu na Imię Ministra (Wysoczajszyj Utwierżdionnyj Ukaz na Imia Ministra)<sup>29</sup>.

Inną drogą, prowadzącą do stanowienia prawa w trybie administracji centralnej bez udziału Rady Państwa, były uchwały Komitetu Ministrów. Pomimo że formalnie Komitet nie był wyposażony w kompetencje prawodawcze, to zgodnie z art. 176 jego organizacji, oprócz zagadnień bieżących wynikających z jego działalności jako organu zarządzająco-administracyjnego, był również uprawniony do rozstrzygnięcia wszystkich spraw wniesionych pod jego obrady przez cesarza<sup>30</sup>. W rezultacie szybko pojawiła się powszechna praktyka, że minister, który zamierzał doprowadzić do wydania nowego prawa lub zmiany już istniejącego z pominięciem Rady Państwa, zwracał się bezpośrednio do cesarza o wniesienie jego projektu ustawodawczego pod obrady Komitetu Ministrów, a nie Rady Państwa. W takiej sytuacji projekt ministra, za zgodą cesarza, był rozpatrywany przez Komitet Ministrów, który podejmował w jego przedmiocie uchwałę zwykłą większością głosów, wpisywaną następnie do Dziennika Komitetu Ministrów (*Żurnał Sowietu Ministrow*)<sup>31</sup>. Podpisane przez cesarza i ogłoszone przez

---

<sup>29</sup> Do drugiej połowy XIX w. nie było wyraźnie określonej formy aprobaty cesarskiej, przewidzianej dla ukazu powstałego taką drogą legislacyjną. W praktyce sankcja cesarska mogła przybierać zarówno formę pisemną, jak i ustną. Dopiero Najwyżej Zatwierdzone Zdanie Rady Państwa z 5/17 XI 1885 r. o porządku kodyfikacji w Zwodzie Praw Cesarstwa Rosyjskiego, wydane na wniosek przewodniczącego Departamentu I Rady Państwa E. W. Frisza, zastrzegło w takich przypadkach konieczność osobistego podpisu monarchy, Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii [dalej: **PSZRI**] 1885, nr 3261, s. 447–449, art. 1–16; B. M. Koczkow, *op. cit.*, s. 324.

<sup>30</sup> Postanowienie art. 174 Organizacji Komitetu Ministrów zastrzegало, że *Do Komitetu nie powinny być wnoszone projekty w sprawach należących do kompetencji Rady Państwa i Senatu Rządzącego*, a art. 176 stanowił, że *Żadna sprawa nie może być rozpatrywana w Komitecie inaczej jak na wniosek ministrów lub na podstawie Rozkazu Najwyższego*, Uczrieżdienije Komitieta Ministrow, wydanie 1832 goda [dalej: **Uczrieżdienije Komitieta Ministrow, 1832**], Uczrieżdienija Gosudarstwiennyje, Swod Zakonow, wydanie 1832, t. I, cz. I, ks. II, s. 101, art. 174 i 176; Uczrieżdienije Komitieta Ministrow, wydanie 1892 goda [dalej: **Uczrieżdienije Komitieta Ministrow, 1892**], Uczrieżdienija Gosudarstwiennyje, Swod Zakonow, wydanie 1892, t. I, cz. II, ks. II, s. 8–9, art. 29 i 30.

<sup>31</sup> Procedurę w takich przypadkach regulowały art. 181–207 Organizacji Komitetu Ministrów z 1832 r., którym odpowiadały art. 36–65 Organizacji Komitetu Ministrów z 1892 r., Uczrieżdieni-

Senat uchwały Komitetu Ministrów, nosiły nazwę „Najwyżej Zatwierdzonych Uchwał Komitetu Ministrów” (Wysoczajsze Utwierżdienneje Położenije Komitietu Ministrow), stając się kolejnym źródłem prawa administracyjnego w Cesarstwie Rosyjskim, obowiązującym na równi z ukazami najwyższymi, z tym że ich wykonanie powierzano właściwemu resortowo ministrowi, a nie Senatowi Rządzącemu<sup>32</sup>.

W konsekwencji, spośród różnych dróg prawodawczych przewidzianych dla stanowienia prawa w trybie administracji centralnej, minister mógł wybrać dla siebie najdogodniejszą, by szybko osiągnąć zamierzony cel, bez ryzyka narażenia się na krytykę podczas dyskusji w Radzie Państwa. Najłatwiejszą do tego drogą był najuniżeńszy raport składany bezpośrednio cesarzowi, albo wniesienie projektu nowego prawa pod obrady Komitetu Ministrów<sup>33</sup>. Sytuacja ta nie uległa zmianie po przekształceniu w 1905 r. Komitetu Ministrów w Radę Ministrów, która utrzymała prawo podejmowania uchwał w sprawach prawodawczych (nosiły one teraz nazwę „Najwyżej Zatwierdzonych Uchwał Rady Ministrów” (Wysoczajsze Utwierżdienneje Położenije Sowietu Ministrow). Ponadto, pomimo utworzenia kolegiального organu władzy wykonawczej, poszczególni ministrowie nadal zachowali prawo składania sprawozdań bezpośrednio carowi, bez uprzedniego ich rozpatrzenia w Radzie Ministrów. Przedłożenia takie, po nadaniu im sankcji cesarskiej, zachowały dotychczasową formę „ukazów najwyższych na imię ministra”<sup>34</sup>.

Osobną rolę w systemie rosyjskich źródeł prawa administracyjnego pełniły ukazy Senatu Rządzącego, zaliczane do aktów prawnych tworzonych w trybie administracji centralnej. Wynikały one z nałożonego na Senat obowiązku ogłaszania wszystkich nowych aktów prawnych, takich jak ukazy cesarskie, uchwały

je Komitietu Ministrow, 1832, s. 102–106, art. 181–207; Uczrieżdienneje Komitietu Ministrow, 1892, s. 9–13, art. 36–65.

<sup>32</sup> W związku z tym, Aleksandr D. Gradowski wskazywał, że *Komitet Ministrów jest to instytucja dająca ministrom możliwość wprowadzania ważnych przepisów z mocą ustawy obok Rady Państwa i obywać się w sprawach wykonawczych bez kontroli Senatu Rządzącego, co stanowi przeszkodę w ustanowieniu jednolitej drogi ustawodawczej*, A. D. Gradowski, *Komitiet Ministrow*, [w:] *Sobranije soczinienij*, t. VIII, s. 521.

<sup>33</sup> Otwarcie wyraził to minister spraw wewnętrznych Nikołaj P. Ignatiew w rozmowie z sekretarzem Rady Państwa E. A. Pieretcem, który zarzucił mu, że forsuje swoje projekty ustawodawcze z pominięciem Rady Państwa: [...] *nie jeździłem i nie będę jeździł do Rady Państwa. Powiem więcej, nie będę przedstawiał projektów Radzie Państwa, a będę je wносił do Komitetu ministrów. Możecie powiedzieć, że to jest niezgodne z prawem. Być może. Ale mino wszystko, w razie potrzeby można zwrócić się do Komitetu z wnioskiem o zatwierdzenie projektu jako regulacji tymczasowej*, cytat za: A. W. Riemniew, *Problema ukaza i zakona w porieformiennoj Rossiji*, s. 132.

<sup>34</sup> *Do przedłożeń ministrów należą szczególnie: ogłoszone Najwyższe Ukazy na Imię Ministra*, Uczrieżdienneja Ministerstw, wydanie 1892 goda [dalej: *Uczrieżdienneje Ministerstw, 1892*], Swod Uczrieżdienij Gosudarstwiennych, Swod Zakonow, 1906, cz. I, ks. V, s. 168, art. 108.

Rady Państwa i Komitetu Ministrów, oraz z przyznanego mu prawa wykładni przepisów obowiązujących źródeł prawa. W odróżnieniu od pozostałych aktów administracji centralnej, Ukazy Senatu Rządzącego w przedmiocie wykładni i ogłaszania obowiązujących przepisów prawnych były ostateczne, gdyż nie wymagały sankcji monarszej, a ich publikacja i wykonanie następowały na równi z ukazami cesarskimi<sup>35</sup>.

Szczególną formą stanowienia prawa w trybie administracji centralnej było tzw. „ustawodawstwo odrębne” (sieparatnoje zakonodatielstwo), z założenia realizowane bezpośrednio przez cesarza lub upoważnione przez niego organy, z pominięciem udziału Rady Państwa. Przybierało ono postać dyspensy lub przywileju, polegającego na decydowaniu w sprawach jednostkowych, w sposób odmienny od przewidzianego w obowiązujących przepisach prawa<sup>36</sup>.

Istotą przywileju była zgoda na odstępstwo od przyjętych powszechnie reguł w stosunku do konkretnej, zindywidualizowanej sytuacji prawnej osoby prywatnej, zaś prawo dyspensy pozwalało na uchylene mocy obowiązującej poszczególnych przepisów prawnych w sprawach jednostkowych lub jednorodnych, bez względu na charakter podmiotu. W konsekwencji, ustawodawstwo odrębne stwarzało możliwość tworzenia nowych przepisów prawnych, bez względu na to, czy w takich sprawach istniała już ogólna regulacja prawna, czy też nie<sup>37</sup>.

Realizacja ustawodawstwa odrębnego przez cesarza następowała zarówno z jego inicjatywy, jak i na wniosek zainteresowanego ministra, a nawet na skutek prośby osoby prywatnej lub stowarzyszenia.

W takich przypadkach monarcha albo osobiście wydawał Najwyższy Rozkaz (Wysoczajsze Powielenije) i kierował go bezpośrednio do Senatu Rządzącego ce-

---

<sup>35</sup> *Ukazy Senatu wykonywane są na równi z ukazami Jego Cesarskiej Mości i jedynie Władca swoim ukazem może zmieć rozkaz Senacki*, Uczrieźdienije Prawitielstwujuszczago Sienata, izdaniije 1832 goda [dalej: **Uczrieźdienije Prawitielstwujuszczago Sienata, 1832**], Swod uczrieźdienij Gosudarstwiniennych, Swod Zakonow, izdaniije 1832, t. I, cz. II, ks. III, s. 153, art. 457; Uczrieźdienije Prawitielstwujuszczago Sienata izdaniije 1892 goda [dalej: **Uczrieźdienije Prawitielstwujuszczago Sienata, 1892**], Swod Uczrieźdienij Gosudarstwiniennych, Swod Zakonow, 1892, t. I, cz. II, ks. IV, s. 40, art. 198.

<sup>36</sup> *Ukaz Najwyższy wydany w konkretnej sprawie lub też specjalnie dla jakiegoś rodzaju spraw, uchyla obowiązkiwanie praw ogólnych w danej sprawie lub dla danego rodzaju spraw*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 27, art. 70; Osnownyje Zakony, 1892, s. 18, art. 70.

<sup>37</sup> *Przywileje nadane przez Najwyższą Władzę Samodzierżawną konkretnym osobom lub grupom osób, wyłączają je spod mocy obowiązującej praw ogólnych w tych kwestiach, których dotyczą określone przepisy, zawarte w owych przywilejach*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 27–28, art. 71; Osnownyje Zakony, 1892, s. 18, art. 71. Prawo dyspensy stosowano np. wobec rodów arystokratycznych, zwalniając Polaków z zakazu nabywania majątków ziemskich na Ukrainie, zob. Z. Kotiuzżyński, *Pamiętniki*, Kraków 1911, s. 116.

lem publikacji, lub na wniosek ministra upoważniał Komitet Ministrów do rozpatrzenia takiej sprawy i podjęcia stosownej uchwały<sup>38</sup>. Rozkazy Najwyższe, jak i Najwyżej Zatwierdzone Uchwały Komitetu Ministrów, wydane w drodze ustawodawstwa odrębnego, podlegały jednak ściślejszym rygorom formalnym niż ukazy zwyczajne. Stosowanie prawa dyspensy bezpośrednio przez cesarza musiało nastąpić w formie pisemnej i zawierać precyzyjne określenie, czy dotyczy tylko danej konkretnej sytuacji, czy też stanowi odtąd regułą ogólną we wszystkich sprawach takiego rodzaju. W razie wątpliwości powstałych na tle stosowania prawa stanowionego w drodze ustawodawstwa odrębnego, prawo wykładni autentycznej należało wyłącznie do cesarza<sup>39</sup>.

Po 1906 r. ustawodawstwo odrębne zostało w znaczący sposób ograniczone. Zgodnie z art. 94 nowej redakcji Praw Zasadniczych, monarcha utracił prawo dyspensy, a więc prawo samodzielnego decydowania ukazami najwyższymi o odstępstwie od ogólnej regulacji ustawowej według własnej woli, a więc bez delegacji ustawowej<sup>40</sup>. Jednakże ten sam akt prawny pozostawiał wyłącznej decyzji cesarskiej: sprawy dotyczące organizacji administracji państwowej, ustawodawstwo wojskowe, wprowadzanie stanu wojennego, nagrody, odznaczenia i tytuły honorowe oraz wspomniane wcześniej tzw. „ustawodawstwo ukazowe z konieczności” realizowane w czasie przerw pomiędzy sesjami izb parlamentarnych. Istotną nowością było to, że postanowienia cesarskie w takich sprawach nie mogły już być sprzeczne z ogólną regulacją ustawową<sup>41</sup>.

Pomimo że Prawa Zasadnicze z 1906 r. nie przewidywały prawa dyspensy, w praktyce było ono realizowane nadal przez Radę Ministrów, która przejęła w tym zakresie kompetencje Komitetu Ministrów. Zgodnie z art. 174 Regulaminu Ministerstw zezwalającym na przedkładanie sprawy cesarzowi w przypadkach,

---

<sup>38</sup> W szczególności, do takich spraw należały: indywidualne sprawy urzędników (nagrody, emerytury), sprawy związane z utrzymaniem spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz wszystkie sprawy, których rozwiązanie przekraczało granice władzy powierzonej poszczególnym ministrom i z tego względu wymagały decyzji cesarza, *Uczrieżdzenije Komitietu Ministrow, izdanije 1832, s. 100, art. 173; Uczrieżdzenije Komitietu Ministrow, 1892, s. 6, art. 26.*

<sup>39</sup> Tzw. „*ukaz odrębny*”, tj. *uchwalony w konkretnej sprawie, nie posiada mocy ustawy, jeżeli nie jest w nim dokładnie stwierdzone, że ma zastosowanie do podobnych przypadków w przyszłości, a także, jeśli nie został ogłoszony w prawem przewidzianym trybie*, *Osnownyje Zakony, 1832, s. 27, art. 67; Osnownyje Zakony, 1892, s. 17, art. 67.*

<sup>40</sup> *Ustawa może być uchylona jedynie inną ustawą. Dlatego, dopóki nowa ustawa wyraźnie nie uchyli ustawy dotychczas obowiązującej, zachowuje ona swą moc prawną w pełnym zakresie*, *Osnownyje Zakony, 1906, s. 7, art. 94.*

<sup>41</sup> *Monarcha, w trybie administracji centralnej, wydaje zgodnie z ustawami, ukazy dotyczące tworzenia i wprowadzania w życie różnorodnych części administracji państwowej, a także rozkazy niezbędne do realizacji tych ustaw*, *Osnownyje Zakony, 1906 ..., s. 6–7, art. 87.*



„gdzie ustawy i regulaminy są niewystarczające”, Rada Ministrów mogła podjąć uchwałę o indywidualnej regulacji prawnej w sprawach statutów spółek akcyjnych, wysokości rent i emerytur, jak i we wszystkich sprawach przekraczających kompetencje pojedynczego ministra<sup>42</sup>. Możliwość stosowania prawa dyspensy w takich przypadkach była dopuszczalna jedynie w sprawach przewidzianych ustawą. Natomiast dawne prawo Komitetu Ministrów, które dawało możliwość stosowania dyspensy również w sprawach nieprzewidzianych ustawą, zostało formalnie zniesione. W rzeczywistości było jednak inaczej. Jak pisał obserwator ówczesnej biurokracji rosyjskiej, *istnieje nadal prawie codzienna praktyka najuniżeńszych raportów ministrów we wszystkich resortach, w których przeważnie uzyskuje się odstępstwa od regulacji ustawowych, których mocy nikt nie kwestionuje. Jak wiadać wpływ nowych regulacji ustępuje tradycji historycznej*<sup>43</sup>.

### 3

Realizacja podstawowej zasady ustrojowej państwa rosyjskiego, zgodnie z którą stanowienie prawa należy bezpośrednio do monarchy, a jedynie wyjątkowo także do upoważnionych przez niego organów, znalazła teoretyczne odzwierciedlenie w pojęciu administracji podporządkowanej. Do tej kategorii zaliczono organy, które na podstawie osobistego pełnomocnictwa cesarza lub delegacji ustawowej (co do 1906 r. w praktyce oznaczało to samo), uprawnione były do ograniczonego, ale samodzielnego decydowania w sprawach przekazanych do ich kompetencji, o ile monarcha nie postanowił inaczej i nie podjął decyzji osobiście<sup>44</sup>. W praktyce

---

<sup>42</sup> *W przypadkach gdy ustawy i regulaminy są niewystarczające lub gdy wymagają one bezpośredniego rozstrzygnięcia lub postanowienia Władzy Najwyższej, sprawy takie przedkładane są Władzy Najwyższej za pośrednictwem Rady Ministrów, Uczrieźdienija Ministerstw, wydanie 1892 goda [dalej: Uczrieźdienije Ministerstw, 1892], Swod Uczrieźdienij Gosudarstwiennych, Swod Zakonow, 1906, t. I, cz. II, ks. V, s. 173, art. 174.*

<sup>43</sup> A. I. Jelistratow, *Osnownyje naczała russkago administratiwnogo prawa...*, s. 137.

<sup>44</sup> *W celu rzeczywistego wypełnienia rozkazów władzy najwyższej tworzone są powołane do działania na podstawie jego pełnomocnictwa i zgodnie ze wskazówkami organów administracji centralnej organy administracji podporządkowanej. Organy te nie mogą działać w żaden inny sposób jak tylko na podstawie pełnomocnictwa zawartego w ustawie lub osobistym poleceniu cesarza. [...] Administracja podporządkowana występuje jako realizacja nie tyle nieograniczonej władzy państwowej, lecz jako realizacja ograniczonych pełnomocnictw wydawanych przez organy administracji centralnej. Administracja podporządkowana, podobnie jak i centralna, nie posiada ogólnego pełnomocnictwa do kierowania państwem, posiada natomiast jedynie pełnomocnictwo do realizacji określonych zadań administracji w granicach określonych w aktach administracji centralnej. Pełnomocnictwa udzielane administracji podporządkowanej stanowią dla niej nie tyl-*

reguła, według której monarcha zachowywał monopol na stanowienie prawa i warunkowo delegował takie uprawnienie wskazanym przez siebie organom, uległa w ciągu XIX stulecia przekształceniu w generalne pełnomocnictwo wydawania aktów prawnych w trybie administracji podporządkowanej, udzielane zarówno organom centralnym, takim jak Komitet Ministrów, Senat Rządzący i ministrowie, jak i lokalnym – generał-gubernatorom, gubernatorom, naczelnikom miast, a na terenach rdzennej Rosji – także organom samorządowym. W konsekwencji, jedynym kryterium pozwalającym na wyodrębnienie aktów stanowionych w trybie administracji podporządkowanej było to, że w odróżnieniu od aktów stanowionych w trybie administracji centralnej, były one warunkowe i ograniczone zakresem udzielonego pełnomocnictwa oraz podlegały zaskarżeniu w przypadku zarzutu naruszenia obowiązującego prawa lub przekroczenia pełnomocnictwa<sup>45</sup>. Zatem w warunkach ustrojowych państwa rosyjskiego, pojęcie administracji podporządkowanej nie było wynikiem przeprowadzenia podziału organów państwa na ustawodawcze i wykonawcze, ale oznaczało jedną z form realizacji władzy najwyższej, zastrzeżonej wyłącznie dla cesarza. Taki stan rzeczy utrzymał się i po 1906 r.<sup>46</sup>

Akty prawne stanowione w trybie administracji podporządkowanej przybierały formę postanowień lub rozporządzeń obowiązujących (postanowienija i rasporiażenija objazatielnyje), rezolucji oraz instrukcji<sup>47</sup>. Upoważnienie do ich wydawania nie wynikało z jakiejś ogólnej zasady, ale przysługiwało poszczególnym organom w oparciu o indywidualne i szczegółowe pełnomocnictwo zawarte w ich regulaminach i statutach organizacyjnych. W konsekwencji, przepisy określające podstawę, zakres przedmiotowy oraz sposób stanowienia aktów prawnych w trybie administracji podporządkowanej były rozproszone i formułowane w sposób kazuistyczny, co w szeregu przypadków prowadziło do kolizji z regułami ogólnymi stanowionymi w trybie administracji centralnej. W założeniu wszystkie akty administracji pod-

---

*ko podstawę i prawo podejmowania decyzji, ale równocześnie obowiązek, tj. administracja podporządkowana może działać jedynie w zakresie w jakim została do tego upoważniona aktami administracji centralnej, ale równocześnie jest zobowiązana do bieżącego wykonywania zadań określonych w pełnomocnictwie. Nie może działać z pełną wolą, ale nie może też być bezczynna, N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, s. 204.*

<sup>45</sup> W rzeczywistości, kontrola legalności rozporządzeń, w szczególności ich zgodności z ustawami, była uregulowana jedynie co do rozporządzeń gubernatorów. Zażalenia w tych przypadkach rozstrzygał Senat, *Swod Uczrieżdijenij Gubernskich*, wydanie 1832 roku [dalej: **Swod Uczrieżdijenij Gubernskich, 1832**], *Swod Zakonow*, 1832, t. II, cz. II, ks. II, s. 58, art. 274, pkt. 4; *Swod Uczrieżdijenij Gubernskich*, wydanie 1892 roku [dalej: **Swod Uczrieżdijenij Gubernskich, 1892**], *Swod Zakonow*, 1892, t. II, cz. II, ks. II, s. 58, art. 274, pkt. 4.

<sup>46</sup> P. E. Kazanskij, *op. cit.*, s. 66–75.

<sup>47</sup> B. M. Koczakow, *op. cit.*, s. 87.

porządkowanej miały mieć charakter aktów wykonawczych w stosunku do aktów stanowionych w trybie administracji centralnej i w żadnym wypadku nie mogły podważać ich mocy obowiązującej. W praktyce prawo stanowione w trybie administracji podporządkowanej w wielu przypadkach nie było z nimi powiązane, a nawet zawierało rozstrzygnięcia sprzeczne z regułami ogólnymi, ustanowionymi w trybie administracji centralnej. Sytuacje takie występowały w szczególności w odniesieniu do postanowień gubernatorów oraz rezolucji wydawanych przez ministrów.

Zgodnie z art. 421 ogólnej ustawy gubernialnej, gubernatorom przysługiwało prawo wydawania postanowień lub rozporządzeń obowiązujących w sprawach dotyczących zachowania spokoju społecznego oraz utrzymania porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie guberni, z zastrzeżeniem, że *w żadnym wypadku nie mogą one przeczyć ustawom i przepisom prawa karnego oraz postanowieniom władz zwierzchnich*<sup>48</sup>. Jednak równocześnie – według ustawy z 14/26 VIII 1881 r. *O środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego* – gubernatorzy uzyskali upoważnienie do *stosowania wszelkich środków mających na celu zapewnienie spokojności*<sup>49</sup>. Ten blankietowy charakter pełnomocnictwa udzielonego gubernatorom w sprawach bezpieczeństwa publicznego, uprawniał ich do wydawania aktów prawnych zaopatrzonych w sankcje, niezależnie od obowiązujących w tym zakresie ogólnych norm prawa karnego. Pomimo że według ukazu ogłaszającego ustawa z 1881 r. miała obowiązywać jedynie przez trzy lata, stale ją przedłużano – tak, że utrzymała swą moc aż do końca istnienia caratu, chociaż od 1906 r. stała już w jawnej sprzeczności z deklarowaną w Prawach Zasadniczych zasadą legalizmu, obejmującą także akty administracji podporządkowanej<sup>50</sup>. Istnienie tego rodzaju przepisów „wyjątkowych” i teoretycznie „czasowych”, pozwalających organom administracji terytorialnej na tworzenie szczególnych norm prawnych w trybie administracji podporządkowanej, wytworzyło w prawo-

---

<sup>48</sup> Swod Uczrzedzienij Gubernskich, 1892, s. 47, art. 421. Także na mocy Najwyższej Zatwierdzonej Uchwały Komitetu Ministrów z 13/25 VII 1876 r. o upoważnieniu miejscowych władz administracyjnych do wydawania postanowień obowiązujących, generał-gubernatorzy, gubernatorzy i naczelnicy miast otrzymali prawo wydawania postanowień dotyczących porządku policyjnego i bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie pozostawiono osobom prywatnym i stowarzyszeniom prawo zaskarżania takich postanowień na zasadach ogólnych do Senatu, PSZRI 1876, nr 56203, s. 60–62.

<sup>49</sup> Ukaz Najwyższy z 14/26 VIII 1881 r. o środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego, Sobranije Uzakonienij i Rasporiażenij Prawitielstwa izdawajemyje pri Sienackich Wiedomostiach Prawitielstwujuszczago Sienata [dalej: SUIRP] 1881, nr 1968, s. 361.

<sup>50</sup> *Postanowienia obowiązujące, instrukcje i zarządzenia wydawane przez Radę Ministrów, ministrów i głównych zarządzających poszczególnymi częściami administracji państwa, a także inne upoważnione do tego przez ustawę polecenia nie mogą przeczyć ustawom*, Osnownyje Zakony, 1906, s. 9, art. 122.

dawstwie rosyjskim rozróżnienie guberni zarządzanych według zasad ogólnych i szczególnych, przy czym te ostatnie, tak jak gubernie Królestwa Polskiego, były z reguły zamieszkałe przez ludność nierosyjską<sup>51</sup>.

Innym przykładem swoistej autonomii aktów administracji podporządkowanej, pozwalającej na odstępstwo od reguł ogólnych, były rezolucje ministrów wydawane na podstawie osobistego upoważnienia cesarskiego, udzielonego ministrowi w formie Najwyższego Rozkazu, w celu wykonania lub uzupełnienia obowiązującego prawa w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku<sup>52</sup>. Oznaczało to przyznanie ministrom prawa stosowania dyspensy, a więc nieliczenia się z powszechnie obowiązującymi normami ogólnymi. W codziennej praktyce administracyjnej prawo to definiowano w sposób rozszerzający. Jeżeli urzędnik swoim działaniem złamał ustawowo określoną regułę ogólną, a nie miał upoważnienia do zastosowania dyspensy w tym konkretnym przypadku, to wystarczyło, aby później otrzymał najwyższą aprobatę cesarską sprzeczną z prawem ogólnym aktu administracyjnego, i pomimo że działał nielegalnie, był wolny od jakiejkolwiek odpowiedzialności. W taki sposób wszelka niezgodna z prawem działalność urzędów administracji mogła zostać przekształcona w zgodny z prawem akt administracyjny w drodze Najwyższego Rozkazu<sup>53</sup>.

#### 4

W Cesarstwie Rosyjskim, od czasów Piotra I, obowiązek ogłaszania i nadzoru nad wykonaniem praw należał do Senatu Rządzącego. W tym celu każdy nowy akt prawny, po otrzymaniu sankcji cesarskiej, miał być przekazywany I Departamentowi Senatu, który kontrolował, czy został on wydany we właściwym trybie prawodawczym, oraz decydował, czy ma on być opublikowany i komu należy przesłać jego tekst. Reguły te odnosiły się zarówno do ukazów imiennych, jak i wszystkich pozostałych aktów wydawanych w trybie administracji centralnej<sup>54</sup>. Jednakże

<sup>51</sup> *Cesarstwo Rosyjskie, w stosunku do jego zarządu cywilnego, składa się: 1. z guberni zarządzanych na zasadach ogólnych i 2. z guberni, obwodów i ziem, zarządzanych na zasadach szczególnych*, Swod Uczrieźdienij Gubernkich, 1832, s. 1, art. 1; Swod Uczrieźdienij Gubernkich, 1892, s. 1, art. 2.

<sup>52</sup> *Nie można uważać za nadużycie władzy przypadku odstąpienia od prawa ogólnego, jeżeli minister posiada w jakiej szczególnej sprawie upoważnienie Władzy Najwyższej*, Uczrieźdienije Ministierstw, 1892, s. 237, art. 208.

<sup>53</sup> N. I. Łazarewski, *Lekcyi po russkomu gosudarstwiennomu prawu...*, t. I, s. 45.

<sup>54</sup> *Obowiązek przechowywania praw należy do Senatu Rządzącego. Dlatego wszystkie prawa, nawet jeżeli nie były wydane w formie ukazów imiennych, wydanych specjalnie dla określonej osoby lub organu, powinny być przez te osoby i organy wnoszone w odpisach do Senatu Rządzącego*. Osnownyje Zakony,

aż do początku XIX stulecia nie istniały jasne zasady określające sposób, w jaki miał on tego dokonywać. Początkowo teksty nowych aktów prawnych drukowane były drukarni Senatu w znacznej ilości, a następnie przesyłane zainteresowanym urzędom i osobom, zaś władze gubernialne obowiązane były ogłosić ich treść w taki sposób, aby dotarła ona do wiadomości publicznej<sup>55</sup>. Tej praktyki, uznanej za nadmiernie kosztowną, zakazał ukaz z 16/28 II 1838 r., według którego, tylko zamieszczenie nowego aktu prawnego w jednym z wydawnictw rządowych poczytywane było za równoznaczne z jego ogłoszeniem<sup>56</sup>.

Pierwszym wydawnictwem urzędowym, które w zamyśle władz carskich spełniać miało rolę organu publikacyjnego, był Pełny Zbiór Praw Cesarstwa Rosyjskiego. Stanowił on próbę uporządkowania całego rosyjskiego systemu prawnego, obejmującego w układzie chronologicznym obowiązujące akty normatywne wydane od czasu Sobornego Ułożenia z 1649 r. Od 1830 r. zamieszczane w nim były wszystkie nowe akty prawne wydawane w trybie administracji centralnej, jak: ukazy cesarskie, zdania Rady Państwa czy uchwały Komitetu Ministrów kierowane przez Senat do publikacji, w tym także większość praw wprowadzonych w Królestwie Polskim po tej dacie. Łącznie do 1917 r. ukazały się 133 tomy tego wydawnictwa, w trzech zamkniętych seriach, przy czym każdy tom zawierał przepisy z jednego roku<sup>57</sup>.

Inny natomiast charakter miał wydawany w latach 1832–1917 Zwód Praw Cesarstwa Rosyjskiego. Stanowił on przede wszystkim kodyfikację obowiązujących przepisów prawnych, ułożoną według kryterium rzeczowego, obejmującą w 16 to-

---

1832, s. 22, art. 56. *Prawa powszechnie obowiązujące, zawierające nowe postanowienia, wyjaśnienie, uzupełnienie lub uchylenie praw wcześniej obowiązujących podawane są do publicznej wiadomości przez Senat Rządzący. W tym celu nowe prawo przekazywane jest przez Senat do druku i przesyłane do urzędów i urzędników wraz z ukazami wykonawczymi Senatu w przewidzianej do tego formie*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 22, art. 57. *Ogólne przechowywanie praw należy do Senatu Rządzącego, dlatego wszystkie prawa powinny być wnoszone do Senatu w oryginałach lub poświadczonych odpisach*, Osnownyje Zakony, 1906, s. 7, art. 90. *Prawa są podawane do wiadomości publicznej przez Senat Rządzący w przewidzianym trybie i przed ich ogłoszeniem nie nabierają mocy prawnej*, Osnownyje Zakony, 1906, s. 7, art. 92.

<sup>55</sup> W praktyce stosowano się do art. 99 Sudiebnika z 1550 r., według którego ogłaszanie nowych praw w Rosji następowało przez odczytanie ich treści na rynkach, targach i w cerkwiach. W tym celu Senat przysyłał zainteresowanym władzom teksty nowych aktów prawnych w odręcznych odpisach. W konsekwencji, znaczna część obowiązujących przepisów administracyjnych z tej epoki albo nie ukazywała się drukiem albo nie została ogłoszona w inny sposób, S. Libicki, *op. cit.*, s. 10.

<sup>56</sup> Ukaz z 16/28 II 1838 r. o zasadach ogłaszania praw w Cesarstwie Rosyjskim, PSZRI 1838, nr 10978, s. 115, art. 1.

<sup>57</sup> *Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii*, wydanie pierwoje, t. 1–45, Sankt Petersburg 1830; *Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii*, wydanie wtoroje, t. 1–55, Sankt Petersburg 1830–1884; *Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii*, wydanie trietije, t. 1–33, Sankt Petersburg 1885–1917.

mach niemal wszystkie dziedziny prawa<sup>58</sup>. Pomimo że był systematycznie uzupełniany, a w kolejnych reedycjach poszczególnych jego tomów następowała aktualizacja obowiązującego stanu prawnego (w tym i inkorporacja przepisów prawnych obowiązujących tylko w Królestwie Polskim), trudno uznać go za organ publikacji aktów prawnych na równi z Pełnym Zbiorem Praw, gdyż kolejne jego wydania ukazywały się sporadycznie i nigdy nie odzwierciedlały w całości aktualnego stanu prawnego w danej dziedzinie<sup>59</sup>.

Pierwszym nowoczesnym organem publikacji aktów administracyjnych w Cesarstwie Rosyjskim stało się wprowadzone ukazem z 1/13 I 1863 r. *Sobranije Uzakonienij i Rasporiazenij Prawitielstwa*, wydawane jako dodatek do *Wiadomości Senackich (Sienackije Wiedomosti)*<sup>60</sup>. Ogłaszano w nim wszystkie akty prawne skierowane do publikacji przez Senat Rządzący, które później zamieszczane były w kolejnych edycjach Pełnego Zbioru Praw. W odróżnieniu od Pełnego Zbioru Praw i Zводу Praw, jego zeszyty ukazywały się na bieżąco w cyklu cotygodniowym i były przesyłane do wszystkich władz administracyjnych w Imperium. Po likwidacji *Dziennika Praw* w 1871 r., zbiór ten stał się podstawowym organem publikacji aktów prawnych dla Królestwa Polskiego<sup>61</sup>.

W guberniach ogłaszanie nowych przepisów prawnych należało do kompetencji rządów gubernialnych<sup>62</sup>. Jednakże obowiązujące w tej mierze przepisy pozostawiały rządowi gubernialnym dość dużą swobodę. Obowiązek wydrukowania

<sup>58</sup> Zwód Praw zawierał łącznie 84 akty rangi ustawowej, rozdzielone na poszczególne tomy w następujący sposób: t. I. *Prawa Zasadnicze Imperium i statuty organizacyjne centralnych władz państwowych*; t. II. *Administracja gubernialna*; t. III. *Przepisy o służbie cywilnej*; t. IV. *Przepisy o służbie wojskowej*; t. V. *Prawo podatkowe*; t. VI. *Prawo celne i przepisy o straży granicznej*; t. VII. *Prawo monetarne i górnicze*; t. VIII. *Administracja dóbr i lasów państwowych*; t. IX. *Prawo stanowe*; t. X. *Prawo cywilne*; t. XI. *Prawo wyznaniowe i administracja oświaty*, a także: *prawo kredytowe, wekslowe, handlowe, konsularne, przemysłowe*; t. XII. *Prawo komunikacyjne, budowlane, ubezpieczeniowe oraz przepisy o najmie robotników rolnych*; t. XIII. *Opieka społeczna i prawo lekarskie*; t. XIV. *Prawo paszportowe, zarząd cenzury oraz przepisy o zapobieganiu przestępczości*; t. XV. *Prawo karne*; t. XVI. *Prawo o ustroju sądów i postępowaniu sądowym cywilnym i karnym oraz prawo o notariacie*.

<sup>59</sup> W. Hausbrand, *Moc obowiązująca Zbioru Praw Cesarstwa w kraju naszym*, Warszawa 1906, s. 1–63.

<sup>60</sup> Najwyżej Zatwierdzone Zdanie Rady Państwa z 22 XII 1862 r./3 I 1863 r. o wydawaniu Zbioru Postanowień i rozporządzeń Rządu przy Wiadomościach Senackich, PSZR 1862, nr 39070, s. 561.

<sup>61</sup> Ukaz Senatu Rządzącego z 23 III/4 IV 1871 r. o zaprzestaniu wydawania *Dziennika Praw Królestwie Polskim* i ogłaszaniu następnych ukazów i zarządzeń w trybie obowiązującym w Cesarstwie, DPKP, t. 71, s. 135.

<sup>62</sup> *Ogłoszenie nowego prawa w guberni należy do obowiązku Rządu Gubernialnego. Jest ono ogłaszane bez żadnych skrótów, a tym bardziej bez żadnych zmian*, *Osnownyje Zakony*, 1832, s. 23, art. 58; *Osnownyje Zakony*, 1892, s. 15, art. 58.

tekstów nowego prawa i ich ogłoszenie w miejscach publicznych był wymagany jedynie w odniesieniu do manifestów cesarskich i ukazów najwyższych, w których zastrzeżono, że „ogłasza się je do powszechnej wiadomości”.

W pozostałych przypadkach, to od decyzji poszczególnych rządów gubernialnych zależało, czy nowe prawo zostanie wydrukowane w Wiadomościach Gubernialnych i w ten sposób podane do wiadomości publicznej, czy też nie. Niemniej jednak każdy rząd gubernialny miał obowiązek przesłać tekst nowego prawa podległym sobie urządowi na terenie guberni. W tym celu rządy gubernialne zobowiązane były do prenumeraty Wiadomości Senackich wraz z Sobranijem Uzakonienij i Riasporiazenij Prawitielstwa. Natomiast postanowienia generał-gubernatorów i gubernatorów miały być ogłaszane trzykrotnie w miejscowych dziennikach urzędowych i przez miesiąc wywieszane w widocznych miejscach publicznych<sup>63</sup>.

Największą słabością przyjętego w Cesarstwie sposobu ogłaszania aktów prawnych był brak pewności co do daty początkowej ich obowiązywania. Tylko nieliczne akty prawne zawierały wskazanie takiej daty. W pozostałych przypadkach, prawodawstwo rosyjskie stanowiło, że każde nowe prawo nabiera mocy obowiązującej nie wcześniej niż od dnia jego ogłoszenia, z uściśleniem, że może być nim najwcześniej dzień otrzymania tekstu nowego prawa przez urząd, do kompetencji którego należy jego wykonanie<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Swod Uczrieźdienij Gubernskich, izdanije 1857 goda [dalej: **Swod Uczrieźdienij Gubernskich, 1857**], Swod Zakonow, izdanije 1857 goda [dalej: **Swod Zakonow, 1857**], t. II, cz. II, ks. III, s. 212–214, art. 854–855 i 858–859; Swod Uczrieźdienij Gubernskich, 1892, s. 212–214, art. 1. art. 854–855 i 857–859.

<sup>64</sup> *Nowe prawo nabiera mocy wiążącej nie wcześniej niż od dnia jego ogłoszenia. W urzędach każde nowe prawo nabiera mocy obowiązującej i powinno być stosowane w konkretnych sprawach nie wcześniej niż od dnia jego otrzymania przez ten urząd, do którego kompetencji należy wykonanie tego prawa*, Osnownyje Zakony, izdanije 1832, s. 23–24, art. 59; Osnownyje Zakony, izdanije 1892, s. 15, art. 59. *Po ogłoszeniu ustawa nabiera mocy prawnej od dnia określonego w samej ustawie, w przypadku zaś braku takiego terminu – od dnia otrzymania przez dany urząd egzemplarza Wiadomości Senackich, w którym została wydrukowana. W samej nowo wydanej ustawie może być wskazane skierowanie jej do wykonania – przed jej ogłoszeniem – za pośrednictwem telegrafu lub umyślnych posłańców*, Osnownyje Zakony, 1906, s. 7, art. 93.

## 5

Prawo interpretacji przepisów administracyjnych oraz stwierdzanie luk i sprzeczności w obowiązującym systemie prawnym należało do uprawnień Senatu Rządzącego i monarchy. Z inicjatywą w takich sprawach mogły wystąpić wszystkie władze administracyjne, jeżeli w ich przekonaniu, przed lub po publikacji aktu prawnego zachodziły istotne wątpliwości co do zakresu obowiązywania i skutków jego postanowień, lub gdy wskazywały na brak regulacji w przedmiocie należącym do ich kompetencji<sup>65</sup>.

Jeżeli wątpliwości dotyczyły rzeczywistego znaczenia aktu prawnego wydanego bezpośrednio przez monarchę, to prawo wyjaśnienia jego właściwego sensu przybierało postać wykładni autentycznej, realizowanej na podstawie ustnego polecenia cesarza, w formie Ukazu Najwyższego do Senatu Rządzącego<sup>66</sup>. W pozostałych przypadkach wnioski o wykładnię kierowany był bezpośrednio do Senatu<sup>67</sup>.

Ustawodawstwo rosyjskie nie wymagało od urzędów i urzędników ślepego posłuszeństwa w stosowaniu prawa. Jeżeli w treści nowego aktu prawnego władze administracyjne dopatrzyły się sprzeczności z prawem dotychczas obowiązującym, to były zobowiązane do powstrzymania się od jego wykonania i powiadomienia o tym fakcie swoich zwierzchników i Senatu Rządzącego<sup>68</sup>. Ostateczna

---

<sup>65</sup> *W przypadku niejasności lub luki w obowiązującym prawie, każdy organ i władza państwowa mają prawo i obowiązek poinformować o tym w obowiązującym trybie swoich zwierzchników. Jeżeli powstałej niejasności nie rozstrzygą dosłowny sens prawa, wówczas kierownictwo organu zobowiązane jest poinformować o tym Senat Rządzący lub właściwe ministerstwo, Osnownyje Zakony, 1832, s. 20, art. 52; Osnownyje Zakony, 1892, s. 12–13, art. 52.*

<sup>66</sup> *Wyjaśnienia praw, które wskazują także sposób ich wykonania lub też określają ich rzeczywisty sens, mogą być formułowane na podstawie ustnych Najwyższych Rozkazów w formie ukazów ogłaszanych przez osoby i organy upoważnione przez Władzę Najwyższą, Osnownyje Zakony, 1832, s. 21–22, art. 55; Osnownyje Zakony, 1892, s. 13–14, art. 55.*

<sup>67</sup> *Tryb takiego powiadomienia przedstawia się następująco 1. Kiedy do władz gubernialnych zostaną przesłane teksty nowego prawa ogólnego, regulaminów lub ukazów, wówczas w celu ich wpisania do księgi praw obowiązujących w guberni, władze gubernialne na posiedzeniu Rządu Gubernialnego, wysłuchują najpierw opinii prokuratora gubernialnego o tym, czy i z którymi prawami są one zgodne lub sprzeczne, lub w miejsce których zostały uchwalone, lub dla których stanowią sprostowanie czy też uzupełnienie. 2. Po otrzymaniu od zwierzchnich władz gubernialnych wniosków o wyjaśnienie otrzymanego przez nie prawa, Senat Rządzący sprawdza czy przestrzegają one wyżej określonego trybu postępowania. 3. Zabrania się wnioskować o wydanie ukazu do ukazu pod pretekstem rzekomej niejasności, Osnownyje Zakony, 1832, s. 20, komentarz do art. 52; Osnownyje Zakony, 1892, s. 13, komentarz do art. 52.*

<sup>68</sup> *Jeżeli w Ukazie Senatu Rządzącego urząd gubernialny znalazł jakikolwiek przepis sprzeczny z obowiązującym prawem lub interesem Jego Cesarskiej Mości, wówczas zobowiązany jest powstrzymać się od wykonania takiego ukazu i powiadomić o tym Senat Rządzący. Jeżeli zaś Se-*



decyzja co do zasadności takich wątpliwości należała do Senatu. W przypadku potwierdzenia rzeczywistego istnienia takich sprzeczności lub luk, Senat występował do cesarza z inicjatywą uchylecia lub uzupełnienia obowiązującego prawa albo wydania nowego aktu prawnego. W tym zakresie Senat był uprawniony do przygotowania projektu stosownego aktu prawodawczego, który minister sprawiedliwości przedstawiał cesarzowi, wraz z własnym uzasadnieniem, za pośrednictwem Rady Państwa<sup>69</sup>.

Jeżeli po zapoznaniu się z treścią nowego aktu prawnego władze administracyjne, do których został skierowany, doszły do przekonania, że jest ono niedostosowane (nieudobnoje) do warunków, w jakich ma być wykonane, to miały prawo wystąpić do Senatu Rządzącego z wnioskiem o potwierdzenie jego mocy obowiązującej. Gdy Senat podzielał zaistniałe wątpliwości, wówczas zwracał się bezpośrednio do cesarza o ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii<sup>70</sup>.

Ze względu na wagę rozstrzyganych problemów, wszystkie powyższe kwestie podlegały rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Ogólne Senatu (połączone Departa-

---

*nat nie weźmie tego pod uwagę i pozostanie przy swoim postanowieniu i potwierdzi je, wówczas urząd powinien przystąpić niezwłocznie do jego wykonania* Osnownyje Zakony 1832, s. 29, art. 76; Osnownyje Zakony, 1892, s. 19, art. 76. *Jeżeli zarządzenie ministra zawierające Najwyższe polecenie uchylałoby prawo lub regulamin zatwierdzony własnoręcznym Najwyższym podpisem, wówczas podlegli mu kierownicy urzędów powinni powiadomić o tym ministra i powstrzymać się od jego wykonania. Natomiast jeżeli pomimo tego dane zarządzenie zostanie potwierdzone aktem takiej samej rangi, wtedy obowiązkiem kierowników jednostek organizacyjnych jest poinformowanie o tym Senatu Rządzącego w celu ostatecznego rozstrzygnięcia wątpliwości*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 29–30, art. 77; Osnownyje Zakony, 1892, s. 19, art. 77. *Jeżeli w zarządzeniu wydanym bezpośrednio przez ministra podlegli mu kierownicy jednostek organizacyjnych dopatrzą się sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym, regulaminem lub ogłoszonym wcześniej Najwyższym poleceniem, wówczas obowiązani są poinformować o tym ministra. Natomiast jeżeli pomimo tego zarządzenie będzie potwierdzone przez ministra z tą samą mocą, wówczas kierownicy jednostek organizacyjnych zobowiązani są powiadomić o tym fakcie Senat Rządzący w celu ostatecznego rozstrzygnięcia*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 30, art. 78; Osnownyje Zakony, 1892, s. 19–20, art. 78.

<sup>69</sup> *Jeżeli w ogólnych prawach państwowych obowiązywałoby prawo, którego wykonanie byłoby utrudnione, wówczas Senat Rządzący powinien poinformować o tym Jego cesarską Mość. Dotyczy to jednak jedynie praw wcześniej obowiązujących i nie może odnosić się do nowych, zatwierdzonych przez Władzę Najwyższą*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 28–29, art. 74; Osnownyje Zakony, 1892, s. 18–19, art. 74.

<sup>70</sup> *Po otrzymaniu przez władze gubernialne tekstu nowego prawa powszechnie obowiązującego, główny naczelnik guberni może zwołać posiedzenie rządu gubernialnego w celu zapoznania się z nim i skierowania go do wykonania wspólnie z rządem gubernialnym. Jeżeli nowe prawo z uwagi na specyfikę lokalną w jakimkolwiek zakresie uznane zostanie za nieodpowiednie lub niemożliwe do zastosowania, to ma on prawo jednomyślnie zgłosić ten fakt Senatowi Rządzącemu. Jednakże, w przypadku potwierdzenia mocy obowiązującej takiego prawa przez Władzę Najwyższą, powinno ono być niezwłocznie wykonane*, Osnownyje Zakony, 1832, s. 29, art. 75; Osnownyje Zakony, 1892, s. 19, art. 75.

menty I, II i Heroldii), które decydowało kwalifikowaną większością  $\frac{2}{3}$  głosów. Decyzje Senatu w przedmiocie wykładni obowiązujących przepisów prawnych przybierały formę Ukazów Senatu Rządzącego publikowanych w Zbiorze Praw i Rozporządzeń Rządu. W odróżnieniu od pozostałych aktów administracji centralnej były one ostateczne, gdyż nie wymagały sankcji monarszej, a ich publikacja i wykonanie następowało na równi z ukazami cesarskimi<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata, 1832, s. 158, art. 381–382; Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata, 1892, s. 25, art. 108.